

Reto Steiner  
Etienne Huber

**Autonomiegrad der  
Organisationseinheiten des Bundes**

**Eine empirische Untersuchung**

**KPM-Schriftenreihe Nr. 46**

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard  
Prof. Dr. Adrian Ritz  
Prof. Dr. Fritz Sager  
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Reto Steiner  
Etienne Huber

# **Autonomiegrad der Organisationseinheiten des Bundes**

Eine empirische Untersuchung

KPM-Verlag  
Bern

*Prof. Dr. Reto Steiner ist Professor für Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Sektors mit Schwerpunkt Organisation am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.*

*Dr. Etienne Huber ist Berater bei der NOVO Business Consultants AG in Bern.*

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Autonomiegrad der Organisationseinheiten des Bundes*

Steiner, Reto; Huber, Etienne

Bern 2012

ISBN 978-3-906798-46-2

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2012 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

[www.kpm.unibe.ch](http://www.kpm.unibe.ch)

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>TABELLENVERZEICHNIS</b> .....	<b>VII</b>
<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>XI</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>XIII</b>
<b>MANAGEMENT SUMMARY</b> .....	<b>XVII</b>
<b>1 EINLEITUNG</b> .....	<b>1</b>
1.1 Über diesen Bericht .....	1
1.2 Aufbau des Berichts.....	2
<b>2 ORGANISATIONSEINHEITEN AUF BUNDESEBENE</b> .....	<b>3</b>
2.1 Typologie .....	3
2.1.1 Einheiten der Zentralverwaltung .....	3
2.1.2 Rechtsfähige Verwaltungsträger .....	8
2.1.3 Zusammenfassende Übersicht .....	14
2.2 Agencies versus Nicht-Agencies .....	16
2.3 Methodisches Vorgehen für Befragung der Organisationseinheiten.....	18
<b>3 STRUKTUR UND FÜHRUNG DER ORGANISATIONSEINHEITEN AUF BUNDESEBENE</b> .....	<b>23</b>
3.1 Entstehung und Alter der Organisationseinheiten.....	23
3.2 Personal und Finanzen.....	24
3.3 Aufgabenbereiche.....	26
3.4 Führung und Aufsicht.....	28
3.4.1 Organisationsleitung .....	28
3.4.2 Verhältnis zu den Aufsichtsorganen.....	29
3.5 Kontakte zu den (administrativ) übergeordneten Ebenen des Bundes ...	32
3.6 Kontakte zum Bundesrat .....	34
3.7 Zielvorgaben und deren Kontrolle.....	37
3.7.1 Formulierung der Ziele und Berichtswesen .....	37
3.7.2 Messung der Leistungserbringung.....	41
3.7.3 Berichtswesen und Wertung der Ergebnisse .....	45
<b>4 AUTONOMIE</b> .....	<b>49</b>
4.1 Definition von Autonomie aus betriebswirtschaftlicher Sicht.....	49
4.2 Autonomiedimensionen .....	52
4.2.1 Fachliche Autonomie .....	52
4.2.2 Finanzielle Autonomie.....	53
4.2.3 Organisatorische Autonomie.....	54
4.2.4 Personelle Autonomie.....	55
4.2.5 Führungsautonomie .....	57
4.2.6 Repräsentation der Autonomiedimensionen in der Erhebung.....	58
<b>5 EINFLUSSFAKTOREN AUF DIE AUTONOMIE VON AGENCIES</b> .....	<b>61</b>
5.1 Vorgehensweise zur Datenanalyse .....	61

---

5.2	Untersuchung der verschiedenen Einflussfaktoren.....	62
5.2.1	Aufgabenbereiche.....	62
5.2.2	Vierkreismodell .....	66
5.2.3	Organisationstypus .....	67
5.2.4	Aufsichtsorgan .....	71
5.2.5	Mitarbeitende .....	72
5.2.6	Jahresbudget .....	74
5.2.7	Eigene Einnahmen.....	76
5.2.8	Alter der Organisationen .....	77
5.2.9	Vertrauen zwischen Organisation und Exekutive.....	78
<b>6</b>	<b>BEFRAGUNG DER AUFSICHTSORGANE.....</b>	<b>83</b>
6.1	Kontakt zur operativen Führungsebene.....	83
6.2	Kontakt zu den (administrativ) übergeordneten Ebenen des Bundes.....	85
6.3	Kontakt zum Bundesrat .....	87
6.4	Zielvorgaben und deren Kontrolle.....	89
<b>7</b>	<b>VERGLEICH DER ANTWORTEN DER GESCHÄFTSLEITUNGEN UND DER</b>	
	<b>AUFSICHTSORGANE .....</b>	<b>95</b>
7.1	Vorgehensweise zur Datenanalyse .....	95
7.2	Vergleiche.....	96
7.2.1	Kontakte zu den (administrativ) übergeordneten Stellen des Bundes.....	96
7.2.2	Zielvorgaben .....	97
<b>8</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>103</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>105</b>
	<b>ANHANG I: MASSZAHLEN UND BERECHNUNGSGRUNDLAGEN.....</b>	<b>109</b>
	<b>ANHANG II: FRAGEBOGEN AN DIE GESCHÄFTSLEITUNGEN.....</b>	<b>111</b>
	<b>ANHANG III: ZUSATZFRAGEN ZUR ORGANISATORISCHEN UND FACHLICHEN AUTONOMIE .</b>	<b>141</b>
	<b>ANHANG IV: FRAGEBOGEN AN DIE AUFSICHTSORGANE .....</b>	<b>145</b>

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Typen von Organisationen auf Bundesebene.....	15
Tabelle 2: QUANGO Typologie .....	17
Tabelle 3: Agencies auf der schweizerischen Bundesebene .....	18
Tabelle 4: Rücklaufquoten der Befragungen der obersten Führungsebene .....	20
Tabelle 5: Übersicht zur Teilnahme an beiden Befragungen.....	21
Tabelle 6: Rücklaufquote der Befragung der Aufsichtsorgane .....	22
Tabelle 7: Übersichtswerte zum Alter der Organisationseinheiten .....	24
Tabelle 8: Übersichtswerte zum Personalbestand der Organisationseinheiten.....	24
Tabelle 9: Übersichtswerte zum Jahresbudget der Organisationseinheiten .....	25
Tabelle 10: Aufgabentypen .....	27
Tabelle 11: Politikzyklus .....	28
Tabelle 12: Ernennung der Organisationsleitung .....	29
Tabelle 13: Verantwortungsbereiche gegenüber den übergeordneten staatlichen Instanzen .....	29
Tabelle 14: Existenz Aufsichtsorgan .....	29
Tabelle 15: Ernennung der Mitglieder des Aufsichtsorgans .....	30
Tabelle 16: Häufigkeit und Art des Kontakts zum Aufsichtsorgan .....	31
Tabelle 17: Durchschnittliche Kontakthäufigkeit zum Aufsichtsorgan .....	31
Tabelle 18: Themen der formellen Besprechungen mit dem Aufsichtsorgan .....	32
Tabelle 19: Vertrauen zwischen Organisation und Aufsichtsorgan .....	32
Tabelle 20: Formelle und informelle Kontakte mit der (administrativ) übergeordneten Ebene .....	33
Tabelle 21: Durchschnittliche Kontakthäufigkeit zur (administrativ) übergeordneten Ebene .....	33
Tabelle 22: Themen der formellen Besprechungen mit der (administrativ) übergeordneten Ebene .....	34
Tabelle 23: Vertrauen zwischen der Organisation und der (administrativ) übergeordneten Stelle .....	34
Tabelle 24: Zugang zum Bundesrat .....	35
Tabelle 25: Formelle und informelle Kontakte mit dem Bundesrat .....	36
Tabelle 26: Durchschnittliche Kontakthäufigkeit zum Bundesrat.....	36
Tabelle 27: Vertrauen zwischen Organisation und Bundesrat.....	37
Tabelle 28: Lokalisierung und Art der Zielvorgaben .....	38
Tabelle 29: Formulierung der Zielvorgaben.....	39
Tabelle 30: Zielvorgaben und Hierarchieebenen im Staat.....	40
Tabelle 31: Vetorecht .....	41
Tabelle 32: Abänderung / Aufhebung fachlicher Entscheide .....	41
Tabelle 33: Indikatoren zu Zielen .....	42
Tabelle 34: Präzision der Messung mittels Indikatoren .....	43

---

Tabelle 35: Zuverlässigkeit der Datenerhebung zu den Indikatoren .....	43
Tabelle 36: Eignung der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung .....	44
Tabelle 37: Zielerreichung.....	44
Tabelle 38: Entwicklung der Zielerreichung.....	45
Tabelle 39: Häufigkeit der schriftlichen Berichterstattung.....	45
Tabelle 40: Bewertung der Zielerreichung.....	46
Tabelle 41: Belohnung von guten Ergebnissen.....	46
Tabelle 42: Arten der Belohnung.....	47
Tabelle 43: Sanktionierung.....	47
Tabelle 44: Arten der Sanktionierung.....	48
Tabelle 45: Managementfunktionen, Autonomiedimensionen, Autonomiebereiche.....	51
Tabelle 46: Fachliche Autonomie .....	52
Tabelle 47: Finanzielle Autonomie .....	54
Tabelle 48: Organisatorische Autonomie .....	55
Tabelle 49: Strategische Personalautonomie .....	57
Tabelle 50: Operative Personalautonomie .....	57
Tabelle 51: Führungsautonomie.....	58
Tabelle 52: Strukturmatrix der Hauptkomponentenanalyse.....	60
Tabelle 53: Standardisierte Werte zu den Autonomiedimensionen.....	62
Tabelle 54: Einfluss des Unterscheidungsmerkmals „Departementalaufgaben“ .....	63
Tabelle 55: Autonomiewerte von Organisationen mit/ohne Dienstleistungen mit Monopolcharakter.....	65
Tabelle 56: Autonomiewerte von Organisationen mit/ohne Dienstleistungen am Markt.....	65
Tabelle 57: Autonomiewerte von Organisationen mit/ohne Verwaltung von Finanz- vermögen.....	65
Tabelle 58: Einfluss des Unterscheidungsmerkmals „Vierkreisemodell“ .....	67
Tabelle 59: Einfluss des Unterscheidungsmerkmals „Organisationstyp“ .....	70
Tabelle 60: Einfluss des Unterscheidungsmerkmals „Aufsichtsorgan“ .....	71
Tabelle 61: Anzahl Mitarbeitende und Autonomie.....	73
Tabelle 62: Budgetgrösse und Autonomie .....	75
Tabelle 63: Autonomie und Vertrauen zur (administrativ) übergeordneten Stelle ....	80
Tabelle 64: Autonomie und Vertrauen zum Bundesrat.....	81
Tabelle 65: Häufigkeit und Art des Kontakts zur operativen Führungsebene .....	83
Tabelle 66: Durchschnittliche Kontakthäufigkeit zur operativen Führungsebene ....	84
Tabelle 67: Themen der formellen Besprechungen mit der operativen Führungsebene .....	84
Tabelle 68: Verantwortungsbereiche der operativen Führungsebene aus Sicht des Aufsichtsorgans .....	85
Tabelle 69: Vertrauen zur operativen Führungsebene .....	85

---

Tabelle 70: Häufigkeit und Art des Kontakts zur (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes.....	85
Tabelle 71: Themen der formellen Besprechungen mit der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes .....	86
Tabelle 72: Vertrauen zur (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes .....	87
Tabelle 73: Zugang des Aufsichtsorgans zum Bundesrat .....	88
Tabelle 74: Häufigkeit und Art des Kontakts zum Bundesrat .....	88
Tabelle 75: Themen der formellen Besprechungen mit der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes .....	89
Tabelle 76: Vertrauen zum Bundesrat.....	89
Tabelle 77: Vetorecht .....	90
Tabelle 78: Abänderung / Aufhebung fachlicher Entscheide .....	90
Tabelle 79: Formulierung der Zielvorgaben.....	91
Tabelle 80: Zielvorgaben und Hierarchieebenen im Staat.....	92
Tabelle 81: Indikatoren zu Zielen .....	93
Tabelle 82: Präzision der Messung mittels Indikatoren .....	93
Tabelle 83: Zuverlässigkeit der Datenerhebung zu den Indikatoren .....	93
Tabelle 84: Eignung der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung .....	93
Tabelle 85: Erreichen der Ziele aus Sicht der Aufsichtsorgane.....	94
Tabelle 86: Entwicklung der Zielerreichungswerte .....	94
Tabelle 87: Vergleich der Inhalte der formellen Besprechungen mit der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes .....	97
Tabelle 88: Vergleich der Mitwirkung an der Formulierung der Zielvorgaben .....	98
Tabelle 89: Vergleich der Zielvorgaben und Hierarchieebenen im Staat .....	99
Tabelle 90: Vergleich der generellen Eignung der Indikatoren zur Zielmessung....	100
Tabelle 91: Vergleich der Beurteilung zur Präzision der Indikatoren.....	100
Tabelle 92: Vergleich der Beurteilung zur Zuverlässigkeit der Erhebung der Indikatoren.....	100
Tabelle 93: Vergleich der Eigenbeurteilung zur Zielerreichung .....	101
Tabelle 94: Vergleich der Eigenbeurteilung zur Entwicklung der Zielerreichung....	101



---

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Alter der Organisationseinheiten .....	23
Abbildung 2: Personalbestand der Organisationseinheiten.....	25
Abbildung 3: Jahresbudget der Organisationseinheiten .....	26
Abbildung 4: Autonomie von Organisationen mit/ohne Departementalaufgaben ...	64
Abbildung 5: Durchschnittliche Autonomie von Organisationseinheiten, unterteilt nach dem Vierkreismodell .....	66
Abbildung 6: Fachliche Autonomie, unterteilt nach Organisationstyp.....	67
Abbildung 7: Finanzielle Autonomie, unterteilt nach Organisationstyp.....	68
Abbildung 8: Organisatorische Autonomie, unterteilt nach Organisationstyp.....	68
Abbildung 9: Strategische Personalautonomie, unterteilt nach Organisationstyp ..	69
Abbildung 10: Operative Personalautonomie, unterteilt nach Organisationstyp.....	69
Abbildung 11: Führungsautonomie, unterteilt nach Organisationstyp .....	70
Abbildung 12: Autonomie der Organisationen mit und ohne Aufsichtsorgan .....	71
Abbildung 13: Autonomiewerte bei unterschiedlicher Anzahl Mitarbeitenden .....	72
Abbildung 14: Autonomiewerte bei unterschiedlicher Budgetgrösse.....	74
Abbildung 15: Autonomiewerte bei unterschiedlichem Anteil an eigenen Einnahmen am Gesamtbudget.....	76
Abbildung 16: Durchschnittliche Autonomiewerte je Alterskategorie.....	78
Abbildung 17: Autonomie und gegenseitiges Vertrauen zur (administrativ) überge- ordneten Stelle .....	79
Abbildung 18: Autonomie und gegenseitiges Vertrauen zum Bundesrat .....	79



---

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A Stab	Armeestab
ACW	Agroscope Changins-Wädenswil
AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ANOVA	Analysis of Variance
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ART	Agroscope Reckenholz-Tänikon
ASTRA	Bundesamt für Strassen
Aufl.	Auflage
BA	Bundesanwaltschaft
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BASPO	Bundesamt für Sport
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFE	Bundesamt für Energie
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BFU	Beratungsstelle für Unfallverhütung / Büro für Flugunfalluntersuchungen
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Schweizerische Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BRZ	Bundesreisezentrale
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
BWL	Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
bzw.	beziehungsweise
CEO	Chief Executive Officer

---

CHF	Schweizer Franken
COBRA	Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis
ComCom	Eidg. Kommunikationskommission
COST	European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research
CRIPO	Comparative Research into Public Sector Organizations
d. h.	das heisst
DAP	Direktion Dienst für Analyse und Prävention
DCAF	Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle von Streitkräften
DRA	Direktion für Ressourcen und Aussennetz
DV	Direktion für Völkerrecht
EAV	Eidg. Alkoholverwaltung
EAWAG	Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz
EDA	EDA
et al.	et alii
etc.	et cetera
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
f / ff	folgende / fortfolgende
fachl.	fachlich
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FST A	Führungsstab der Armee
FTE	Full Time Equivalent
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee
GCSP	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
GICHD	Genfer Zentrum für Humanitäre Minenräumung
HKA	Höhere Kaderausbildung der Armee
HSG	Hochschule St. Gallen
IB EDA/EVD	Integrationsbüro EDA/EVD
ISCeco	Informatikservice Center EVD
IVI	Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe
k. A.	keine Angabe
KMO	Kaiser-Meyer-Olkin Mass
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
LBA	Logistikbasis der Armee
M. A.	Master of Arts
METAS	Bundesamt für Metrologie
mind.	mindestens
NB	Schweizerische Nationalbibliothek

---

öff. rechtl.	öffentlich rechtliche
öff. Unt.	öffentliches Unternehmen
op.	operativ
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)
Org.	Organisation
organisat.	organisatorisch
OSEC	Office Suisse d'Expansion Commerciale
PA	Politische Abteilung
PD	Politische Direktion
POSDCORB	Planning – Organizing – Staffing – Directing – Coordinating – Reporting – Budgeting
PostReg	Postregulationsbehörde
Prof.	Professor
PSI	Paul-Scherrer-Institut
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafengebiete
PUE	Preisüberwachung
QUANGO	Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
resp.	respektive
RUAG	Rüstungsunternehmen Aktiengesellschaft
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG) (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (Stand am 1. Juni 2011) (RVOV) (SR 172.010.1)
S.	Seite
SAPOMP	Sapeur Pompier
SAS	Schweizerische Akkreditierungsstelle
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SHG	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SKE	Schiedskommission im Eisenbahnverkehr
SND	Direktion Strategischer Nachrichtendienst
SNF	Stiftung Nationalfonds
SNG	Schweizerisches Nationalgestüt
sog.	sogenannt(e)
SR	Systematische Rechtssammlung

StabSiA	Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrates
strat.	strategisch
SUVA	Schweizerische Unfallversicherung
u. a.	unter anderem
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
UUS	Unfalluntersuchungsstelle Bahnen und Schiffe
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v. a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
vs.	versus
WEKO	Wettbewerbskommission
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZIVI	Vollzugsstelle für den Zivildienst

---

## MANAGEMENT SUMMARY

In den vergangenen zwanzig Jahren sind in verschiedenen Ländern Europas Verwaltungseinheiten aus der klassischen Ministerial- resp. Departmentalhierarchie herausgelöst und in sogenannte *Agencies* überführt worden. Für diese semi-autonomen Einheiten sind neue Autonomie- und Kontrollarrangements der Steuerung erforderlich.

Bislang fehlt eine empirische Untersuchung, welche aufzeigt, wie sich der Autonomiegrad der Organisationseinheiten durch diese auch in der Schweiz feststellbare Entwicklung verändert hat. Die vorliegende Studie schliesst die Lücke und zeigt anhand einer schriftlichen Befragung der obersten Führungskräfte der Organisationseinheiten des Bundes (Rücklaufquote: 70.6%) und deren Aufsichtsorgane (Rücklaufquote: 47.9%) auf, wie die Organisationseinheiten ihre fachliche, finanzielle, organisatorische, personelle und Führungsautonomie wahrnehmen und wie sich die Beziehung zum Departement gestaltet. Die Studie geht dabei insbesondere auf die Einflussfaktoren der Autonomie ein.

Das Alter der Organisationen auf Bundesebene variiert stark. Im Schnitt sind diese bereits 63 Jahre alt. Dabei fällt auf, dass relativ viele Organisationseinheiten vor zehn bis zwanzig Jahren gegründet wurden, was auf die Einführung der FLAG-Steuerungsmodelle und Ausgliederungen zu dieser Zeit zurückzuführen ist. Mehr als die Hälfte der Organisationseinheiten erbringt wirtschaftliche Aufgaben, ein Viertel davon am Markt. Die staatlichen Organisationseinheiten sind in allen Phasen des Politikzyklus tätig, am wenigsten oft – nicht überraschend – bei der Politikdefinition und der Politikevaluation.

Ein Drittel der Organisationen verfügt über ein eigenes Aufsichtsorgan, welches mehrheitlich vom Bundesrat gewählt wird. Formelle Gespräche zwischen Geschäftsleitung und Aufsichtsorgan finden durchschnittlich quartalsweise statt, informelle Gespräche deutlich häufiger. Die Ergebnisse variieren jedoch wie auch bei anderen untersuchten Aspekten der Steuerung deutlich, was aufzeigt, dass die Steuerungspraxis deutlich vielfältiger ist als die rechtlich normierte Steuerung vermuten lässt. Interessant ist das Ausmass des Kontakts des Bundesrats mit seinen Orga-

nisationseinheiten. So hat rund ein Viertel der Einheiten keinen Kontakt zum Bundesrat, während ein Sechstel wöchentlich mit dem Bundesrat zusammensitzt. Da zeigt sich die unterschiedliche politische Relevanz der einzelnen Einheiten ausgeprägt.

Das Vertrauensverhältnis zwischen den übergeordneten staatlichen Ebenen und den Organisationseinheiten wird von den Betroffenen als sehr gut eingeschätzt. Die Steuerung geschieht in einem Klima des Respekts und basiert auf erreichbaren Zielvorgaben. So erstaunt es nicht, dass die Organisationen bei der Zielfestlegung und der Zielbeurteilung stark involviert werden. Zu überprüfen wäre, ob die Zielvorgaben ambitioniert genug sind, denn fast alle Organisationseinheiten gehen davon aus, dass sie ihre Ziele fast vollständig erreicht haben. Die Qualität der Wirkungsziele wird selbstkritisch in Frage gestellt.

Die Befragung der Organisationseinheiten des Bundes zeigt, dass die formellen Vorgaben zur Autonomie wie sie mittels Rechtsform und Organisationstypus, aber auch durch die Ausgestaltung der Führungsstrukturen (z. B. Einsetzung eines Aufsichtsorgans) modelliert worden sind, bei einer weiten Streuung relativ kongruent zur tatsächlichen Autonomie sind. Dieses Ergebnis ist in einem Staat mit einer ausgeprägten *Rechtsstaatstradition* nicht überraschend, im internationalen Vergleich jedoch durchaus, wo die Autonomiegewährung stärker durch die Präferenzen der Regierung geprägt ist.

Die naheliegende Annahme, dass primär die zu erfüllende Aufgabe resp. der Auftrag den Autonomiegrad vorgibt, konnte anhand der Befragung nicht bestätigt werden. Ursache für diesen Befund mag sein, dass die meisten Organisationen auf Bundesebene nicht nur in einem Aufgabebereich tätig sind, sondern, wie dies bspw. bei einigen FLAG-Ämtern der Fall ist, sowohl hoheitlich, wirtschaftlich wie auch regulatorisch tätig sind. Zudem ist die rechtliche Ausgestaltung und Autonomiegewährung stark pfadabhängig und folgt nicht einer konsequenten Konzeption.

---

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Über diesen Bericht

In den letzten zwanzig Jahren sind europaweit Verwaltungseinheiten aus der klassischen Ministerial- resp. Departementalhierarchie herausgelöst und die Steuerung dieser Einheiten an neue Autonomie- und Kontrollarrangements angepasst worden.

Auch in der Schweiz hat ein solcher Prozess stattgefunden, der zur Schaffung von semi-autonomen Einheiten geführt hat, welche in der internationalen Literatur als *Agencies* bezeichnet werden.

Über das Ausmass dieser Autonomisierung auf Bundesebene gibt es bislang erst wenige Erkenntnisse. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird ein Beitrag zur Schliessung dieser Lücke geleistet. Basis dazu bildet eine schriftliche Befragung aller Organisationseinheiten des Bundes in der Schweiz. Befragt wurden zum einen die Geschäftsleitungen (CEO resp. Direktoren) aller rechtlich unselbständigen (Bundesämter, FLAG-Ämter, Behördenkommissionen) und rechtlich selbständigen Verwaltungsträger (öffentlich-rechtliche Anstalten, Körperschaften, Unternehmen sowie Stiftungen und Vereine). Zum anderen wurden die (sofern vorhanden) Aufsichtsorgane, die sog. Verwaltungs-, Instituts- und Stifträte der Organisationen befragt.

Der vorliegende Bericht verfolgt folgende Ziele:<sup>1</sup>

- Bestandsaufnahme der Grösse, des Aufgabenspektrums, der Steuerungsmechanismen und des Autonomiegrads der öffentlichen Aufgabenträger auf Bundesebene.
- Identifizierung von möglichen Einflussfaktoren auf die Autonomie.
- Wahrnehmung der Steuerung und des Leistungsbeurteilungssystems durch die Einheiten des Bundes, sowohl aus der Sicht der Geschäftsleitung wie auch aus der Sicht der Aufsichtsorgane.

---

<sup>1</sup> Konzeptionelle Grundlagen, die Herleitung der in dieser Studie verwendeten Agency Definition sowie vertiefende Analysen finden sich in Huber 2012.

Die Studie ist Bestandteil der COST Action IS0601: „Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization“ der Europäischen Union. In 24 Ländern sind vergleichbare Erhebungen durchgeführt worden, um den Prozess der *Agencification* europaweit zu analysieren.

## **1.2 Aufbau des Berichts**

Grundlage der Studie bildet eine schriftliche Befragung aller Organisationseinheiten des Bundes. Nach dem Einleitungskapitel wird deshalb in Kapitel 2 eine Kategorisierung der verschiedenen Organisationstypen auf Bundesebene vorgenommen, um so die Grundgesamtheit für die Befragung zu bestimmen. Die Kategorisierung erlaubt zudem eine Übersicht über diejenigen Organisationseinheiten, welche sich als Agencies qualifizieren.

In Kapitel 3 werden die Struktur und die Steuerungsmechanismen der Organisationseinheiten des Bundes dargestellt.

Das 4. Kapitel definiert in einem ersten Schritt die einzelnen Dimensionen der organisationalen Autonomie und misst danach, inwieweit die Organisationseinheiten autonom sind.

Im darauf folgenden Kapitel wird untersucht, inwieweit Struktur- und Steuerungsmerkmale der Organisationen (*unabhängige Variablen*) einen Einfluss auf die verschiedenen Autonomiegrade (*abhängige Variablen*) haben.

Kapitel 6 zeigt die Beziehung der Aufsichtsorgane zu ihren Organisationseinheiten und zum Departement auf. Dies ermöglicht im 7. Kapitel einen direkten Vergleich der Antworten der Geschäftsleitungen und der Aufsichtsorgane.

Der Bericht schliesst mit einer Synthese in Kapitel 8.

---

## 2 ORGANISATIONSEINHEITEN AUF BUNDESEBENE

Ausgangspunkt der empirischen Befragung bildet eine Erfassung der staatlichen Aufgabenträger auf Bundesebene. Dazu wird eine Gliederung entwickelt, die spezifisch die Autonomie bei der Aufgabenerfüllung berücksichtigt. Diese Gliederung basiert auf der Einordnung nach Tschannen et al. (2009, S. 44), welche die verschiedenen Organisationsformen in **Einheiten der Zentralverwaltung** und **rechtsfähige Träger der dezentralisierten Verwaltung** ordnet. Eine ähnliche Einordnung wird im Anhang zur RVOV (S. 29ff)<sup>2</sup> vorgenommen. Allerdings schliesst diese Liste Verwaltungsträger, welche Dienstleistungen am Markt erbringen, explizit aus (vgl. Art. 7a, lit. c. und d. RVOV sowie VPB 2009, S. 84) und ist damit für eine Kategorisierung aller Verwaltungsträger auf Bundesebene nicht hinreichend.

### 2.1 Typologie

#### 2.1.1 Einheiten der Zentralverwaltung

Unter Einheiten der Zentralverwaltung werden alle Verwaltungsträger subsumiert, die keine eigene Rechtsträgerschaft besitzen. Dazu gehören die **Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung** gemäss Anhang zum RVOV sowie die **weisungsfreien Verwaltungseinheiten** (welche gemäss RVOV bereits zu den Verwaltungseinheiten der *dezentralen* Bundesverwaltung gezählt werden).

#### *Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung*

Die Einheiten der Zentralverwaltung sind keine eigenen Rechtssubjekte. Dies bedeutet, dass diese Einheiten nicht selber Rechtsfähigkeit besitzen, sondern immer im Namen der Eidgenossenschaft auftreten. Sie dürfen nur Aufgaben wahrnehmen, die ihnen explizit per Gesetz übertragen werden. Eine Ausdehnung des Aufgabenspektrums oder ein Rück-

---

<sup>2</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (Stand am 1. Juni 2011) (RVOV) (SR 172.010.1).

zug aus bestimmten Geschäftsfeldern bedarf zwingend einer gesetzlichen Grundlage (siehe hierzu auch Gygi 1986, S. 75ff).

Der Bundesrat ist als Kollegium die oberste Verwaltungsbehörde. Die zentrale Bundesverwaltung gliedert sich in sieben Departemente, denen je ein Bundesratsmitglied vorsteht. Zudem ist dem Bundesrat als zentrale Stabstelle die **Bundeskanzlei** zugeordnet. Weiter verfügt jedes Departement über ein **Generalsekretariat** als spezifische Stabstelle (vgl. hierzu Sägesser 2000, S. 410ff).

Nach Art. 43 Abs. 1 RVOG gliedern sich die Departemente grundsätzlich nach **Ämtern resp. Gruppen von Ämtern**. Sie sind die tragenden Verwaltungseinheiten, welche mit der Mehrheit der Verwaltungsgeschäfte betraut sind. Allerdings wird für diese Organisationseinheiten nicht immer der Begriff „Amt“ verwendet. Erfordert es der Verkehr mit dem Ausland, kann der Bundesrat Amtsdirektoren zu Staatssekretären ernennen (vgl. Art. 46 RVOV). Aus diesem Grund werden einige Bundesämter mit „Staatssekretariat“ betitelt. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) kennt die Bezeichnung „Direktion“. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) gliedert die Amtsgruppe Verteidigung nach Teilstreitkräften und Stabsorganisationen. Aus hierarchischer Sicht stehen diese Einheiten aber grundsätzlich auf derselben Stufe. Im Folgenden werden sie deshalb unter dem Begriff „Amt“ subsumiert.

Stabsdienste und Bundesämter werden gemäss Kategorisierung im Anhang des RVOV als Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung zusammengefasst. Aufgrund der direkten hierarchischen Kontrolle ist Autonomie für diese Einheiten nicht vorgesehen (Tschannen et al. 2009, S. 40).

Ebenfalls zur zentralen Bundesverwaltung können **Einheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)** gezählt werden, stellen diese doch formell Bundesämter oder Teile von Bundesämtern dar. Allerdings wird mit den Leistungsaufträgen und Globalbudgets ein outputorientiertes Steuerungsmodell verfolgt. Dieses ist nicht auf eine hierarchische, sondern auf eine kontraktbasierte Steuerung ausgelegt. Es

---

werden nicht laufend einzelne Aufträge vergeben (*input* Ansatz), sondern Ziele vorgegeben und ein dafür notwendiger Rahmenkredit gesprochen. Die Zielerreichung und Mittelverwendung wird jeweils am Ende einer Periode überprüft (*output* Ansatz). In der Art und Weise der Zielerreichung sind die FLAG-Ämter im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften autonom (Lienhard 2005, S. 64ff). Wird zudem unter Einhaltung der Leistungsziele nicht das gesamte Budget ausgeschöpft, ist es den FLAG-Ämtern grundsätzlich erlaubt, Reserven zu bilden.<sup>3</sup> Berchtold (1995, S. 61ff) erkennt in den FLAG Instrumenten eine Rückbesinnung auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die „Einzelbeamtungen“ (vgl. Abschnitt 1.2.2).

### *Weisungsfreie Verwaltungseinheiten*

Zu den weisungsfreien Verwaltungseinheiten werden **Behördenkommissionen, Aufsichtsorgane und Fachstellen** sowie **Fonds mit eigener Geschäftsstelle** gezählt. Damit diese Verwaltungseinheiten ihre Funktionen ausüben zu können, müssen sie weitgehend unabhängig von der Politik und der Verwaltung agieren können. Sie sind in ihrer inhaltlichen Tätigkeit keiner Dienstaufsicht unterstellt. Gleichzeitig sind sie aber administrativ der Zentralverwaltung zugeordnet. Dieses Konstrukt bildet im schweizerischen Verwaltungsrecht eine Ausnahme. Die Weisungsfreiheit muss deshalb zwingend spezialgesetzlich begründet sein (Biagini 2011, S. 247).

**Behördenkommissionen** nehmen für gewöhnlich ein Art Exekutivfunktion „anstelle des Bundesrates“ wahr.<sup>4</sup> Sie kommen insbesondere als Regulatoren zur Garantie oder Förderung von Märkten zum Einsatz. Organisiert sind diese Einheiten als kollegiale Entscheidungsgremien nach dem Milizprinzip. Dies bedeutet, dass der Bundesrat Fachpersonen ausserhalb der Bundesverwaltung für Expertengremien einsetzen kann. Auf diese Weise kann auf den Sachverstand zurückgegriffen werden, für

---

<sup>3</sup> Vgl. Art. 46 FHG.

<sup>4</sup> Im Falle der Stiftung Nationalpark und des Fonds „Landschaft Schweiz“ nehmen Behördenkommissionen die Aufgaben von Aufsichtsgremien wahr. Um diese nicht mit den Behörden mit Exekutivfunktionen zu vermischen, werden die beiden Kommissionen in Folge analog zu Stiftungs- und Verwaltungsräten als Teil der genannten Organisationen verstanden.

welchen entsprechende Sachkenntnisse in der Verwaltung (noch) nicht vorhanden sind (Vogel 2008, S. 257ff). Oftmals wird diesen Kommissionen ein Sekretariat zur Geschäftsführung zur Verfügung gestellt. Kommission und Sekretariat sind im Gegensatz zu Justizbehörden administrativ der Zentralverwaltung angegliedert, sind aber in ihrer Entscheidungsfindung unabhängig.<sup>5</sup>

Nicht weiter betrachtet werden an dieser Stelle die gesellschaftsorientierten Behördenkommissionen.<sup>6</sup> Diese stellen keine eigentlichen Entscheidungsgremien dar, sondern haben beratende Aufgaben oder nehmen eidgenössische Fachprüfungen ab. Für die Untersuchung der Autonomie spielen diese Kommissionen keine Rolle.

Weiter existieren **Aufsichtsbehörden und Fachstellen**, die ebenfalls weisungsungebunden handeln können. Meistens sind diese Einheiten regulatorisch tätig und benötigen wie die Behördenkommissionen fachliche Unabhängigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Im Gegensatz zu den Behördenkommissionen sind die Aufsichtsorgane und Fachstellen nicht als vom Bundesrat einberufene Expertengremien konstituiert, sondern stellen Teil der Verwaltungshierarchie dar (hierarchischer Aufbau mit Direktorien und Abteilungen). In der Regel sind sie administrativ einem Generalsekretariat zugeordnet. Hierzu zählen Einheiten der Markt- und Fachaufsicht (Schweizerische Akkreditierungsstelle, Post Regulationsbehörde, Eidg. Rohrleitungsinspektorat), Beauftragte (Preisüberwacher, Eidg. Datenschutz und Öffentlichkeitsbeauftragter), eine Untersuchungsstelle (Unfalluntersuchungsstelle Bahnen und Schiffe<sup>7</sup>) sowie die Eidgenössische Finanzkontrolle. Letztere nimmt insofern eine Sonderrolle wahr, als sie sowohl den Bundesrat wie auch das Parlament bei der Aufsicht über die Rechtspflege auf Bundesebene (vgl. Brügger 2000, S. 107f) unterstützt.

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu: <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/ko/index.html?lang=de>.

<sup>6</sup> Die RVOV unterscheidet im Anhang 1 zwischen gesellschaftsorientierten Kommissionen und marktorientierten Kommissionen. Dabei werden, abgesehen von der Kommission für Technologie und Berufsbildung, unter den wettbewerbsorientierten Kommissionen nur regulativ tätige Kommissionen aufgeführt.

<sup>7</sup> Das ebenfalls ermittlungstechnisch tätige Büro für Flugunfalluntersuchungen wird zur übergeordneten Behördenkommission für Flugunfalluntersuchungen gezählt.

---

Als letzte Teilgruppe der weisungsfreien Verwaltungseinheiten können **Fonds mit eigener Geschäftsstelle** aufgeführt werden. Es handelt sich hierbei um öffentlich-rechtliches Zweckvermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, welches aber von einer eigenständigen Organisation verwaltet wird. Weil die Vermögensverwaltung strikt zweckgebunden ist, kann diesen Geschäftsstellen ebenfalls Weisungsfreiheit zugesprochen werden (vgl. hierzu Tschannen et al. 2009, S. 69).

Nicht als eigenständige Organisationform werden Verwaltungskommissionen sowie unselbständige öffentlich-rechtliche Stiftungen (oder Fonds) ohne eigenständige Geschäftsstelle gezählt. Beiden wird an dieser Stelle keine organisatorische Eigenständigkeit zugesprochen.

Verwaltungskommissionen setzen sich aus regulären Angestellten der Bundesverwaltung zusammen, welche periodisch zusammenkommen. Sie haben lediglich beratende oder vorbereitende Funktion, in erster Linie gegenüber der Regierung oder Entscheidungsträgern in der Verwaltung. Ziel einer solchen Verwaltungskommission ist dabei entweder der Einbezug von Betroffenen oder der Rückgriff auf Sachverstand. Eine eigentliche Organisation im Sinne einer langfristig institutionalisierten Einheit sind diese nicht. Zudem sind sie aufgrund der fehlenden Entscheidungskompetenzen für die Untersuchung zur Autonomie irrelevant.

Bei den unselbständigen Stiftungen resp. Fonds handelt es sich um öffentlich-rechtliches Zweckvermögen, welches von regulären Angestellten eines Bundesamtes oder eines Generalsekretariates verwaltet wird. Die alleinige Präsenz eines Vermögens reicht nach Vogel (2008, S. 265, 303) jedoch nicht für eine Qualifikation als eigenständige Organisation. Allfällige Entscheidungskompetenzen in Betrieb und Verwaltung dieser Einrichtungen werden als Bestandteil der Autonomie der bereits genannten Einheiten der Zentralverwaltung verstanden.

Des Weiteren kann der Bundesrat zusammen mit Kantonen, Gemeinden, Verbänden oder weiteren Privaten Projektorganisationen einsetzen (vgl. Sägesser 2007, S. 499ff). Der Bund übernimmt dabei die administrativen Lasten (z. B. Betrieb und Finanzierung einer Geschäftsstelle). Da diese Projektorganisationen meist temporär begrenzt sind, vor allem

aber deren Administration in die reguläre Verwaltungshierarchie integriert ist, werden sie ebenfalls nicht in die weitere Betrachtung aufgenommen.<sup>8</sup>

### 2.1.2 Rechtsfähige Verwaltungsträger

Die nachfolgend aufgeführten Träger der Verwaltung sind aufgrund ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit rechtsfähig und können für gewöhnlich in eigenem Namen als Hoheitsträger, Vertragspartner und Prozesspartei auftreten. Zudem ist ihnen gewährt, über eigenes Vermögen zu verfügen, was sie wiederum auch zu Haftungssubjekten macht. Daraus folgt, dass dezentrale Verwaltungseinheiten tendenziell über einen grösseren Gestaltungsspielraum verfügen. Jedoch kann der Gesetzgeber bei der individuellen Ausgestaltung der Organisationsform umfassende Einflussmöglichkeiten vorbehalten (Hauser 2002, S. 31ff). Folgende Katalogisierung kann deshalb nur als Grobübersicht dienen.

#### *Öffentlich-rechtliche Anstalten*

Laut dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats ist für selbstständige Einheiten, die Aufgaben des Bundes wahrnehmen, grundsätzlich die Rechtsform der *selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt* zu wählen (Bundesrat 2006, S. 2713). Dabei gilt zu beachten, dass das öffentliche Recht zwei Arten von Anstalten kennt. Es unterscheidet zwischen *selbständigen* (rechtsfähigen) und *unselbständigen* (nicht rechtsfähigen) Anstalten (Tschannen et al. 2009, S. 50; Häfelin et al. 2010, S. 303).<sup>9</sup> Da die *nicht rechtsfähigen* Anstalten weder als eigenständiger Vertragspartner noch Prozesspartei oder Haftungssubjekt auftreten können, sind sie formell den Einheiten der Zentralverwaltung zuzuordnen. Auf Bundesebene gibt es keine dieser Verwaltungsträger. Für die Studie sind deshalb nur die *rechtsfähigen* Anstalten relevant.

---

<sup>8</sup> Beispiel hierzu ist das Internetportal ch.ch. Errichtet wurde diese Plattform gemeinsam von Bund, Kantonen und Gemeinden. Geführt wird die Geschäftsstelle des Portals als Sektion der Bundeskanzlei.

<sup>9</sup> Häfelin et al. (2010, S. 303) verwenden die Begriffe „selbständig“ und „unselbständig“, Tschannen et al. (2009, S. 51) synonym dazu Bezeichnungen „rechtsfähig“ und „nicht rechtsfähig“.

---

Von der Rechtspersönlichkeit ist die Autonomie einer Anstalt abzugrenzen. Da das öffentliche Recht keine geschlossene Typologie von rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalten kennt, können Grösse, Struktur und Zuständigkeiten der einzelnen Organisationen durch den Gesetzgeber beliebig variiert werden. Die daraus entstehende Handlungsfreiheit der Organisationen kann naturgemäss sehr unterschiedlich ausgeprägt sein (Müller 2003, S. 165f).

Auf Bundesebene lassen sich dennoch drei grundsätzliche Typen von Anstalten unterscheiden. Diese lassen sich am besten anhand ihres Organisationszweckes einteilen.

An erster Stelle finden sich Organisationen, welche die klassische Funktion von Anstalten repräsentieren, nämlich die *Erbringung von kollektiven Dienstleistungen im Sozialstaat* resp. den *Service Public* (Tschannen et al. 2009, S. 51). Die rechtliche Eigenständigkeit ermöglicht diesen Einheiten mittels eigenständiger Rechtsform grosse Beweglichkeit und damit Publikumsnähe. Ursprünglich wurden diese Anstalten mit Einrichtungen zur allgemeinen Benutzung durch das Gemeinwesen umschrieben. Mittlerweile wird aber auf Bundesebene von Dienstleistungen mit Monopolcharakter gesprochen (vgl. EFV 2009, S. 2) und die Adressaten dieser Kategorie von Anstalten werden als Kunden und nicht mehr als Benutzer bezeichnet.<sup>10</sup>

An zweiter Stelle sind *Einrichtungen der Bildung und Forschung* zu nennen. Ihnen wird in den jeweiligen Sachgesetzen spezielle Autonomie in der Lehr-, Lern- und Forschungstätigkeit gewährt. So führt bspw. das ETH-Gesetz aus, dass die Finanzierung durch den Bund zwar an einen Leistungsvertrag gekoppelt ist, dieser aber nur die strategischen Schwerpunkte festlegen kann. Die (operative) Forschungs- und Lehrtätigkeit bleibt in den Händen der Institutionen.<sup>11</sup>

Drittens ist in neuerer Zeit für *Organisationen mit Fach- und Sicherheitsaufsicht* vermehrt das Rechtskleid der öffentlich-rechtlichen Anstalt ge-

---

<sup>10</sup> Prominentestes Beispiel hierfür ist die Post. Selbst der verbleibende Monopolbereich (Briefe bis 50g) wird heute als Dienstleistung für Kunden verstanden.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu: Art. 5 Abs. 5, Art. 33, Art. 34b ETH-Gesetz.

wählt worden. Ähnlich wie die Behördenkommissionen und Aufsichtsorgane nehmen diese Anstalten Exekutivfunktionen wahr, indem sie bestimmte Fach- oder Marktbereiche überwachen und kontrollieren (Belanger 2011, S. 10ff). Beispiele hierfür sind das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI: Aufsichtsbehörde des Bundes für die nukleare Sicherheit und Sicherung der schweizerischen Kernanlagen<sup>12</sup>) oder die Swissmedic (Zulassungs- und Aufsichtsbehörde für Heilmittel<sup>13</sup>). Nebst der betrieblichen Autonomie garantiert der Gesetzgeber diesen Einheiten explizit Unabhängigkeit in der Ausführung der Aufsichtstätigkeit. Geführt werden diese Einheiten wie die ersten beiden Anstaltstypen über strategische Zielvorgaben. Dieser Typus von Organisationen wird in anderen Ländern oft als „Regulatory Agency“ bezeichnet (Christensen/Laegreid 2006, S. 9ff). Selbst die EU kennt eine Reihe von solchen semi-autonomen Einheiten mit Aufsichtsfunktionen (Barbieri/Ongaro 2008, S 395).

#### *Non-Profit Organisationen mit öffentlichen Aufgaben*

Nahe an der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt ist die **öffentlich-rechtliche Körperschaft**. Wie die Anstalten werden sie durch einen Hoheitsakt geschaffen, es werden ihnen Aufgaben übertragen und sie werden dazu mit mehr oder weniger Autonomie ausgestattet. Allerdings wird die Körperschaft, einmal errichtet, zum agierenden Verband. Dies bedeutet, dass die Körperschaft nicht eigentlich öffentliche Aufgaben anbietet, sondern Dienstleistungen zugunsten ihrer Mitglieder erbringt. Ist das Gemeinwesen aber Mitglied, können diese Dienstleistungen mit öffentlichen Aufgaben verglichen werden. Wichtig ist, dass für die Art und Weise der Leistungserfüllung das Trägergemeinwesen Selbstverwaltung und damit weitreichende Autonomie hat (Tschannen et al. 2009, S. 58f). In der vorliegenden Studie relevant sind nur die beiden Personalkörperschaften<sup>14</sup> „Schweiz Tourismus“ und die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH).

---

<sup>12</sup> <http://www.ensi.ch/index.php?id=31>

<sup>13</sup> <http://www.swissmedic.ch/>

<sup>14</sup> Gebietskörperschaften (Kantone, Gemeinden) und Realkörperschaften auf subnationaler Staatsebene (Alpenossenschaften, Dammkooperationen etc.) betreffen den vertikalen Staatsaufbau und sind deshalb nicht Teil der Studie.

---

Ebenfalls als dezentralisierte Verwaltungsträger können **öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Stiftungen** fungieren. Sie erfüllen mit ihrem abgesonderten Stiftungsvermögen öffentliche Aufgaben. Kennzeichen dieser Aufgabenträger ist, dass sie sich gänzlich auf die Verwaltung und Verwendung ihrer Vermögenswerte konzentrieren. Der Unterschied zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Stiftungen besteht vor allem in der Rechtsgrundlage. Streng genommen gelten öffentlich-rechtliche Stiftungen als verlängerter Arm des Staates, d. h. sie treten anstelle des Bundes gegenüber Dritten auf. Bei privatrechtlichen Stiftungen ist der Staat lediglich Beteiligter (Häfelin et al. 2010, S. 307f). Stiftungen mit gesamtschweizerischem oder internationalem Charakter (nachfolgend Stiftungen auf Bundesebene) unterstehen zudem der eidgenössischen Stiftungsaufsicht. Diese überprüft die Rechtmässigkeit der Stiftungstätigkeit und nimmt die Kontrolle der jährlichen Rechenschaftsablegung vor, was entsprechend einschränkend auf die Autonomie der Stiftungsorgane wirken kann.<sup>15</sup>

Öffentliche Aufgaben können auf Bundesebene auch an **Vereine** nach Art. 60ff ZGB übertragen werden. Der Bundesrat kann hierzu mit Vereinen Leistungsverträge abschliessen. Es steht dabei den Vertragspartnern grundsätzlich frei, den Umfang der Autonomie in der Auftragsabwicklung festzulegen. Von dieser Autonomie im Aussenverhältnis ist die innere Autonomie von Vereinen abzugrenzen. Ähnlich wie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind Vereine mitgliedschaftlich organisiert. Ihre Tätigkeiten können sich durchaus an Dritte richten. Dazu überlässt das Gesetz den Mitgliedern bezüglich der Organisation des Vereins sehr weitgehende Freiheiten (Anton et al. 2009, S. 16f). Unter dem Titel „Vereinsautonomie“ werden den Vereinen Satzungsbefugnis und Selbstverwaltungsrecht gewährt. Im Rahmen der Rechtsordnung ist demnach jeder Verein frei, für sich selber „Recht“ zu setzen und dieses anzuwenden (Von der Crone/Pachmann 2006, S. 107f). Daraus folgt, dass die Rechtsform des Vereins grundsätzlich sehr weit gehende Autonomie bei der Aufgabenerfüllung ermöglicht. Massgebend sind die Vereinbarungen gemäss Leistungsverträgen. Auf Bundesebene sind nur zwei Vereine

---

<sup>15</sup> <http://www.edi.admin.ch/esv/>

relevant. Zum einen das Office Suisse d' Expansion Commerciale (OSEC) und zum anderen das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI), welches organisatorisch eine Abteilung des Vereins Electrosuisse ist.<sup>16</sup>

### *Aktiengesellschaften*

Als letzte Rechtsform in der Kategorie der rechtsfähigen Verwaltungsträger können Aktiengesellschaften aufgeführt werden. Laut dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (vgl. Bundesrat 2006, S. 38) ist die Gesellschaftsform der Aktiengesellschaft restriktiv zu nutzen. Konkret soll das Rechtskleid der Aktiengesellschaft nur gewählt werden, wenn die betreffende Organisation die Mehrzahl ihrer Leistungen auf dem Markt erbringt, die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit erfüllt, nicht hoheitlich handelt und die Beteiligung von Dritten vorgesehen ist. Auf Bundesebene lassen sich hierzu grundsätzlich zwei Unterarten unterscheiden. Es sind zum einen die spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften und zum anderen privatrechtliche Aktiengesellschaften mit Mitwirkungsrecht des Bundes (zur Abgrenzung vgl. Tschannen et al. 2009, S. 72).

Die Errichtung von **spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften** erfolgt unmittelbar durch ein Bundesgesetz (Tschannen et al. 2009, S. 72). Üblicherweise verweist dieses für weite Teile auf die Bestimmungen des Aktienrechtes, nimmt aber vor allem für die Unternehmenssteuerung (strategische Vorgaben, Wahl Verwaltungsrat) Anpassungen vor. Ziel dieser Organisationsform ist die Autonomisierung zwecks Entpolitisierung der Aufgaben, Mobilisierung von privatem Kapital sowie Fusionsfähigkeit zwischen öffentlichen Unternehmen und anderen Gesellschaften – dies aber ohne gleichzeitig die Kontrolle über die Aufgabenerfüllung zu verlieren (vgl. Lienhard/Tschentscher 2011, S. 167). Je weiter die spezialgesetzlichen Regelungen von Art. 620ff OR abweichen, desto geringer ist die formelle Autonomie einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft.

---

<sup>16</sup> Das ESTI ist Aufsichts- und Kontrollbehörde für elektrische Anlagen und hat in dieser Funktion Verfügungsgewalt, ähnlich den Aufsichtsorganen und Fachstellen. Durch die organisatorische Eingliederung in den Schweizerischen Elektrotechnischen Verein (Electrosuisse) ist das ESTI aber rechtlich selbständig und muss deshalb hier aufgeführt werden (vgl. Art. 1 Abs. 2 Verordnung über das Eidgenössische Starkstrominspektorat; SR 734.24).

---

Die Zuordnung dieser Spezialform der Aktiengesellschaft zum privaten oder öffentlichen Recht wird in Lehre und Rechtsprechung nur zögernd beantwortet (vgl. Häfelin et al. 2010, S. 337; Tschannen et al. 2009, S. 73; BGE 132 III 470 Erw. 3 472). Tendenziell werden sie als öffentlich-rechtlich qualifiziert. Lienhard (2005, S. 400) erläutert jedoch, dass der Bundesgesetzgeber mit seiner Zivilrechtskompetenz sehr wohl privatrechtliche spezialgesetzliche Aktiengesellschaften errichten kann.<sup>17</sup> Entscheidend scheint deshalb, bis zu welchem Umfang die privatrechtlichen Bestimmungen gelten sollen resp. wie weitgehend der Gesetzgeber davon abweichende Vorgaben erlässt. Zumindest subsidiär gelten für alle spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften die privatrechtlichen Normen des Aktienrechtes (vgl. Vogel 2003, S. 423).<sup>18</sup>

Nebst den spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften existieren weitere, **privatrechtliche Aktiengesellschaften mit Mitwirkungsrecht des Bundes**. Der Bund sichert sich das Mitwirkungsrecht an diesen auf Privatrecht basierenden Gesellschaften (nach Art. 620 ff OR), indem er entweder eine dominante kapitalmässige Beteiligung (in der Regel 100%) hält oder indem er, ohne zwingendermassen selbst Gesellschafter zu sein, Vertreter in die Organe der Gesellschaft entsendet. Beide Optionen ermöglichen es, ein öffentliches Interesse zu garantieren. Bei der zweiten Variante wird auch von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen nach Art. 762 OR gesprochen (vgl. Stämpfli 1991, S. 4ff). Allenfalls kann eine solche Beteiligung gesetzlich explizit vorgesehen sein.<sup>19</sup>

Hinsichtlich der Autonomie der Organisationen mit diesem Rechtskleid gilt es auf der einen Seite zu beachten, dass die staatliche Einflussnahme durch den Umfang der Beteiligung oder der Entsendungen sehr ausgeprägt sein kann. Auf der anderen Seite muss eine solche Aktiengesellschaft nebst den Interessen des Gemeinwesens immer auch denjenigen der privaten Kapitalgeber dienen. Dazu bedarf es je nach Aufga-

---

<sup>17</sup> Den kantonalen Gesetzgebern ist es verwehrt, privatrechtliche, spezialgesetzliche Aktiengesellschaften zu schaffen. Dafür steht ihnen nach Art. 763 OR ausdrücklich zu, öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaften zu errichten.

<sup>18</sup> Beispiele für subsidiäre Verweise finden sich u. a. in Art. 2 Abs. 2 TUG; Art. 1 Abs. 2 BGRB; Art. 10 Abs. 1 SBBG.

<sup>19</sup> Ein Beispiel hierzu findet sich in Art. 40a LFG, welcher vorsieht, den Flugsicherungsdienst ganz oder teilweise einer Aktiengesellschaft zu übertragen.

bentypus eine mehr oder weniger umfangreiche Autonomie gegenüber dem Staat (Hauser 2002, S. 57f).

Nicht weiter betrachtet werden an dieser Stelle Aktiengesellschaften, an welchen der Staat aus rein finanziellem Interesse Beteiligungen hält. Auf Bundesebene werden keine solchen Beteiligungen gehalten (vgl. Tabelle in Anhang I). Der Staat hat gegenüber solchen Unternehmen dieselben Rechte und Pflichten wahrzunehmen wie ein privater Anleger. Er kann deshalb keine gesonderten Ansprüche geltend machen.

Ebenfalls nicht relevant auf Bundesebene sind die sogenannt öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaften nach Art. 763 OR. Diese Rechtsform ist explizit für verselbständigte Betriebe auf kantonaler Ebene vorgesehen. Sie ermöglicht es den Kantonen trotz ihrer fehlenden Zivilrechtskompetenz Kapitalgesellschaften zu errichten, die sie nach ihren Bedürfnissen ausgestalten können. Allerdings unterstehen so errichtete Aktiengesellschaften ausschliesslich den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen. Das private Aktienrecht kann auch subsidiär nicht beigezogen werden (Lienhard 2005, S. 400f).

### **2.1.3 Zusammenfassende Übersicht**

Tabelle 1 listet zusammenfassend die Rechtsformen und Organisationstypen der untersuchten Einheiten auf. Wichtig ist anzumerken, dass das öffentliche Recht - im Gegensatz zum Zivilrecht – keinen *Numerus Clausus* bei der Wahl von Organisationsformen für juristische Personen kennt, weshalb der Gesetzgeber aufgrund seiner Zivilrechtskompetenz<sup>20</sup> theoretisch unendlich viele Organisationstypen errichten kann (Lienhard/Tschentscher 2011 S. 167). Insofern muss die Tabelle als eine Momentaufnahme verstanden werden. Für den vorliegenden Bericht wurde als Referenzzeitpunkt der Beginn der quantitativen Befragung (1. Januar 2009) gewählt.

---

<sup>20</sup> Vgl. Art. 122 Abs. 1 BV

Tabelle 1: Typen von Organisationen auf Bundesebene

Überbegriff	Rechtsform/	Eigene Rechtspersonlichkeit	Rechtsgrundlage	Beispiele
Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung	Stabsdienste	nein	öffentliches Recht	<i>Bundeskanzlei, Generalsekretariate</i>
	Bundesämter, Staatssekretariate, Direktionen (EDA), Teilstreitkräfte (VBS)	nein	öffentliches Recht	<i>Bundesamt für Umwelt</i>
	FLAG-Ämter	nein	öffentliches Recht	<i>Meteoschweiz</i>
Weisungsfreie Verwaltungseinheiten	Behördenkommissionen	nein	öffentliches Recht	<i>Wettbewerbskommission</i>
	Aufsichtsorgane und Fachstellen	nein	öffentliches Recht	<i>Eidg. Finanzkontrolle</i>
	Fonds mit eigener Geschäftsstelle	nein	öffentliches Recht	<i>AHV Ausgleichsfonds</i>
öffentlich-rechtliche Anstalten	Regulatoren	ja	öffentliches Recht	<i>Swissmedic</i>
	Bildungs- und Forschungseinrichtungen	ja	öffentliches Recht	<i>ETH Zürich</i>
	Aufgaben mit teilweisem Monopolcharakter	ja	öffentliches Recht	<i>PUBLICA, SERV, Die Post</i>
Non-Profit-Organisationen mit öffentlichen Aufgaben und mehr als 50% Bundesfinanzierung	öffentlich-rechtliche Körperschaften	ja	öffentliches Recht	<i>Schweiz Tourismus, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit</i>
	öffentlich-rechtliche Stiftungen	ja	öffentliches Recht	<i>Schweizer Nationalpark</i>
	privatrechtliche Stiftungen	ja	Privatrecht	<i>Auslandschweizerorganisation</i>
	Vereine	ja	Privatrecht	<i>OSEC</i>
Aktien-gesellschaften	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	ja	Spezialgesetz ist öffentlich-rechtlich. Zumindest subsidiär gilt aber Privatrecht.	<i>Swisscom AG, SBB AG, RUAG AG</i>
	privatrechtliche Aktiengesellschaften mit Mitwirkungsrecht des Bundes	ja	Privatrecht	<i>Skyguide AG, Identitas AG, SAPOMP Wohnbau</i>

## 2.2 Agencies versus Nicht-Agencies

Van Thiel entwickelte im Jahr 2000 (S. 6) mit der sogenannten QUANGO-Klassifikation (Abkürzung für Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations) eine Typologie, die bis heute die Grundlage für die Abgrenzung von Agencies gegenüber Nicht-Agencies bildet (vgl. Verhoest & Van Thiel 2012, S. 11ff). Konkret identifiziert Van Thiel auf einem dichotomen Spektrum zwischen vollständig in privatem Eigentum stehenden Organisationen auf der einen Seite und hierarchisch geführten Einheiten der Zentralverwaltung auf der anderen Seite vier Typen von teilautonomen öffentlichen Aufgabenträgern, welche sie unter dem Begriff Agency zusammenfasst (vgl. Tabelle 2). Kennzeichen von Agencies ist, dass sie über eine relativ weit gehende Autonomie verfügen, jedoch mehrheitlich oder vollständig in staatlichem Eigentum sind.

In Anlehnung an diese Typologie werden diejenigen Organisationen auf der schweizerischen Bundesebene als Agencies bezeichnet, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, aber nicht Teil der Zentral- oder Departementalverwaltung sind resp. über ein besonderes Autonomieverhältnis gegenüber ihren vorgesetzten Stellen verfügen. Wie in Tabelle 3 dargestellt, sind dies die FLAG-Ämter, die weisungsfreien Verwaltungseinheiten (Behördenkommissionen, Aufsichtsorgane und Fachstellen, die öffentlich-rechtlichen Anstalten, Non-Profit Organisationen mit öffentlichen Aufgaben und mehr als 50% Bundesfinanzierung (öffentlich-rechtliche Körperschaften, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Stiftungen und Vereine) sowie die spezialgesetzlichen und privatrechtlichen Aktiengesellschaften mit Mitwirkungsrecht des Bundes.

Tabelle 2: QUANGO Typologie

	Market/ Private Sector Org.	QUANGOs				Departmental Units
		State Owned Companies/ Enterprises	Voluntary/ Charity Org.	Public Bodies	Contract Agencies	
<b>Definition</b>	organization contracted by government	government owns company or majority of shares	bottom-up body given public task and funding	quasi-autonomous organization outside government	quasi-autonomous unit within government	division of government bureaucracy
<b>Finances</b>	through market mechanism	state budget or stock exchange	donations, subsidy	state budget, fees or levying	state budget	state budget
<b>Ministerial accountability</b>	only for terms of contract	limited to strategic and financial decisions	only for terms and the amount of subsidy	only for policy design and regulation	reduced in case of managerial matters	full ministerial accountability
<b>Control mechanisms</b>	contract	market intervention or buying / selling shares	contract	statutes, law	framework document	hierarchical intervention
<b>Dutch examples</b>	waste disposal by local governments	postal- and telecommunication services	Salvation Army, Red Cross	legal aid, public universities, water boards	Service for Immigration and Naturalisation	division of the Ministry of Justice, The Home Office

Tabelle 3: Agencies auf der schweizerischen Bundesebene

	Überbegriff	Rechtsform/Typus	QUANGO-Kategorien	Anzahl Org. auf Bundesebene
Agencies	Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung	Stabsdienste	Departemental Units	8
		Bundesämter, Staatssekretariate, Direktionen (EDA), Teilstreitkräfte (VBS)		41
		FLAG-Ämter	Contract Agencies	24
	Weisungsfreie Verwaltungseinheiten	Behördenkommissionen		13
		Aufsichtsorgane und Fachstellen		8
		Fonds mit eigener Geschäftsstelle		2
	öffentlich-rechtliche Anstalten	Regulatoren	Public Bodies	6
		Bildungs- und Forschungseinrichtungen		8
		Aufgaben mit teilweisem Monopolcharakter		4
	Non-Profit-Organisationen mit öffentlichen Aufgaben	öffentlich-rechtliche Körperschaften	Voluntary/Charity Organizations	2
		öffentlich-rechtliche Stiftungen		9
		privatrechtliche Stiftungen		10
		Vereine		2
	Aktiengesellschaften	spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	State owned Enterprises/Companies	3
		privatrechtliche Aktiengesellschaften mit Mitwirkungsrecht des Bundes		3
<b>Total Agencies / Nicht-Agencies</b>				<b>94</b>
<b>Total Organisationen auf Bundesebene</b>				<b>143</b>

### 2.3 Methodisches Vorgehen für Befragung der Organisationseinheiten

Als Grundlage für die schweizerische Untersuchung dient der international genutzte Fragebogen der EU COST Action. Dieser Fragebogen,<sup>21</sup> welcher aus der COBRA-Datenbank (Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis) abgeleitet ist, wurde anhand der in Deutschland durchgeführten Umfrage (deutsche Übersetzung des Fragebogens) an den schweizerischen Kontext angepasst. Hierzu wur-

<sup>21</sup> Vgl. <http://soc.kuleuven.be/io/cost/survey/index.htm>.

den einzelne Fragen sowohl inhaltlich wie auch sprachlich umformuliert und ergänzt.

Nach einem *Pretest* wurde der Fragebogen auf Französisch übersetzt. Am 18. Juni 2009 erfolgte der postalische Versand an alle Organisationseinheiten des Bundes, wie sie in diesem Kapitel eingeführt wurden (Stichtag: 1. Januar 2009). Abgeschlossen wurde die schriftliche Befragung nach zwei Mahnrunden am 31. Oktober 2009. Insgesamt haben 75% (N=143) aller befragten Organisationen mitgewirkt.

Am 19. Juli 2011 wurden denselben Organisationen zwei ergänzende Fragen per e-mail zugestellt. Grund dafür war, dass der adaptierte COBRA Fragebogen zwar die fachlichen, finanziellen und personellen Autonomiedimensionen abdeckt, jedoch keine Fragen zur organisatorischen Autonomie und zur Autonomie bei der Mitarbeiterführung umfasst. Nach einer Erinnerung Mitte August wurde diese zweite Umfrage am 31. August 2011 abgeschlossen. Die Rücklaufquote dieser zweiten Umfrage beläuft sich auf rund 71% (N=143) der befragten Organisationen.

Eine detaillierte Übersicht zu den Rücklaufquoten findet sich in Tabelle 4.

Tabelle 4: Rücklaufquoten der Befragungen der obersten Führungsebene

Überbegriff	Rechtsform/Typus	Anzahl total	Rücklaufquote 1. Umfrage	Rücklaufquote 2. Umfrage
Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung	Stabsdienste	8	50.0%	62.5%
	Bundesämter, Staatssekretariate, Direktionen (EDA), Teilstreitkräfte (VBS)	41	80.5%	73.2%
	FLAG-Ämter	24	79.2%	75.0%
Weisungsfreie Verwaltungseinheiten	Aufsichtsorgane und Fachstellen	8	75.0%	62.5%
	Behördenkommissionen	13	46.2%	76.9%
	Fonds mit eigener Geschäftsstelle	2	0%	50.0%
öffentlich-rechtliche Anstalten	Regulatoren	6	83.3%	66.6%
	Bildungs- & Forschungseinrichtungen	8	87.5%	62.5%
	Aufgaben mit tw. Monopolcharakter	4	100%	100%
Non-Profit-Organisationen mit öffentlichen Aufgaben und mehr als 50% Bundesfinanzierung	öffentlich-rechtliche Körperschaften	2	0%	0%
	öffentlich-rechtliche Stiftungen	9	88.8%	66.6%
	privatrechtliche Stiftungen	10	80.0%	60.0%
	Vereine	2	100%	100%
Aktiengesellschaften	spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	3	100%	66.6%
	privatrechtliche Aktiengesellschaften mit Mitwirkungsrecht des Bundes	3	66.7%	100%
<b>Total (Agencies/ Nicht Agencies)</b>		<b>143 (94/ 49)</b>	<b>74.8% (74.5%/ 75.5%)</b>	<b>70.6% (70.2%/ 71.4%)</b>

Insgesamt haben 128 Organisationen einen oder beide Fragebögen ausgefüllt (vgl. Tabelle 5). Davon sind 83 Agencies.

Tabelle 5: Übersicht zur Teilnahme an beiden Befragungen

<b>Teilnahme an Umfragen</b>	<b>Anzahl Organisationen</b>	<b>Prozent</b>	<b>davon Agencies</b>	<b>Prozent</b>
Teilnahme nur an erster Umfrage	27	21.1	17	20.5
Teilnahme nur an zweiter Umfrage	21	16.4	14	16.9
Teilnahme an beiden Umfragen	80	62.5	52	62.6
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>100</b>	<b>83</b>	<b>100</b>

Ein verkürzter Fragebogen wurde schliesslich an die Präsidenten der Verwaltungs-, Instituts- und Stiftungsräte versandt. Diese Umfrage fokussierte auf Fragen zur Steuerung und Leistungsmessung der Organisationen. Der Ablauf dieser Befragung war identisch mit der ersten Umfrage. Insgesamt betrug die Rücklaufquote 47.9% (N=48) (vgl. Tabelle 6).

Speziell gilt darauf hinzuweisen, dass der AHV-Ausgleichsfonds als Fonds mit eigener Geschäftsstelle zwar nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, aber mit einem Verwaltungsrat versehen ist. Diese Organisationsstruktur stellt ein Unikat dar. Verfügt doch der zweite relevante Fonds mit eigener Geschäftsstelle, der Fonds für Verkehrssicherheit, nicht über einen Verwaltungsrat. Die strategische Steuerung dieses Fonds übernimmt eine Verwaltungskommission.

Tabelle 6: Rücklaufquote der Befragung der Aufsichtsorgane

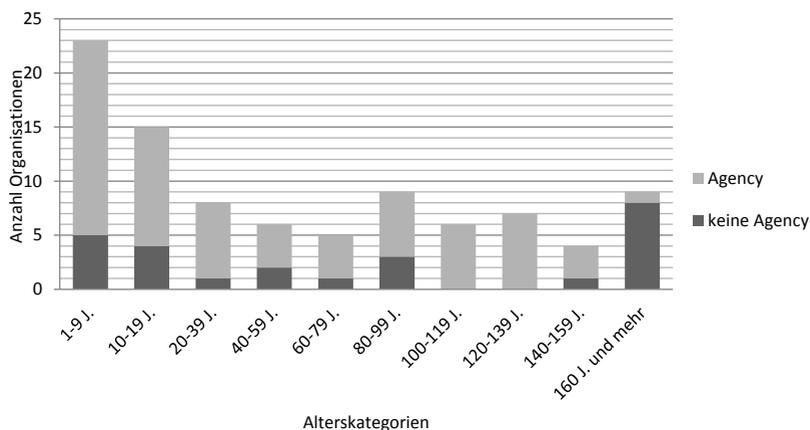
<b>Überbegriff</b>	<b>Rechtsform / Typus</b>	<b>Anzahl total</b>	<b>Rücklaufquote</b>
Weisungsfreie Verwaltungseinheiten	Fonds mit eigener Geschäftsstelle	1	100%
öffentlich-rechtliche Anstalten	Regulatoren	6	33.3%
	Bildungs- und Forschungseinrichtungen	8	37.5%
	Aufgaben mit teilweise Monopolcharakter	4	25.0%
Non-Profit Organisationen mit öffentlichen Aufgaben und mehr als 50% Bundesfinanzierung	öffentlich-rechtliche Körperschaften	2	0%
	öffentlich-rechtliche Stiftungen	9	66.7%
	privatrechtliche Stiftungen	10	40.0%
	Vereine	2	50.0%
Aktien-gesellschaften	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	3	66.7%
	privatrechtliche Aktiengesellschaften mit Mitwirkungsrecht des Bundes	3	100%
<b>Total</b>		<b>48</b>	<b>47.9%</b>

### 3 STRUKTUR UND FÜHRUNG DER ORGANISATIONSEINHEITEN AUF BUNDESEBENE

#### 3.1 Entstehung und Alter der Organisationseinheiten

Das Alter der Organisationen auf Bundesebene schwankte am Stichtag vom 1. Januar 2009 zwischen 1 und 206 Jahren. Die älteste Organisation ist die Schweizerische Bundeskanzlei, welche bereits 1803 errichtet wurde und damit 45 Jahre älter ist als der schweizerische Bundesstaat (Gründung 1848).<sup>22</sup> Eine Vielzahl von Organisationen (37 resp. 40.2% der erfassten Organisationen) findet sich in der Alterskategorie zwischen 10 und 19 Jahren (vgl. Abbildung 1). Diese Häufung an relativ jungen Organisationen ist mehrheitlich auf die Einführung des FLAG-Steuermodells Ende der 1990er Jahre zurückzuführen. Das durchschnittliche Alter der Organisationseinheiten in der heutigen Rechtsform liegt bei 63 Jahren (vgl. Tabelle 7).

Abbildung 1: Alter der Organisationseinheiten (N=92)



<sup>22</sup> Die Bundeskanzlei resp. ein Kanzler und Staatsschreiber existieren bereits seit Beginn der Staatenbundes der alten Eidgenossenschaft (vgl. Ein Rundgang durch die Geschichte der Bundeskanzlei, abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/bk/rundgang/1803-1809.html>).

Tabelle 7: Übersichtswerte zum Alter der Organisationseinheiten (N=92)

Angaben	Alter
Minimum	1
Maximum	206
Mittelwert	63
Median	38
Modus	11 <sup>a</sup>
Standardabweichung	58.8

<sup>a</sup> Mehrere Modi vorhanden, der kleinste Wert wird angegeben

### 3.2 Personal und Finanzen

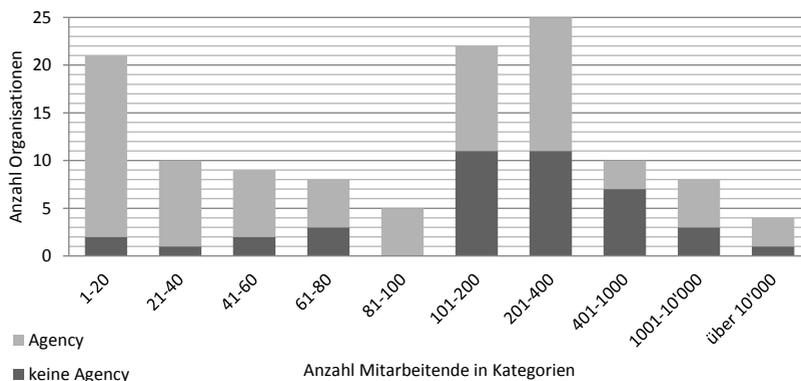
Mit lediglich zwei ständigen Mitarbeitenden ist die Stiftung Forschung 3R die kleinste befragte Organisation, während die Post mit 44'803 Angestellten der grösste Arbeitgeber auf Bundesebene ist. Die SBB als zweitgrösster Arbeitgeber beschäftigt „nur“ 26'640 Personen. In einer durchschnittlichen Organisationseinheit sind 140 Mitarbeitende beschäftigt (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Übersichtswerte zum Personalbestand der Organisationseinheiten (N=122)

Angaben	Personen
Minimum (Stiftung Forschung 3R)	2
Maximum (Die Post)	44803
Mittelwert	1181
Median	140
Modus	9
Standardabweichung	5110

In Abbildung 2 wird ersichtlich, dass vergleichsweise viele Organisationen (21 resp. 17.2% der erfassten Organisationseinheiten) über einen sehr kleinen Personalbestand (1-20 Mitarbeitende) verfügen. Ebenfalls wird deutlich, dass nur gerade vier (3.3%) der erfassten Organisationen über einen Personalbestand von mehr als 10'000 Mitarbeitenden verfügen.

Abbildung 2: Personalbestand der Organisationseinheiten (N=122)

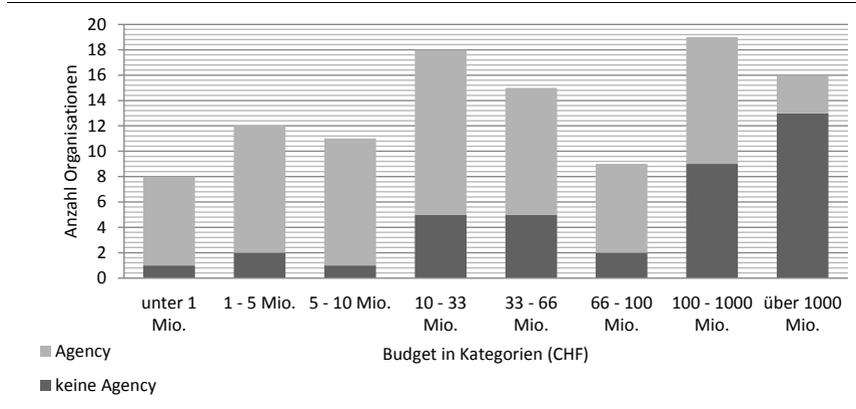


Über das kleinste Jahresbudget der Organisationseinheiten verfügt die Stiftung Zukunft Schweizer Fahrende (147'500.- CHF), über das grösste Budget das Bundesamt für Sozialversicherungen, wobei es sich hier primär um Transferbeiträge handelt (12.8 Mia. CHF). Das durchschnittliche Budget liegt bei 39 Mio. CHF (vgl. Tabelle 9). Abbildung 3 ordnet die Budgets nach Grössen kategorien.

Tabelle 9: Übersichtswerte zum Jahresbudget der Organisationseinheiten (N=108)

Angaben	Betrag
Minimum	147'500 CHF
Maximum	12'800'000'000 CHF
Mittelwert	729'187'852 CHF
Median	39'000'000 CHF
Modus	33'000'000 CHF
Standardabweichung	2'091'333'380

Abbildung 3: Jahresbudget der Organisationseinheiten (N=108)



### 3.3 Aufgabenbereiche

Das europäische COST Forschungsprojekt unterteilt die staatlichen Aufgaben in drei Aufgabenbereiche mit diversen Subkategorien. Tabelle 10 zeigt, welche Aufgaben die schweizerischen Organisationseinheiten nach Eigeneinschätzung wahrnehmen. Mehrfachantworten waren möglich. Es wird deshalb pro Aufgabenbereich ausgewiesen, wie viele Organisationen *insgesamt* diese Aufgabe wahrnehmen.

Die Mehrzahl der Organisationseinheiten erbringt Aufgaben im Monopolbereich und ist hoheitlich tätig. Dennoch fällt die hohe Zahl von Einheiten auf, die auch in der Leistungsverwaltung tätig sind (28.8%) resp. Leistungen am Markt erbringen (25.8%).

Tabelle 10: Aufgabentypen (N=126)

Arten der Aufgaben	Art und Weise der Aufgabenerfüllung	Subtotal	Total Aufgabentypen
Departementalaufgaben	Eingriffsverwaltung (Ausübung von Belastungen und Verpflichtungen gegenüber dem Bürger)	<b>33</b> (41.2%)	
	Leistungsverwaltung (Gewähren von Subventionen, Fördermitteln, etc.)	<b>23</b> (28.8%)	
	Bedarfsverwaltung (Erbringen von verwaltungsinternen Dienstleistungen wie z.B. Personalwesen, IT etc.)	<b>24</b> (30.0%)	
	<b>Total Departementalaufgaben</b>	<b>80</b> (100%)	
Wirtschaftliche Aufgaben	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	<b>45</b> (68.2%)	
	Dienstleistungen am Markt	<b>17</b> (25.8%)	
	Verwaltung von Finanzvermögen (z.B. Pensionskassengelder)	<b>4</b> (6.0%)	
	<b>Total wirtschaftliche Aufgaben</b>	<b>66</b> (100%)	
Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (z.B. Regulatoraufgaben)			<b>44</b> (34.9%)
<b>N</b>			<b>126</b> (100%)

Die Organisationen wurden aufgefordert anzugeben, in welchen Phasen des Politikzyklus sie tätig sind. Dazu waren wiederum Mehrfachantworten möglich. Als ergänzende Information wurde gefragt, ob es sich bei den Tätigkeiten um die Haupt- oder Nebenfunktion der Organisation handelt.

Die Verwaltungseinheiten sind primär in der Politikumsetzung und in der Politikplanung tätig, wie Tabelle 11 zeigt. Eher der Politik überlassen wird nach Eigeneinschätzung die Definition der politischen Problemfelder. Aber auch hier sagen 54.8% der Organisationseinheiten, dass dies zu ihren Aufgaben gehört. Agenda-Setting wird also durchaus als eine Verwaltungsaufgabe betrachtet.

An Evaluationen sind die Organisationseinheiten nur relativ selten beteiligt.

Tabelle 11: Politikzyklus (N=104)

Arten der Aufgaben	Funktion der Aufgabenerfüllung	Subtotal	Total
Definition und Thematisierung von politischen und gesellschaftlichen Problemen	Hauptfunktion	<b>25</b> (43.9%)	<b>57</b> (54.8%)
	Nebenfunktion	<b>32</b> (56.1%)	
	<b>Total Politikdefinition</b>	<b>57</b> (100%)	
Politikplanung, -vorbereitung und -formulierung	Hauptfunktion	<b>38</b> (53.5%)	<b>71</b> (68.3%)
	Nebenfunktion	<b>33</b> (46.5%)	
	<b>Total Politikplanung</b>	<b>71</b> (100%)	
Politikumsetzung	Hauptfunktion	<b>13</b> (15.5%)	<b>84</b> (80.8%)
	Nebenfunktion	<b>71</b> (84.5%)	
	<b>Total Politikumsetzung</b>	<b>84</b> (100%)	
Politikevaluation	Hauptfunktion	<b>32</b> (80.0%)	<b>40</b> (38.5%)
	Nebenfunktion	<b>8</b> (20.0%)	
	<b>Total Politikevaluation</b>	<b>40</b> (100%)	
<b>N</b>			<b>104</b> (100%)

### 3.4 Führung und Aufsicht

#### 3.4.1 Organisationsleitung

Die Ernennung der operativen Leitung der Organisationseinheiten erfolgt mit Abstand am häufigsten durch den Bundesrat (54.2%). Am zweithäufigsten (20.6%) ist es ein Aufsichtsorgan in Form eines Verwaltungs-, Instituts- oder Stiftungsrates, das die Organisationsleitung ernennt. Einzelne Organisationen verweisen unter der Rubrik „ein anderer Akteur“ darauf, dass ihre Organisationsleitung von einem paritätischen Organ, von mehreren Organen oder im Falle der Auslandschweizerorganisation von Schweizer Institutionen im Ausland eingesetzt wird (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Ernennung der Organisationsleitung

Wer ernennt die Leitung Ihrer Organisation (Direktor, Präsident, CEO, Vorstand)?	Häufigkeit	Prozente
Parlament	5	4.7%
Bundesrat	58	54.2%
Departementsvorsteher	11	10.3%
Bundesamt	3	2.8%
Generalversammlung der Organisation	3	2.8%
Aufsichtsorgan der Organisation	22	20.6%
Generalsekretariat eines Departements	2	1.9%
Ein anderer Akteur	4	2.8%
Gesamt	107	100%

Von Interesse sind die Bereiche, in welchen sich die Organisationen ihren übergeordneten Instanzen verantwortlich fühlen. Am stärksten fühlen sich die Organisationen verpflichtet, Gesetze und Vorschriften einzuhalten. Die Zielerreichungsverantwortung ist ebenfalls stark ausgeprägt. Vergleichsweise am wenigsten verantwortlich fühlen sich die Organisationen gegenüber den übergeordneten Instanzen im Bereich der Planung und Strategie (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Verantwortungsbereiche gegenüber den übergeordneten staatlichen Instanzen

Wie sehr ist die Geschäftsleitung in den folgenden Belangen gegenüber ihrer übergeordneten Instanz (Bundesrat, Departement, Verwaltungsrat etc.) verantwortlich?	Mittelwert Ø	Standard- abweichung	N
Ergebnisse und Zielerreichung	5.3	1.1	104
Funktionieren der Organisation im Allgemeinen	4.9	1.5	104
Budget	5.1	1.4	104
Rechtmässigkeit, Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften	5.4	1.2	102
Planung, Strategie (z.B. Jahresplan)	4.7	1.3	105

### 3.4.2 Verhältnis zu den Aufsichtsorganen

Nur 31.3% der antwortenden Organisationseinheiten verfügen über einen Verwaltungs-, Instituts- oder Stiftungsrat (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: Existenz Aufsichtsorgan

Verfügt Ihre Organisation über ein Aufsichtsorgan (z.B. Verwaltungs- oder Institutsrat)?	Häufigkeit	Prozente
Ja	40	31.3%
Nein	88	68.8%
N	128	100%

Wie Tabelle 15 zeigt, wird die Mehrheit der Aufsichtsorgane vom Bundesrat ernannt. Sofern jedoch eine Generalversammlung (aus Aktionären) oder eine Mitgliederversammlung bei Stiftungen besteht, walten diese als oberste Instanz und wählen die Mitglieder des jeweiligen Aufsichtsorgans. 14% der Organisationen haben angegeben, dass ihre Aufsichtsorgane von anderen Akteuren ernannt werden. Genannt wurde die Kooptation, d. h. Delegation durch andere Institutionen, sowie die Wahl durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter.

Tabelle 15: Ernennung der Mitglieder des Aufsichtsorgans

<b>Wer ernannt / wählt die Mitglieder des Aufsichtsorgans?</b>	<b>Häufigkeit</b>	<b>Prozente</b>
Gesambundesrat	19	54.3%
Departementsvorsteher	3	8.6%
Bundesamt	1	2.9%
Generalversammlung der Organisation	7	20.0%
anderer Akteur	5	14.3%
Gesamt	35	100%

In allen Organisationen mit Aufsichtsorganen finden formelle Treffen zwischen der Geschäftsleitung und dem Aufsichtsorgan mindestens einmal jährlich statt. Wobei die meisten Organisationen angeben (75%), mindestens einmal pro Quartal formelle Treffen durchzuführen.

Die Häufigkeit informeller Treffen variiert stark. Eine Organisation gibt an, dass sich die Geschäftsleitung und das Aufsichtsorgan nie informell treffen. Jedoch konstatieren die meisten Organisationen (48%), dass informelle Austausche zwischen den Organen mindestens wöchentlich stattfinden.

Im Schnitt treffen sich die Aufsichtsorgane und die operative Leitung mindestens einmal pro Quartal auf formeller Basis und mindestens einmal monatlich zum informellen Austausch (vgl. Tabellen 16 und 17).

Tabelle 16: Häufigkeit und Art des Kontakts zum Aufsichtsorgan

Wie häufig hat Ihre Organisation Kontakt zum Aufsichtsorgan?	nie	sehr selten	mind. 1x jährlich	mind. 1x halbjährlich	mind. 1x pro Quartal	mind. 1x pro Monat	mind. 1x pro Woche	N
Formelle Besprechung mit dem Aufsichtsorgan	0 (0%)	0 (0%)	5 (11.6%)	10 (23.3%)	15 (34.9%)	10 (23.3%)	3 (6.9%)	43 (100%)
Informeller Kontakt mit dem Aufsichtsorgan	1 (2.4%)	0 (0%)	1 (2.4%)	0 (0%)	7 (16.7%)	13 (31.0%)	20 (47.6%)	42 (100%)

Tabelle 17: Durchschnittliche Kontakthäufigkeit zum Aufsichtsorgan

(Skala von 0= nie bis 6 = mind. 1x pro Woche)	Mittelwert Ø	Standardabweichung
Formelle Besprechung mit dem Aufsichtsorgan	3.9	1.1
Informeller Kontakt mit dem Aufsichtsorgan	5.1	1.2

Wichtigstes Thema der formellen Gespräche ist der Grad der Zielerreichung der Organisation. Relevant sind zudem die strategische Ausrichtung sowie die Finanzen. Weniger oft werden organisatorische Themen besprochen (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18: Themen der formellen Besprechungen mit dem Aufsichtsorgan

In welchem Mass sind die folgenden Themen Gegenstand der formellen Besprechungen zwischen Ihrer Organisation und dem Aufsichtsorgan? (0= Kein Thema; 6= Hauptthema)	Mittelwert Ø	Standard- abweichung	N
Finanzen	4.6	1.7	41
Organisatorische Angelegenheiten	3.7	1.4	42
Strategische Ausrichtung	4.9	1.3	43
Zielerreichung der Organisation	5.2	0.9	42

Die meisten Geschäftsleitungen geben an, dass ihr Vertrauensverhältnis zum Aufsichtsorgan (vgl. Tabelle 19) gross oder sogar sehr gross ist. Auf einer Skala von 1 (sehr gering) bis 6 (sehr gross) liegt der durchschnittliche Wert bei 5.2 (Standardabweichung: 0.9).

Tabelle 19: Vertrauen zwischen Organisation und Aufsichtsorgan

Wie schätzen Sie insgesamt das gegenseitige Vertrauen zwischen Ihnen und dem Aufsichtsorgan ein?	sehr gering	gering	eher gering	eher gross	gross	sehr gross	N
	0 (0%)	1 (2.3%)	1 (2.3%)	3 (7.0%)	21 (48.8%)	17 (39.5%)	43 (100%)

### 3.5 Kontakte zu den (administrativ) übergeordneten Ebenen des Bundes

Ein weiteres untersuchtes Themenfeld ist die Interaktion zwischen den Organisationseinheiten und den übergeordneten Bundesstellen. Gemeint sind damit jene Stellen, die entweder hierarchisch übergeordnet oder lediglich administrativ vorgesetzt sind. Sie nehmen bspw. bei verselbständigten Einheiten Subventionsprüfungen vor oder sind – wie bei Behördenkommissionen üblich – personell und finanziell zuständig, nehmen aber keinen inhaltlichen Einfluss.

Die formellen Kontakte streuen stark. Sie finden mehrheitlich einmal pro Quartal statt. Selten sind wöchentliche formelle Kontakte. Informell treffen sich die Organisationseinheiten mit ihren übergeordneten Bundesstellen regelmässig. So geben 27.8% der Einheiten an, dass diese wö-

chentlich stattfinden und weitere 44.4% zumindest einmal monatlich (vgl. Tabelle 20).

Tabelle 20: Formelle und informelle Kontakte mit der (administrativ) übergeordneten Ebene

Wie oft haben Sie als Leiter der Organisation Kontakt zur (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes?	nie	sehr selten	mind. 1x jährlich	mind. 1x halb-jährlich	mind. 1x pro Quartal	mind. 1x pro Monat	mind. 1x pro Woche	N
Formelle Besprechung mit der (administrativ) übergeordneten Stelle	2 (2.7%)	2 (2.7%)	7 (9.6%)	9 (12.4%)	29 (39.7%)	17 (23.3%)	7 (9.6%)	73 (100%)
Informeller Kontakt mit der (administrativ) übergeordneten Stelle	0 (0%)	1 (1.4%)	1 (1.4%)	3 (4.2%)	15 (20.8%)	32 (44.4%)	20 (27.8%)	72 (100%)

Durchschnittlich stehen die Organisationen zwischen einmal pro Quartal (Wert: 4) und einmal pro Monat (Wert: 5) mit der administrativ übergeordneten Ebene in Kontakt (vgl. Tabelle 21).

Tabelle 21: Durchschnittliche Kontakthäufigkeit zur (administrativ) übergeordneten Ebene

(Skala von 0 = nie bis 6 = mind. 1x pro Woche)	Mittelwert Ø	Standardabweichung
Formelle Besprechung mit der (administrativ) übergeordneten Stelle	3.9	1.4
Informeller Kontakt mit der (administrativ) übergeordneten Stelle	4.9	1.0

Am Häufigsten wird mit den Aufsichtsorganen über die strategische Ausrichtung gesprochen, gefolgt von Gesprächen über den Grad der Zielerreichung. Finanzen sind ebenfalls ein wichtiges Thema, während organisatorische Fragen in der Regel innerhalb der Organisation gelöst werden (vgl. Tabelle 22).

Tabelle 22: Themen der formellen Besprechungen mit der (administrativ) übergeordneten Ebene

In welchem Mass sind die folgenden Themen Gegenstand der formellen Besprechungen zwischen Ihrer Organisation und dem Aufsichtsorgan? (0= Unbekannt; 6= Hauptthema)	Mittelwert $\bar{x}$	Standardabweichung	N
Finanzen	3.9	1.8	73
Organisatorische Angelegenheiten	3.0	1.4	73
Strategische Ausrichtung	4.3	1.7	73
Zielerreichung der Organisation	4.2	1.7	72

Das Vertrauensverhältnis zwischen den Organisationen und ihren (administrativ) übergeordneten Ebenen wird ähnlich positiv eingeschätzt, wie das Vertrauen zwischen Geschäftsleitung und Aufsichtsorgan (vgl. Tabelle 23). Der Wert liegt auf einer Skala von 1 (sehr gering) bis 6 (sehr gross) bei durchschnittlich 5.2 (Standardabweichung: 0.8).

Tabelle 23: Vertrauen zwischen der Organisation und der (administrativ) übergeordneten Stelle

Wie schätzen Sie insgesamt das gegenseitige Vertrauen zwischen Ihnen und der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes ein?	sehr gering	gering	eher gering	eher gross	gross	sehr gross	N
	0 (0%)	1 (1.4%)	1 (1.4%)	9 (12.3%)	35 (47.9%)	27 (37.0%)	73 (100%)

### 3.6 Kontakte zum Bundesrat

11.5% der Organisationen geben an, zumindest bei bestimmten Problemlagen einen direkten Kontakt zum Bundesrat zu haben. Die meisten Organisationen (70%) verfügen nach Eigeneinschätzung über keinen solchen, sondern wenden sich immer zuerst an das jeweils zuständige Departement (via Generalsekretär oder Bundesamt) (vgl. Tabelle 24).

Tabelle 24: Zugang zum Bundesrat

<b>Inwieweit haben Sie direkten Zugang zum (Gesamt-) Bundesrat?</b>	<b>Häufigkeit</b>	<b>Prozente</b>
Direkter Zugang hinsichtlich aller Aufgabenbereiche der Organisation	5	4.8%
Direkter Zugang hinsichtlich bestimmter Aufgabenbereich der Organisation	7	6.7%
Die Geschäftsleitung verfügt über keinen direkten Zugang, die Vorgänge laufen zunächst über das zuständige Departement (z. B. via Generalsekretariat oder Bundesamt)	73	70.2%
Die Geschäftsleitung verfügt über keinen direkten Zugang, die Vorgänge laufen zunächst über das Aufsichtsorgan der Organisation	18	17.3%
Andere Art des Zugangs	1	1.0%
<b>Gesamt</b>	<b>104</b>	<b>100%</b>

Erstaunlich ist, wie unterschiedlich oft sich der Bundesrat mit seinen Organisationseinheiten beschäftigt. 27% der Einheiten haben zur Landesregierung keinen formellen Kontakt und 20% nicht einmal einen informellen. Auf der anderen Seite treffen sich 15% der Organisationseinheiten einmal wöchentlich mit einem Mitglied des Bundesrats formell und ebenfalls 15% informell. Dies zeigt die – verständlicherweise – sehr unterschiedliche Bedeutung, welche der Bundesrat den einzelnen Einheiten zumisst (vgl. Tabelle 25).

Tabelle 25: Formelle und informelle Kontakte mit dem Bundesrat

Wie oft haben Sie direkten Kontakt zum Gesamtbundesrat bezüglich der folgenden Bereiche?	nie	sehr selten	mind. 1x jährlich	mind. 1x halbjährlich	mind. 1x pro Quartal	mind. 1x pro Monat	mind. 1x pro Woche	N
Formelle Besprechung mit dem Bundesrat	14 (26.9%)	6 (11.5%)	7 (13.5%)	4 (7.7%)	4 (7.7%)	9 (17.3%)	8 (15.4%)	52 (100%)
Informeller Kontakt mit dem Bundesrat	10 (19.6%)	7 (13.7%)	5 (9.8%)	6 (11.8%)	7 (13.7%)	8 (15.7%)	8 (15.7%)	51 (100%)

Nicht überraschend haben die Organisationseinheiten weniger Kontakt zum Bundesrat als zur übergeordneten administrativen Ebene. Durchschnittlich variieren die Kontakte zwischen einmal halbjährlich und einmal pro Quartal (vgl. Tabelle 26).

Tabelle 26: Durchschnittliche Kontakthäufigkeit zum Bundesrat

(Skala von 0= nie bis 6 = mind. 1x pro Woche)	Mittelwert	Standardabweichung
Formelle Besprechung mit dem Bundesrat	2.7	2.3
Informeller Kontakt mit dem Bundesrat	3.0	2.2

Die Mehrheit der Organisationen stuft das Vertrauen zwischen ihnen und dem Bundesrat als hoch oder sogar sehr hoch ein (vgl. Tabelle 27). Im Schnitt geben die Organisationen das Vertrauensniveau auf einer Skala von 1 (sehr gering) bis 6 (sehr gross) mit 4.9 an (Standardabweichung: 1.0).

Tabelle 27: Vertrauen zwischen Organisation und Bundesrat

Wie schätzen Sie insgesamt das gegenseitige Vertrauen zwischen Ihnen und dem Gesamtbundesrat ein?	sehr gering	gering	eher gering	eher hoch	gross	sehr gross	N
	0 (0%)	2 (4.8%)	0 (0%)	7 (16.7%)	24 (57.1%)	9 (21.4%)	42 (100%)

### 3.7 Zielvorgaben und deren Kontrolle

Ein wesentliches Instrument zur Steuerung von Organisationseinheiten ist das Setzen von Zielen und das Kontrollieren deren Erreichung. Von Interesse ist dabei insbesondere, welche Instanzen für diese Managementfunktionen zuständig sind.

#### 3.7.1 Formulierung der Ziele und Berichtswesen

Tabelle 28 zeigt auf, in welchen Dokumenten aus Sicht der Organisationseinheiten die Ziele für die Organisationseinheit festgehalten sind.

Tabelle 28: Lokalisierung und Art der Zielvorgaben

In welchen Dokumenten sind die Ziele Ihrer Organisation festgehalten?	Messbare Zielgrösse vorhanden	Ziele vorhanden, messbare Zielgrössen fehlen	Dokument enthält keine Ziele	Dokument nicht vorhanden	N
Gesetz, Verordnung, Erlass	20 (20.8%)	51 (53.1%)	24 (25.0%)	1 (1.1%)	96 (100%)
Dokument, welches die Mittelzuweisung durch das übergeordnete Departement enthält.	21 (27.6%)	13 (17.1%)	20 (26.3%)	22 (29.0%)	76 (100%)
Dokument(e) über sonstige finanzielle Zuweisungen	19 (26.8%)	10 (14.1%)	14 (19.7%)	28 (39.4%)	71 (100%)
(Quasi-)Kontrakt/ Zielvereinbarung mit dem übergeordneten Departement (z. B. Leistungsauftrag)	44 (49.4%)	15 (16.9%)	4 (4.5%)	26 (29.2%)	89 (100%)
Dokument hinsichtlich individueller Zielvorgaben für Direktor/ Präsident/ Vorstand	35 (45.5%)	13 (16.9%)	2 (2.6%)	27 (35.0%)	77 (100%)
Interne Dokumente (z.B. Strategie, Jahresplan), die mit dem übergeordneten Departement abgestimmt bzw. von diesem genehmigt sind	52 (59.1%)	15 (17.0%)	2 (2.3%)	19 (21.6%)	88 (100%)
Sonstiges	4 50.0%	1 12.5%	1 12.5%	2 25.0%	8 (100%)

Auch wurde erfasst, wie die Ziele zustande kommen. Tabelle 29 gibt hierzu die Übersicht. Auffällig ist, dass über ein Drittel (35.6%) aller Organisationen, welche an der Umfrage teilgenommen haben, angeben ihre Ziele selber zu formulieren. Bei den übrigen Organisationen handelt es sich zumindest um einen stark iterativen Prozess.

Tabelle 29: Formulierung der Zielvorgaben

<b>Ist Ihre Organisation an der Formulierung der Organisationsziele beteiligt?</b>	<b>Anzahl Organisationen</b>	<b>Prozent</b>
Wir formulieren die Ziele selbst.	37	35.6%
Wir formulieren die Ziele selbst, nachdem wir die übergeordnete Stelle des Bundes und/oder das Aufsichtsorgan kontaktiert haben.	24	23.1%
Wir stimmen die Ziele mit der übergeordneten Stelle des Bundes und/oder dem Aufsichtsorgan (als ebenbürtige Partner) in einem Verhandlungsprozess ab.	34	32.7%
Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes und/oder dem Aufsichtsorgan formuliert, wobei die Organisation zur Beratung hinzugezogen wird.	9	8.7%
Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes und/oder dem Aufsichtsorgan formuliert, die Organisation wird nicht zur Beratung hinzugezogen	0	0%
<b>Gesamt</b>	<b>104</b>	<b>100%</b>

Ergänzend wurde gefragt, welche hierarchische Ebene im Staat welche Ziele vorgibt. Aus formeller Sicht müssten die langfristigen, politisch-strategischen Ziele vom Parlament oder zumindest vom Bundesrat ausgehen. Mittelfristige oder strategische Vorgaben wären auf Departementebene anzuordnen und kurzfristige Ziele oder eigene Umsetzungsziele könnten von den Organisationen selber formuliert werden.

Tabelle 30 zeigt, dass diese formelle Aufteilung für viele Organisationen zutrifft. Jedoch finden sich auch etliche Organisationen, die angeben, ihre strategischen Ziele und sogar ihre politisch-strategischen Vorgaben selber zu setzen. Umgekehrt geben einzelne Organisationen an, dass der Bundesrat oder der Departementvorsteher resp. die Departementvorsteherin Ziele für einzelne Fachbereiche festlegt. Eine Organisation konstatiert sogar, dass das Parlament ihr operative Ziele setzt.

Tabelle 30: Zielvorgaben und Hierarchieebenen im Staat

Wer gibt letztlich die folgenden Ziele für ihre Organisation vor?	Wirs selber	Verwaltungs- oder Instutsrat	administrativ übergeordnetes Department	Departmentsvorsteher	Gesamtbunderrat	Parlament	N
Politisch-Strategische Ziele (langfristige Planung, Fernziele, allgemeine Richtlinien)	10 (9.5%)	18 (17.1%)	14 (13.3%)	19 (18.1%)	13 (12.4%)	31 (29.5%)	105 (100%)
Strategische Ziele (mittelfristige Planung: Unternehmensbezogene Vorgaben; aufgabenseitige Vorgaben)	21 (20.0%)	29 (27.6%)	14 (13.3%)	24 (22.9%)	13 (12.4%)	4 (3.8%)	105 (100%)
Operative Ziele (kurzfristige Ziele, Tätigkeitsziele, Jahresplanung)	72 (68.6%)	11 (10.5%)	9 (8.6%)	11 (10.5%)	1 (1.0%)	1 (1.0%)	105 (100%)
Ziele einzelner Fachbereiche, Umsetzungsziele (taktische Ziele)	100 (95.2%)	1 (1.0%)	1 (1.0%)	2 (1.9%)	1 (1.0%)	0 (0%)	105 (100%)

Ergänzend zu den Zielvorgaben und deren Kontrolle wurde nach dem Vetorecht der (administrativ) übergeordneten Stellen gefragt. Wie Tabelle 31 zeigt, geben 54% der Organisationseinheiten an, über uneingeschränkte fachliche Entscheidungsbefugnisse zu verfügen, während 46% der Organisationen angeben, dass der Bund bei den fachlichen Entscheiden über ein Vetorecht verfügt.

Tabelle 31: Vetorecht

Vefügt Ihre Organisation über uneingeschränkte fachliche Entscheidungsbeurteilungen?	Häufigkeit	Prozente
Ja	56	54.4%
Nein	47	45.6%
<i>N</i>	103	100%

Ergänzend dazu wurde gefragt, wie häufig denn (falls möglich) fachliche Entscheide durch die übergeordnete Stelle des Bundes geändert oder aufgehoben werden. Die Auswertungen in Tabelle 32 zeigen, dass die meisten Organisationen angeben, dass ihre Entscheidungen selten aufgehoben und eher selten abgeändert werden.

Tabelle 32: Abänderung / Aufhebung fachlicher Entscheide

Wenn nein, wie häufig werden fachliche Entscheidungen der Organisation durch die übergeordnete Stelle des Bundes geändert oder aufgehoben? (1 = nie; 6 = sehr oft)	Mittelwert $\bar{x}$	Standardabweichung	<i>N</i>
Aufhebung	1.67	0.67	45
Abänderung	2.43	1.03	46

### 3.7.2 Messung der Leistungserbringung

Von Interesse ist der Prozess der Leistungsmessung. Dazu wurden die befragten Organisationen als erstes gebeten, zwischen finanziellen Zielen, Leistungszielen und Wirkungszielen zu unterscheiden. Zur Abgrenzung wurden folgende Definitionen vorgegeben:

**Finanzielles Ziel:** Unter dem finanziellen Ziel wird primär das Einhalten der finanziellen Rahmenbedingungen verstanden. So können Budgetvorgaben, Richtlinien bezüglich der Verwendung von Ausgaben oder das Einhalten der Ausgabenpolitik aufgeführt werden. Aber auch unternehmerische Ziele, wie das zu erzielende Ergebnis oder (relative) Grössen wie Return on Investment, Return on Equity etc. können je nach Organisation von Bedeutung sein.

**Leistungsziel:** Mit dem Leistungsziel wird die jährliche Mengenvorgabe zu den Kerntätigkeiten der Organisation (engl. Output) beschrieben. Bei-

spiel: Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ist verantwortlich dafür, dass alle Bewilligungs- und Zulassungsverfahren im Bereich der Zivilluftfahrt fristgerecht abgewickelt werden.

**Wirkungsziel:** Das Wirkungsziel beschreibt den beabsichtigten Effekt der Organisationstätigkeit auf eher lange Frist (Zeithorizont ab vier Jahre). Gefragt wird dabei nicht nach der organisatorischen Leistung, sondern nach der beabsichtigten Wirkung (engl. Outcome) der Organisationstätigkeit. Beispiel: Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) gewährleistet einen im europäischen Vergleich hohen Sicherheitsstandard der schweizerischen Zivilluftfahrt.

Zur Beurteilung des Einsatzes dieser Zielgrössen in den Organisationen wurde als erstes erfasst, ob die Zielvorgaben (falls vorhanden) mittels Indikatoren gemessen werden. Die Umfrage ergibt (vgl. Tabelle 33), dass in den meisten Fällen (79%) Indikatoren zu finanziellen Zielen erhoben werden. Auch für die Leistungsziele werden in beinahe 60% der Fälle Indikatoren erhoben. Einzig im Bereich der Wirkungsziele werden nur für 42% der erfassten Organisationen Indikatoren vorgegeben.

Tabelle 33: Indikatoren zu Zielen

Wird das Erreichen der Ziele mittels Indikatoren gemessen?	Nein	Teilweise	Ja	N
Finanzielles Ziel	10 (11.1%)	9 (10.0%)	71 (78.9%)	90 (100%)
Leistungsziel	9 (9.9%)	28 (30.8%)	54 (59.3%)	91 (100%)
Wirkungsziel	18 (20.5%)	33 (37.5%)	37 (42.0%)	88 (100%)

In einem zweiten Schritt wurden die Organisationen zur Qualität der Indikatoren aus ihrer Sicht befragt, d. h. wie präzise die Indikatoren Auskunft über die Zielerreichung geben resp. ob die Indikatoren nur als Annäherung zu verstehen sind oder ein genaues Abbild der Realität wiedergeben. Wie die Auswertungen in Tabelle 34 zeigen, beurteilen die erfassten Organisationen die Präzision der Indikatoren für die finanziellen Ziele als genau bis äusserst genau. Hingegen wird die Präzision der Indikatoren zu den Wirkungszielen als eher ungenau beurteilt.

Tabelle 34: Präzision der Messung mittels Indikatoren

<b>Wie präzise geben diese Indikatoren Auskunft über die Zielerreichung (1 = sehr ungenau; 6 = äusserst genau)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>N</b>
Finanzielles Ziel	5.2	1.1	80
Leistungsziel	4.2	1.1	83
Wirkungsziel	3.4	1.3	77

Tabelle 35 zeigt auf, wie zuverlässig die Indikatoren aus Sicht der Organisationen erhoben werden können. So interessiert, ob es bspw. Lücken bei der Informationssammlung und Aufbereitung gibt. Es zeigt sich, dass die finanziellen Ziele am zuverlässigsten erhoben werden können, gefolgt von den Leistungszielen. Bei den Wirkungszielen ist eine lückenlose Erhebung und Aufbereitung nach Ansicht der Befragten hingegen schwierig.

Tabelle 35: Zuverlässigkeit der Datenerhebung zu den Indikatoren

<b>Wie zuverlässig konnten diese Daten für die Indikatoren erhoben werden? (0= keine Datenerhebung; 1 = völlig unzuverlässig; 6 = sehr zuverlässig)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>N</b>
Finanzielles Ziel	5.2	1.6	84
Leistungsziel	4.3	1.4	86
Wirkungsziel	3.3	1.6	81

Tabelle 36 zeigt auf, wie geeignet die Organisationseinheiten die Indikatoren zur Messung der drei Zielbereiche einschätzen. Es zeigt sich, dass wiederum die Indikatoren zu den finanziellen Zielen als durchschnittlich am besten geeignet angesehen werden.

Tabelle 36: Eignung der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung

<b>Wie geeignet erachten Sie die Indikatoren zur Messung der jeweiligen Zielerreichung? (1 = völlig ungeeignet; 6 = sehr gut geeignet)</b>	<b>Mittelwert <math>\bar{x}</math></b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>N</b>
Finanzielles Ziel	5.2	1.1	88
Leistungsziel	4.6	1.1	89
Wirkungsziel	3.7	1.3	84

Abschliessend wurden die Organisationen gefragt, wie sie ihre eigene Zielerreichung beurteilen und wie sich die Leistungserbringung in den vergangenen fünf Jahren verändert hat.

Tabelle 37 zeigt die Eigenbeurteilung der Organisationen. Auffällig ist, dass die Einheiten im Mittel (und bei einer relativ geringen Standardabweichung) auf einer Skala von 1 (Ziele zu 0% erreicht) und 6 (Ziele zu 100% erreicht) bei den finanziellen Zielen den sehr hohen Wert 5.5 angeben und bei keiner Organisation der Wert unter 3 liegt. Es ist verständlich, dass Organisationseinheiten ihre eigene Leistung positiv einschätzen. Dass die Werte so hoch sind, überrascht dennoch. Entweder haben die Organisationen tatsächlich gut gearbeitet oder sie haben beim Prozess der Zielvereinbarung dafür gesorgt, dass die übergeordnete Instanz keine ambitionierten Ziele setzt.

Tabelle 37: Zielerreichung

<b>Wurden die Ziele erreicht? (1 = zu 0% erreicht; 6 = zu 100% erreicht)</b>	<b>Mittelwert <math>\bar{x}</math></b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>N</b>
Finanzielle Ziele	5.5	0.7	89
Leistungsziele	5.1	0.8	90
Wirkungsziele	4.7	0.9	81

Betrachtet man die Selbsteinschätzung der Organisationen zur Entwicklung der Zielerreichung (vgl. Tabelle 38), kann festgestellt werden, dass die Organisationseinheiten überzeugt sind, dass sie schon seit längerem so gut arbeiten.

Tabelle 38: Entwicklung der Zielerreichung

Wie haben sich die Werte in den letzten fünf Jahren entwickelt?	verbessert	etwa gleich geblieben	verschlechtert	N
Finanzielle Ziele	30 (33.3%)	58 (64.4%)	2 (2.2%)	90 (100%)
Leistungsziele	44 (47.8%)	46 (50.0%)	2 (2.2%)	92 (100%)
Wirkungsziele	41 (48.2%)	42 (49.4%)	2 (2.2%)	85 (100%)

### 3.7.3 Berichtswesen und Wertung der Ergebnisse

Eine wesentliche Grundlage für die Zielbeurteilung bilden das Berichtswesen und der Umgang der übergeordneten Stellen mit diesen Reportings.

Dazu wurde zuerst gefragt, wie häufig die Organisationen schriftliche Ergebnisberichte einzureichen haben (vgl. Tabelle 39). Die meisten Organisationen erstatten in dieser Form jährlich Bericht.

Tabelle 39: Häufigkeit der schriftlichen Berichterstattung

Wie häufig berichtet Ihre Organisation schriftlich über Ergebnisse und erreichte Ziele an die übergeordnete Stelle des Bundes?	Nie	sehr selten	mind. 1x jährlich	mind. 1x halbjährlich	mind. 1x pro Quartal	mind. 1x pro Monat	mind. 1x pro Woche	N
Anzahl Organisationen	1 (0.9%)	2 (1.9%)	65 (61.3%)	16 (15.1%)	16 (15.1%)	4 (3.8%)	2 (1.9%)	106 (100%)

Ergänzend wurde erfasst, an wen diese Berichte gehen resp. wer die Bewertung der Ergebnisse vornimmt (vgl. Tabelle 40). Da die Reportings oftmals nicht nur von einer Stelle analysiert werden, sondern für mehrere Organe relevant sind, werden nachfolgend alle Ebenen angegeben, welche in die Berichterstattung involviert sind.

Tabelle 40: Bewertung der Zielerreichung

<b>Wer bewertet die Ergebnisse / die Zielerreichung der Organisation (Mehrfachantworten möglich)?</b>	<b>Anzahl Organisationen</b>
Organisation selbst	71
Dritte im Auftrag der Organisation	18
(administrativ) übergeordnetes Departement	46
Dritte im Auftrag des Departementes	13
Departementsvorsteher/ Departementsvorsteherin	29
(Gesamt-) Bundesrat	16
Parlament	10
Niemand	8
Andere	11

Weiter wurde gefragt, ob gute Ergebnisse der Organisationen belohnt werden, und wenn ja, wie stark. Tabelle 41 zeigt, dass eine solche Belohnung bei über 50% der Organisationseinheiten stattgefunden wird. Gleichzeitig gibt keine der befragten Organisationen an, dass gute Ergebnisse sehr stark belohnt werden.

Tabelle 41: Belohnung von guten Ergebnissen

<b>Werden gute Ergebnisse oder die Erfüllung der Ziele ihrer Organisation belohnt?</b>	<b>Nein</b>	<b>Ja, gering</b>	<b>Ja, stark</b>	<b>Sehr stark</b>	<b>N</b>
Anzahl Organisationen	48 (47.1%)	44 (43.1%)	10 (9.8%)	0 (0%)	102 (100%)

Die Belohnungen fallen unterschiedlich aus, wie Tabelle 42 zeigt. Verbreitet sind finanzielle Konsequenzen für die Führungskräfte oder die gesamte Organisation.

Tabelle 42: Arten der Belohnung

<b>Woraus besteht die Belohnung? (Mehrfachantworten möglich)</b>	<b>Anzahl Nennungen</b>
Gehaltserhöhungen, Gehaltszulagen oder Beförderung von Personal	38
Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Organisation	9
Reduktion von Tätigkeitskontrollen durch die Aufsichtsorgane	4
Grössere Autonomie der Organisation im Hinblick auf die übergeordnete Stelle des Bundes	7
Grösserer Entscheidungsspielraum der Beschäftigten	7
Erfolgsprämien	4
Anerkennung, Wertschätzung o.ä.	2

Nebst Boni gibt es in zwei Drittel der Organisationen auch Sanktionen bei ungenügenden Ergebnissen. Wiederum zeigt sich (vgl. Tabelle 43), dass keine der Organisationen angibt, dass Verfehlungen sehr starke Auswirkungen haben.

Tabelle 43: Sanktionierung

<b>Werden <i>schlechte</i> Ergebnisse oder die Verfehlung von Zielgrössen sanktioniert?</b>	<b>Nein</b>	<b>Ja, gering</b>	<b>Ja, stark</b>	<b>Sehr stark</b>	<b>N</b>
Anzahl Organisationen	19 (27.1%)	39 (55.7%)	12 (17.1%)	0 (0%)	70 (100%)

Die Art der Sanktionen wurde ebenfalls erhoben. Tabelle 44 stellt die häufigsten Nennungen dar. Wie bereits bei den Boni sind finanzielle Lohn einbussen beim obersten Kader verbreitet. Die Organisationen werden hingegen weniger oft mit Mittelkürzungen bestraft, dafür die Kontrolle über die Einheiten erhöht.

Tabelle 44: Arten der Sanktionierung

<b>Woraus besteht die Sanktionierung? (Mehrfachantworten möglich)</b>	<b>Anzahl Nennungen</b>
Gehaltskürzungen, Streichen/ Kürzen von Gehaltszulagen, Versetzung von Mitarbeitenden	21
Erhöhte Kontrolltätigkeit durch die Aufsichtsorgane	17
Verringerung der finanziellen Ausstattung der Organisation	7
Geringere Autonomie der Organisation im Hinblick auf die übergeordnete Stelle des Bundes	9
Geringerer Entscheidungsspielraum der Beschäftigten	9
Restrukturierung oder Auflösung der Organisation	6
Entlassung	1
Entzug des Mandates	1
Kritik durch den Departementschef	1
Mehr Führungsgespräche, engere Begleitung im Coaching, Audits	1
Reputationsverlust bei Konsumenten und in der Branche	1

---

## 4 AUTONOMIE

### 4.1 Definition von Autonomie aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Zur Bestimmung des Autonomiegrads von Organisationseinheiten muss zuerst diskutiert werden, welche Aspekte die betriebliche Steuerung durch die Regierung überhaupt beinhaltet. Eine erste Antwort darauf gab Luther Gulick 1937 (S. 13).<sup>23</sup> Dieser beschrieb die Aufgaben des Präsidenten der Vereinigten Staaten anhand des Akronyms POSDCORB (*Planning – Organizing – Staffing – Directing – Coordinating – Reporting – Budgeting*).<sup>24</sup> Koontz/O'Donnell (1955, S. 38) entwickelten daraus die fünf Managementfunktionen *Planning, Organizing, Staffing, Leading* und *Controlling*, indem sie *Reporting* und *Budgeting* zu *Controlling* zusammenfassten und *Coordinating* nicht als eigenständige Funktion, sondern als übergeordnetes Ziel des Managements beschrieben. Zudem verstanden die Autoren die Reihenfolge der Funktionen als Abfolge des grundlegenden Managementprozesses (Wehrich/Koontz 1993, S. 10ff).

Diese funktionale Managementperspektive ist seit ihrer Entwicklung vor allem empirisch herausgefordert worden. So konnte Mintzberg bereits 1975 (S. 49ff) die strikt schrittweise Abfolge der fünf Funktionen empirisch widerlegen. Schreyögg/Koch (2010, S. 18ff) weisen jedoch darauf hin, dass der Fünferkanon die Grundkonzeption des Managements erfasst und nicht konkrete Einzelhandlungen eines Managers beschreibt. Die beiden Autoren behalten deshalb die Fünfergliederung der Managementfunktionen für die Skizzierung ihres Managementprozesses bei. Jedoch wird das Prozessverständnis verstärkt auf Wechselwirkungen zwischen den Funktionen ausgerichtet.

Für die Analyse der Autonomie wird diese funktionale Sichtweise übernommen, weil sie ein zweckmässiges Abstraktionsniveau aufweist. Überträgt die Exekutive Managementkompetenzen an Organisationseinheiten, handelt es sich in erster Linie um ganze Funktionsbereiche und nicht

---

<sup>23</sup> Die ausführliche Herleitung der Definition findet sich in Huber 2012 (S. 35ff).

<sup>24</sup> Gulick bezieht sich dazu explizit auf Fayols (1916, S. 5) fünf Elemente: *Prévoir, Organiser, Commander, Coordonner* und *Côntroler* (vgl. Lingnau 2008, S. 84).

Einzelermächtigungen. Anders ausgedrückt: *Die Autonomie eines Verwaltungsträgers ist vom Umfang ihrer Entscheidungskompetenzen innerhalb der Managementfunktionen bestimmt.*

Zur Erfassung der Autonomiebereiche von Organisationseinheiten auf Bundesebene wird der klassische „Fünferkanon“ der Managementfunktionen von Wehrich/Koontz (1993, S. 10ff) auf die Führung in der Verwaltung angepasst.

*Planung* stellt für staatliche Organisationen den logischen Ausgangspunkt des Managementprozesses dar. An zweiter Stelle ist für die spezifische Betrachtung von öffentlichen Organisationen die *Finanzierung* als eigenständige Managementfunktion einzufügen. Während bei privaten Unternehmen die Finanzierung als Teil der strategischen Planung zu verstehen ist, erfolgt bei öffentlichen Aufgabenträgern die Zuordnung der finanziellen Mittel grundsätzlich nach der Aufgabendefinition. Erst wenn die Finanzierung sichergestellt ist, gelingt die Umsetzung der Planung anhand der Managementfunktionen *Organisation, Personaleinsatz, Führung und Controlling*.

Anhand der Managementfunktionen lassen sich für staatliche Organisationseinheiten fünf Autonomiebereiche bezeichnen. Es sind dies die **fachliche Autonomie**, die **finanzielle Autonomie**, die **organisatorische Autonomie**, die **personelle Autonomie** und die **Führungsautonomie**.

Das Autonomieäquivalent zur Planung ist die fachliche Autonomie, d.h. die Kompetenz (inhaltlich) strategisch zu planen und die betrieblichen Rahmenbedingungen zu setzen. Für die Managementfunktion des *Controllings* gibt es keinen äquivalenten Autonomiebereich. Das Controlling kann als Aspekt des Autonomiegrads der einzelnen Managementfunktionen verstanden werden.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Autonomie und Kontrolle sind eng miteinander verbunden. Allgemein wird Kontrolle als die Beschränkung von Entscheidungsfreiheit beschrieben. Lingnau (2008, S. 85ff) definiert Kontrolle als Ergebnis des Controllings. Inhalt des Controllings ist somit die Führungsunterstützung im Sinne einer Management-Kontrolle. Mittel dazu ist ein Soll-Ist Vergleich der Umsetzung der anderen Managementfunktionen. Der Controller ist dabei nicht derjenige, der die Kontrolle ausübt, sondern derjenige, der das Management bei der Ausübung der Kontrolle unterstützt (Horváth 2009, S. 18).

Wichtig ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass auf ein Zusammenführen der fünf Autonomiedimensionen zu einer „Gesamtautonomie“ verzichtet wird. Der Grund hierfür ist, dass Verhoest et al. (2004, S. 101ff) argumentativ und empirisch belegen können, dass Autonomie ein mehrdimensionales Konstrukt ist. Wie die Autoren erläutern, kann eine Organisation in einem Autonomiebereich über sehr weitgehende Freiheiten verfügen, während in einem anderen Bereich die Regierung sehr strikte Vorgaben macht. Die einzelnen Autonomiebereiche sind deshalb als eigenständige „Dimensionen“ zu verstehen.

Zusammenfassend gibt Tabelle 45 die Herleitung der Autonomiedimensionen anhand der Managementfunktionen wieder. Zudem werden die einzelnen Elemente dieser Autonomiedimensionen dargestellt.

Tabelle 45: Managementfunktionen, Autonomiedimensionen, Autonomiebereiche

<b>Managementfunktionen</b>	Planung	Finanzierung	Organisation	Personaleinsatz	Führung	Controlling
<b>Autonomiedimensionen</b>	Fachliche Autonomie	Finanzielle Autonomie	Organisatorische Autonomie	Personelle Autonomie	Führungsautonomie	Soll-Ist Vergleich: Beeinflusst die vorangehenden Autonomiedimensionen
<b>Teilbereiche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategische Planung</li> <li>- Gestaltung der betrieblichen Rahmenbedingungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betriebskosten</li> <li>- Finanzierung</li> <li>- Investitionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufbauorganisation</li> <li>- Ablauforganisation</li> <li>- Projektorganisation</li> <li>- Stellenbildung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einstellung</li> <li>- Entlohnung</li> <li>- Beurteilung</li> <li>- Promotion</li> <li>- Abbau von Personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Führungsgrundsätze</li> <li>- Interne Kommunikation</li> <li>- Führung in Konflikt- und Krisenfällen</li> </ul>	

## 4.2 Autonomiedimensionen

### 4.2.1 Fachliche Autonomie

Anhand von drei Aspekten werden die fachlichen Entscheidungskompetenzen erhoben (Cronbach Alpha der Umfrage: 0.74):

- Auswahl und Eingrenzung der Adressaten/Zielgruppe
- Festlegung der Instrumente zum Aufgabenvollzug (Eigenerstellung, Subvention, Übertragung an Private etc.)
- Ausgestaltung des konkreten Aufgabenvollzugs (operative Umsetzung, z. B. Prioritätensetzung)

Die Antworten werden mittels einer siebenstufigen Likert Skala erfasst. Auf dem Intervall 0 (keine Entscheidungskompetenzen) bis 6 (sehr hohe Entscheidungskompetenzen) konnten die Organisationseinheiten das für sie zutreffende Niveau angeben. Tabelle 46 stellt die wichtigsten Übersichtswerte dar. Organisationseinheiten auf Bundesebene schätzen ihre Entscheidungskompetenzen bei der Auswahl und Eingrenzung der Zielgruppen durchschnittlich leicht über dem mittleren Wert 3 ein. Bei der Festlegung der Instrumente zum Aufgabenvollzug und bei der Ausgestaltung des konkreten Aufgabenvollzugs liegt die durchschnittliche Autonomie der Organisationen deutlich resp. sehr deutlich über dem Mittel. Gleichzeitig fällt auf, dass bei allen drei Werten die Standardabweichung relativ hoch ist. Dies bedeutet, dass es Organisationen gibt, die ihre Autonomie bei den drei Aspekten als sehr tief resp. sehr hoch einschätzen.

Tabelle 46: Fachliche Autonomie

<b>Teilfragen fachliche Autonomie (0=keine Entscheidungskompetenzen; 6=sehr hohe Entscheidungskompetenzen)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>N</b>
Auswahl und Eingrenzung der Adressaten/ Zielgruppe	3.3	2.4	96
Festlegung der Instrumente zum Aufgabenvollzug	3.8	2.1	100
Ausgestaltung des konkreten Aufgabenvollzugs	4.5	1.5	90

#### **4.2.2      Finanzielle Autonomie**

Zur Erhebung der finanziellen Autonomie wurde gefragt, inwieweit die Organisationen in den folgenden Autonomiebereichen unabhängig Entscheide treffen können (Cronbach Alpha der Umfrage: 0.92):

- Tätigen von Investitionen
- Festlegung der Höhe von Gebühren, Abgaben, Eigenanteilen
- Festlegung von Preisen für Dienstleistungen/Produkte
- Beteiligung an juristischen Personen des Privatrechts
- Kreditverschiebung von Sach- zu Personalmitteln (und/oder umgekehrt)
- Kreditverschiebung von Personal- oder Sachmitteln zu Investitionsmitteln (und/oder umgekehrt)
- Übertragung von Mitteln ins Folgejahr

Die Antworten werden ebenfalls auf einer siebenstufigen Likert Skala von 0 (keine Entscheidungskompetenzen bis 6 (sehr hohe Entscheidungskompetenzen) gemessen. In Tabelle 47 finden sich die wichtigsten Übersichtswerte. Durchschnittlich beurteilen die befragten Organisationen ihre Entscheidungskompetenzen bei den Finanzen als mittel bis eher hoch, wobei die Standardabweichungen wiederum auf eine relativ hohe Streuung hinweisen, d. h. auch Organisationen mit sehr tiefer oder sehr hoher finanzieller Autonomie existieren.

Tabelle 47: Finanzielle Autonomie

<b>Teilfragen finanzielle Autonomie (0=keine Entscheidungskompetenzen; 6=sehr hohe Entscheidungskompetenzen)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standard- abweichung</b>	<b>N</b>
Tätigen von Investitionen	4.2	1.7	101
Festlegung der Höhe von Gebühren, Abgaben, Eigenanteilen	3.6	1.7	93
Festlegung von Preisen für Dienstleistungen/ Produkte	4.2	1.7	96
Beteiligung an juristischen Personen des Privatrechts	3.3	2.0	74
Kreditverschiebung von Sach- zu Personalmitteln (und/oder umgekehrt)	4.2	1.8	98
Kreditverschiebung von Personal- oder Sachmitteln zu Investitionsmitteln (und/oder umgekehrt)	3.9	1.9	97
Übertragung von Mitteln ins Folgejahr	3.7	1.8	96

### 4.2.3 Organisatorische Autonomie

Zur Erhebung der organisatorischen Autonomie wurden folgende sechs Kompetenzbereiche abgefragt (Cronbach Alpha der Umfrage: 0.86):

- Schaffung resp. Auflösung von Stellen
- Vertikale Gliederung: Schaffung resp. Auflösung von Hierarchiestufen
- Horizontale Gliederung: Schaffung resp. Auflösung von Funktionsbereichen auf der obersten Hierarchieebene (z. B. Abteilungen, Divisionen)
- Modellierung von Geschäftsprozessen
- Schaffung von Projektorganisationen für Grossprojekte
- Schaffung von Projektorganisationen für kleinere und mittlere Projekte

Zur Erfassung wird dieselbe Likert Skala wie zur Messung der finanziellen Autonomie verwendet. Die Mittelwerte in Tabelle 48 zeigen, dass die

Organisationseinheiten ihre Entscheidungskompetenzen in den Bereichen der organisatorischen Autonomie als hoch bis sehr hoch bezeichnen. Die Standardabweichung ist jedoch ebenfalls relativ hoch, ausser bei den Kompetenzbereichen „Modellierung von Geschäftsprozessen“ und „Schaffung von Projektorganisationen für kleinere und mittlere Projekte“, wo es keinen Minimalwert unter 3 resp. 2 gibt.

Tabelle 48: Organisatorische Autonomie

<b>Teilfragen organisatorische Autonomie (0=keine Entscheidungskompetenzen; 6=sehr hohe Entscheidungskompetenzen)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>N</b>
Schaffung oder Auflösung von Stellen	4.5	1.5	100
Vertikale Gliederung: Schaffung oder Auflösung von Hierarchiestufen	4.4	1.5	100
Horizontale Gliederung: Schaffung oder Auflösung von Funktionsbereichen auf der obersten Hierarchieebene (z. B. Abteilungen, Divisionen)	4.4	1.4	98
Modellierung von Geschäftsprozessen	5.4	1.0	101
Schaffung von Projektorganisationen für Grossprojekte	5.2	1.2	99
Schaffung von Projektorganisationen für kleinere und mittlere Projekte	5.8	0.7	100

#### 4.2.4 Personelle Autonomie

Die Autonomie in Personalfragen wird auf zwei Zeitachsen gemessen. Zuerst wird nach den Entscheidungskompetenzen im Bereich der strategischen Personalentscheide, danach nach den Personalkompetenzen auf operativer Ebene gefragt. Unter der strategischen Personalautonomie werden die langfristige Personalplanung sowie die Auswahl von Belohnungs- und Beurteilungssystemen verstanden, mit der operativen Personalautonomie werden die Entscheidungskompetenzen im situativen Umgang mit Personalfragen erfasst. Da die neuere Literatur zur Autonomie von Agencies diese Trennung argumentativ sowie empirisch stützt (vgl. Laegreid et al. 2006, S. 247f; Verhoest et al. 2010, S. 19ff),

wurde diese Trennung auch für das Design des schweizerischen Fragebogens übernommen.

Sowohl die strategische wie auch die operative Personalautonomie werde anhand der folgenden fünf Aspekte gemessen (Cronbach alpha strategisch 0.92, operativ 0.85):

- Kriterien für die Einstellung von Mitarbeitenden
- Höhe der Entlohnung des Personals
- Kriterien für die Beurteilung von Mitarbeitenden
- Kriterien und Bedingungen für Beförderungen
- Kriterien/ Eckpunkte/ Vorgehensweise bei Personalabbau

Die Skala der möglichen Antwortkategorien ist vierstufig aufgebaut und beinhaltet: Keine Personalautonomie / für einige Mitarbeitende / für die meisten Mitarbeitenden (z. B. exkl. Geschäftsleitung) / für alle Mitarbeitende. Die Tabellen 49 und 50 geben eine Übersicht zu den Antworten. Anhand der Mittelwerte lässt sich ablesen, dass die Organisationseinheiten ihre strategische Personalautonomie als geringer beurteilen als die operative Personalautonomie.

Tabelle 49: Strategische Personalautonomie

<b>Teilfragen strategische Personalautonomie (1=Keine Personalautonomie; 2=für einige Mitarbeitenden; 3=für die meisten Mitarbeitenden; 4=für alle Mitarbeitenden)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standard- abweichung</b>	<b>N</b>
Kriterien für die Einstellung von Mitarbeitenden	1.9	1.1	106
Höhe der Entlohnung des Personals	1.2	1.3	105
Kriterien für die Beurteilung von Mitarbeitenden	2.0	1.3	104
Kriterien und Bedingungen für Beförderungen	1.8	1.3	104
Kriterien/ Eckpunkte/ Vorgehensweise bei Personalabbau	1.5	1.3	103

Tabelle 50: Operative Personalautonomie

<b>Teilfragen operative Personalautonomie (1=Keine Personalautonomie; 2=für einige Mitarbeitenden; 3=für die meisten Mitarbeitenden; 4=für alle Mitarbeitenden)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standard- abweichung</b>	<b>N</b>
Kriterien für die Einstellung von Mitarbeitenden	2.5	0.7	104
Höhe der Entlohnung des Personals	1.8	1.2	104
Kriterien für die Beurteilung von Mitarbeitenden	2.4	0.9	104
Kriterien und Bedingungen für Beförderungen	2.2	1.0	102
Kriterien/ Eckpunkte/ Vorgehensweise bei Personalabbau	2.0	1.2	100

#### 4.2.5 Führungsautonomie

Die Führungsautonomie wird anhand von vier Aspekten erhoben (Cronbach Alpha der Umfrage: 0.78):

- Festlegen von Führungsgrundsätzen
- Richtlinien zur internen Kommunikation
- Lösung von gravierenden Führungskonflikten mit Mitarbeitenden
- Vorgaben zur Führung in Krisensituationen

Als Antwortkategorie wird die bereits erwähnte siebenstufige Likert Skala vorgegeben. Die Mittelwerte in Tabelle 51 zeigen, dass die Organisationseinheiten ihre Führungsautonomie als sehr hoch einschätzen. Die Standardabweichung fällt tendenziell etwas geringer aus als bei anderen Autonomiebereichen (finanzielle Autonomie, organisatorische Autonomie). Dies weist darauf hin, dass nur wenige Organisationen ihre Freiheitsgrade bei der Führung als gering betrachten.

Tabelle 51: Führungsautonomie

Teilfragen Führungsautonomie (0=keine Entscheidungskompetenzen; 6=sehr hohe Entscheidungskompetenzen)	Mittelwert Ø	Standardabweichung	N
Festlegen von Führungsgrundsätzen	5.2	1.2	100
Richtlinien zur internen Kommunikation	5.7	0.7	100
Lösung von gravierenden Führungskonflikten mit Mitarbeitenden	5.4	1.0	100
Vorgaben zur Führung in Krisensituationen	4.9	1.4	98

#### 4.2.6 Repräsentation der Autonomiedimensionen in der Erhebung

Abschliessend wird überprüft, ob die fünf Autonomiedimensionen nicht nur diskursiv begründet werden können, sondern auch empirisch überzeugen. Dazu wird eine Hauptkomponentenanalyse durchgeführt.<sup>26</sup>

Die insgesamt 30 Autonomiebereiche (Items) wurden einer obliquen Rotation (Oblimin direkt,  $\Delta=0$ ) unterzogen.<sup>27</sup> Das Kaiser-Meyer-Olkin Mass (KMO) der Stichprobeneignung bestätigt die Eignung der 30 Items für die Analyse (KMO=0.824). Alle KMO Werte der einzelnen Items sind  $>0.71$ , was weit über dem akzeptablen Limit von 0.5 liegt (Field 2009, S. 659). Der Bartlett-Test auf Sphärizität  $\chi^2(435) = 955.235$ ,  $p < 0.001$ , zeigt, dass die Korrelationen zwischen den Items genügend hoch sind für eine Hauptkomponentenanalyse. Eine erste Analyse zur Ermittlung der Eigenwerte bestätigt, dass sechs Komponenten Eigenwerte über dem Kai-

<sup>26</sup> Für die theoretischen und mathematischen Grundlagen siehe: Field 2009, S. 627ff.

<sup>27</sup> Da anzunehmen ist, dass die beiden Autonomiedimensionen in einem bestimmten Ausmass miteinander korrelieren, wurde eine oblique Rotation und nicht eine orthogonale Rotation (Varimax) angewendet.

ser Kriterium von 1 vorweisen und in der Kombination 68.4% der Varianz erklären. Die Häufung der Items in Tabelle 52 (Werte derselben Autonomiedimension sind hervorgehoben) deutet zusätzlich darauf hin, dass die sechs Komponenten aus der Erhebung die 6 konzeptionell erarbeiteten Autonomiedimensionen in guter Qualität abbilden.

Tabelle 52: Strukturmatrix der Hauptkomponentenanalyse (N=128)

Teilfragen	Komponenten					
	1	2	3	4	5	6
Kriterien für die Beurteilung von Mitarbeitenden (strategisch)	<b>.925</b>				.365	
Kriterien für die Einstellung von Mitarbeitenden (strategisch)	<b>.852</b>		- .342		.349	
Kriterien und Bedingungen für Beförderungen (strategisch)	<b>.842</b>				.597	
Kriterien/ Eckpunkte/ Vorgehensweise bei Personalabbau (strategisch)	<b>.777</b>		- .380		.556	
Höhe der Entlohnung des Personals (strategisch)	<b>.711</b>		- .541		.581	
Vertikale Gliederung: Schaffung oder Auflösung von Hierarchiestufen		<b>.287</b>	- .384			- .915
Schaffung oder Auflösung von Stellen		<b>.323</b>	- .343			- .843
Horizontale Gliederung: Schaffung oder Auflösung von Funktionsbereichen	.326	<b>.354</b>	- .346			- .834
Schaffung von Projektorganisationen für kleine und mittlere Projekte		<b>.828</b>				
Schaffung von Projektorganisationen für Grossprojekte		<b>.770</b>		.364		- .405
Modellierung von Geschäftsprozessen		<b>.704</b>				- .576
Kreditverschiebung von Sach- zu Personalmitteln (und/ oder umgekehrt)		.292	<b>- .857</b>		.323	- .334
Kreditverschiebung von Personal- oder Sachmitteln zu Investitionsmitteln (und/ oder umgekehrt)			<b>- .826</b>		.306	- .343
Übertragung von Mitteln ins Folgejahr	.376		<b>- .816</b>	.299	.363	- .340
Tätigen von Investitionen	.275	.308	<b>- .768</b>			
Festlegung von Preisen für Dienstleistungen/ Produkte			<b>- .726</b>	.552	.264	
Festlegung der Höhe von Gebühren, Abgaben, Eigenanteilen			<b>- .708</b>	.505		- .301
Beteiligung an juristischen Personen des Privatrechts	.405		<b>- .698</b>		.305	- .359
Festlegung der Instrumente zum Aufgabenvollzug (Eigenerstellung, Subvention, Übertragung an Private etc.)			- .411	<b>.845</b>		
Auswahl und Eingrenzung der Adressaten/ Zielgruppe				<b>.836</b>		
Welche der folgenden Aussagen charakterisiert den konkreten Aufgabenvollzug durch die Organisation am treffendsten?	.319		- .429	<b>.615</b>		
Kriterien und Bedingungen für Beförderungen (operativ)	.494				<b>.850</b>	
Höhe der Entlohnung des Personals (operativ)	.384		- .436		<b>.793</b>	
Kriterien/ Eckpunkte/ Vorgehensweise bei Personalabbau (operativ)	.375		- .330		<b>.763</b>	
Kriterien für die Beurteilung von Mitarbeitenden (operativ)	.453				<b>.757</b>	
Kriterien für die Einstellung von Mitarbeitenden (operativ)					<b>.730</b>	
Festlegen von Führungsgrundsätzen		.586				<b>- .659</b>
Lösung von gravierenden Führungskonflikten mit Mitarbeitenden		.519				<b>- .658</b>
Vorgaben zur Führung in Krisensituationen		.472				<b>- .654</b>
Richtlinien zur internen Kommunikation		.716				<b>- .493</b>
Eigenwerte	<b>9.37</b>	<b>4.19</b>	<b>2.68</b>	<b>1.56</b>	<b>1.46</b>	<b>1.24</b>
Erklärte Varianz (%)	<b>31.23</b>	<b>13.97</b>	<b>8.94</b>	<b>5.19</b>	<b>4.88</b>	<b>4.14</b>
Cronbach Alpha	<b>0.92</b>	<b>0.86</b>	<b>0.92</b>	<b>0.74</b>	<b>0.85</b>	<b>0.78</b>
Autonomiedimension	<b>Strategische Personal-autonomie</b>	<b>Organisatorische Autonomie</b>	<b>Finanzielle Autonomie</b>	<b>Fachliche Autonomie</b>	<b>Operative Personal-autonomie</b>	<b>Führungs-autonomie</b>

---

## 5 EINFLUSSFAKTOREN AUF DIE AUTONOMIE VON AGENCIES

### 5.1 Vorgehensweise zur Datenanalyse

Die Auswertungen in diesem Kapitel stellen die Verbindung zwischen den Daten zur Steuerung und Struktur der Organisationen auf Bundesebene (Kapitel 2) und deren Autonomie (Kapitel 3) her. Damit wird untersucht, welche Faktoren in welchem Umfang die Autonomie der Organisationen beeinflussen. Anders als im Corporate Governance Bericht des Bundesrates (Bundesrat 2006, S. 9ff.) wird mit dieser Analyse kein normativer Ansatz verfolgt. Es wird also nicht ausgesagt, wie die Autonomie zwischen der Exekutive und den Aufgabenträgern ausgestaltet *sein sollte*, sondern es wird untersucht, welche Einflussfaktoren auf die Autonomie sich gemäss den Einschätzungen der Organisationen *tatsächlich* beobachten lassen.

Einige Organisationen haben nicht zu allen Teilfragen (Items) der Autonomie eine Antwort gegeben. Auch wurden bei den unabhängigen Variablen nicht immer alle Fragen beantwortet. Bei einem strikten Ausschluss dieser Agencies würden sich die untersuchten Fälle drastisch verringern. Dies hätte eine Gefährdung der Repräsentativität der Auswertung zur Folge. Deshalb wurden fehlende Angaben zu einem Teilbereich der Autonomie mit dem Mittelwert der verfügbaren Werte innerhalb der zugehörigen Autonomiedimension ersetzt. Um gleichzeitig das Ausmass einer Verfälschung der Werte zu reduzieren, wurden nur bei denjenigen Organisationen diese Näherungswerte eingesetzt, wenn mindestens die Hälfte (bei ungerader Anzahl Items die Mehrheit) der Items beantwortet wurde.

Zudem wurden die Werte der Autonomiedimensionen für die Analysen auf einer 0-1 Skala standardisiert. „0“ drückt aus, dass keine Autonomie bei der entsprechenden Dimension vorhanden ist und „1“ im Gegenzug höchstmögliche Autonomie. Tabelle 53 stellt die Übersichtswerte dar.

Tabelle 53: Standardisierte Werte zu den Autonomiedimensionen

Nr.	Autonomie-dimension	Minimum	Maximum	Mittelwert Ø	Standard-abweichung	N
1	fachliche Autonomie	0	1	0.65	0.28	98
2	finanzielle Autonomie	0	1	0.57	0.28	101
3	organisatorische Autonomie	0	1	0.71	0.26	101
4a	strategische Personalautonomie	0	1	0.55	0.36	105
4b	operative Personalautonomie	0	1	0.73	0.27	104
5	Führungsautonomie	0	1	0.82	0.23	100

Als Methode zur Ermittlung der möglichen Einflussfaktoren auf die Autonomie wird die sogenannte einfaktorielle Varianzanalyse (ANOVA: Analysis of Variance) angewendet. Diese Methode untersucht, ob die Streuung (Varianz) der Autonomiewerte innerhalb einer Gruppe grösser oder kleiner ist als zwischen den Gruppen. Ist die Streuung der Werte zwischen den Gruppen tatsächlich grösser als die Verteilung der Werte innerhalb der Gruppen, kann von zwei signifikant unterschiedlichen Gruppen gesprochen werden.

Dies erlaubt einerseits herauszufinden, ob ein signifikanter Unterschied bei den Autonomiewerten zwischen zwei Gruppen von Organisationen (z. B. Organisationen mit und Organisationen ohne Aufsichtsorgan) besteht.

Andererseits sind damit auch Trends bei Variablen mit steigenden oder sinkenden Werten (z. B. Grössenkategorien der Organisationen, gemessen anhand der Anzahl Mitarbeitenden) feststellbar.

## 5.2 Untersuchung der verschiedenen Einflussfaktoren

### 5.2.1 Aufgabenbereiche

Als erster möglicher Einflussfaktor auf die Autonomie von Organisationen werden die verschiedenen Aufgabenbereiche näher betrachtet. Normativ argumentiert müsste es primär der Aufgabentypus sein, welcher die Autonomie einer Organisationseinheit beeinflusst. So ist davon

auszugehen, dass eine Verwaltungsorganisation mit vorwiegend hoheitlichen Aufgaben eine engere rechtstaatliche Aufsicht benötigt und damit weniger autonom ist. Hingegen dürfte eine Organisation mit vorwiegend wirtschaftlichen Aufgaben über ausgeprägten Handlungsspielraum verfügen, um flexibel am Markt agieren zu können.

Zur Prüfung dieser Hypothese wird analysiert, ob Organisationen mit unterschiedlichen Aufgabentypen (vgl. Kapitel 2.1) signifikant unterschiedliche Autonomiewerte aufweisen. Dazu wird zuerst nach den Hauptaufgabentypen unterschieden. Der Fragebogen liess Mehrfachantworten zu, d. h. es gibt Organisationen, die zwei oder gleich alle drei Aufgabenbereiche abdecken.

Als erstes fällt auf, dass sowohl die Aufgabentypen „wirtschaftliche Aufgaben“ und „Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht“ (Regulatoraufgaben) keinen signifikanten Effekt auf die Autonomie haben. Dies bedeutet, dass sich die Organisationen mit wirtschaftlichen Aufgaben resp. Regulatoraufgaben nicht grundsätzlich als autonomer oder weniger autonom bezeichnen als Organisationen, welche diese Aufgaben nicht ausüben. Hingegen zeigt sich, dass der Aufgabentyp „Departementalaufgaben“ einen signifikant negativen Effekt auf vier der fünf Autonomiedimensionen hat (vgl. Tabelle 54).

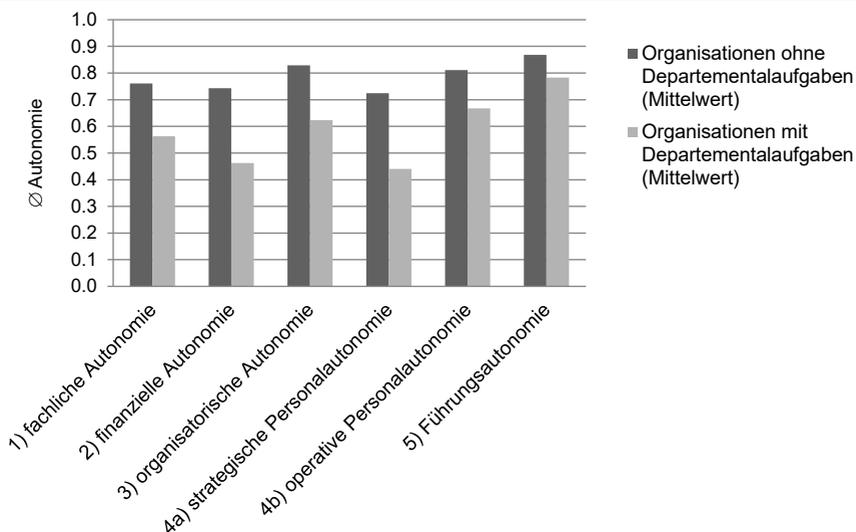
Tabelle 54: Einfluss des Unterscheidungsmerkmals „Departementalaufgaben“

Nr.		F	Signifikanz	$\omega^2$	Effektgrösse
1	fachliche Autonomie	F(1,94)=13.069	p < 0.001	0.11	grosser Effekt
2	finanzielle Autonomie	F(1,97)=29.290	p < 0.001	0.22	grosser Effekt
3	organisatorische Autonomie	F(1,97)=18.209	p < 0.001	0.15	grosser Effekt
4a	strategische Personalautonomie	F(1,101)=17.715	p < 0.001	0.14	grosser Effekt
4b	operative Personalautonomie	F(1,100)=7.152	p < 0.001	0.06	mittlerer Effekt

Dies bedeutet, dass Organisationen mit Departementalaufgaben ihre *fachliche*, *finanzielle*, *organisatorische* sowie *personelle* (strategisch und operativ) Autonomie tiefer beurteilen als Organisationen ohne Departement-

mentalaufgaben. Abbildung 4 verdeutlicht dieses Resultat anhand der Balkendiagramme der Mittelwerte grafisch.

Abbildung 4: Autonomie von Organisationen mit/ohne Departementalaufgaben



Da entgegen der normativen Annahme die Erfüllung von wirtschaftlichen Aufgaben keinen Einfluss auf die Autonomie hat, kann vermutet werden, dass die Breite an wirtschaftlichen Aufgaben zu vielfältig ist für generelle Schlussfolgerungen. Nachfolgend wird deshalb zwischen den einzelnen wirtschaftlichen Aufgaben unterschieden (vgl. Tabellen 55 bis 57).

Die Varianzanalysen zeigen, dass keine signifikante Unterschiede zwischen den wirtschaftlichen Aufgaben (Signifikanzniveau von 0.05) bestehen. Dies bedeutet, dass Organisationen mit Monopol-Dienstleistungen, Dienstleistungen am Markt oder der Verwaltung von Finanzvermögen betraut nicht grundsätzlich autonomer sind als Organisationen, welche diese Aufgaben nicht erbringen.

Daraus muss gefolgert werden, dass die verschiedenen wirtschaftlichen Aufgaben keinen nachweisbaren Effekt auf die Autonomie haben.

Tabelle 55: Autonomiewerte von Organisationen mit/ohne Dienstleistungen mit Monopolcharakter

Art der wirtschaftlichen Aufgaben		1) fachliche Autonomie	2) finanzielle Autonomie	3) organisatorische Autonomie	4a) strategische Personalautonomie	4b) operative Personalautonomie	5) Führungsautonomie
Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Ø	0.7	0.6	0.8	0.6	0.7	0.8
	N	39	41	35	42	42	35
keine Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Ø	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2
	N	19	19	16	19	19	15
		0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2

Tabelle 56: Autonomiewerte von Organisationen mit/ohne Dienstleistungen am Markt

Art der wirtschaftlichen Aufgaben		1) fachliche Autonomie	2) finanzielle Autonomie	3) organisatorische Autonomie	4a) strategische Personalautonomie	4b) operative Personalautonomie	5) Führungsautonomie
Dienstleistungen am Markt	Ø	0.7	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8
	N	16	16	12	16	16	11
keine Dienstleistungen am Markt	Ø	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
	N	42	44	39	45	45	39
		0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.2

Tabelle 57: Autonomiewerte von Organisationen mit/ohne Verwaltung von Finanzvermögen

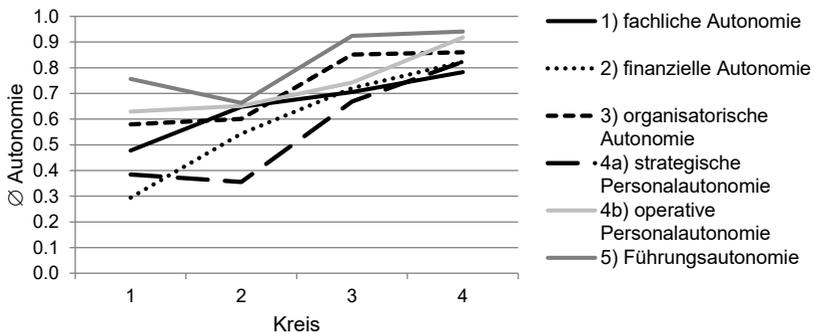
Art der wirtschaftlichen Aufgaben		1) fachliche Autonomie	2) finanzielle Autonomie	3) organisatorische Autonomie	4a) strategische Personalautonomie	4b) operative Personalautonomie	5) Führungsautonomie
Verwaltung von Finanzvermögen	Ø	0.6	0.4	0.8	0.6	0.7	0.9
	N	3	3	4	3	3	4
keine Verwaltung von Finanzvermögen	Ø	0.2	0.1	0.2	0.5	0.3	0.1
	N	55	57	47	58	58	46
		0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2

### 5.2.2 Vierkreisemodell

Als nächstes wird überprüft, ob das Vierkreisemodell des Bundesrats als Ordnungsraster zur Autonomie von Organisationen auf Bundesebene anwendbar ist. Da mit den Kreisen die „Distanz“ zum Bundesrat oder zur Kernverwaltung dargestellt wird, ist es naheliegend anzunehmen, dass Organisationen in Kreisen weiter aussen autonomer sind als diejenigen in den inneren Kreisen.

Abbildung 5 zeigt die durchschnittlichen Autonomiewerte. Bereits grafisch lässt sich feststellen, dass Organisationen in Kreisen weiter aussen über mehr Autonomie verfügen als Organisationen in den inneren Kreisen. Tests zur Linearität (kontinuierliche Entwicklung der Werte) bestätigen signifikante Werte für alle Autonomiedimensionen.

Abbildung 5: Durchschnittliche Autonomie von Organisationseinheiten, unterteilt nach dem Vierkreisemodell



Wie Tabelle 58 zeigt sind die Autonomiewerte zwischen den Gruppen ebenfalls signifikant unterschiedlich. Dies weist darauf hin, dass die vier Kreise im Modell tatsächlich ein gutes Abgrenzungskriterium zur Autonomie von Organisationen auf Bundesebene sind.

Tabelle 58: Einfluss des Unterscheidungsmerkmals „Vierkreismodell“

Nr.		F	Signifikanz	$\omega^2$	Effektgrösse
1	fachliche Autonomie	F(3,94)=6.865	p < 0.001	0.15	grosser Effekt
2	finanzielle Autonomie	F(1,97)=42.042	p < 0.001	0.55	grosser Effekt
3	organisatorische Autonomie	F(3,97)=12.507	p < 0.001	0.26	grosser Effekt
4a	strategische Personalautonomie	F(3,101)=13.232	p < 0.001	0.06	mittlerer Effekt
4b	operative Personalautonomie	F(3,100)=6.587	p < 0.001	0.14	grosser Effekt
5	Führungsautonomie	F(3,96)=9.570	p < 0.001	0.20	grosser Effekt

### 5.2.3 Organisationstypus

Das Vierkreismodell ist eine grobmaschige Typologie für die Vielfalt der Organisationen auf Bundesebene. Deshalb soll untersucht werden, ob auch der in Kapitel 2.1 entwickelte verfeinerte Katalog geeignet ist, um die unterschiedlichen Autonomieniveaus zu bestimmen. Anhand der Balkendiagramme in den Abbildungen 6-11 lassen sich die durchschnittlichen Autonomiewerte je Organisationstypus und Autonomiedimension ablesen.

Abbildung 6: Fachliche Autonomie, unterteilt nach Organisationstyp (Mittelwerte)

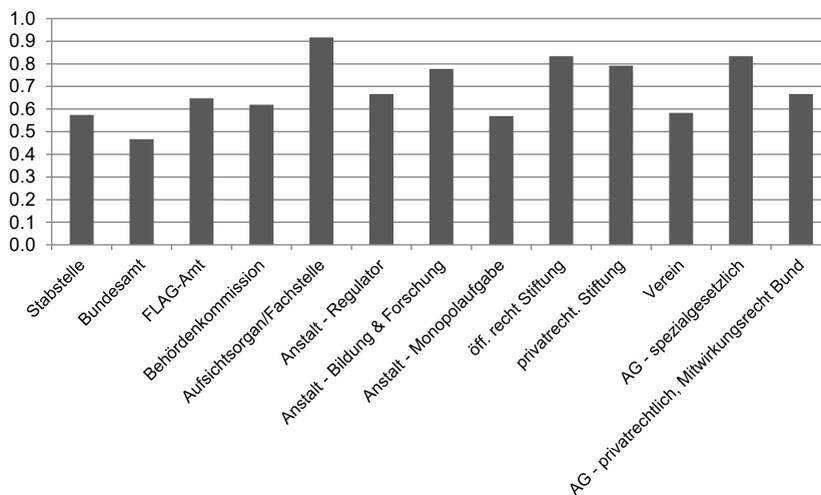


Abbildung 7: Finanzielle Autonomie, unterteilt nach Organisationstyp (Mittelwerte)

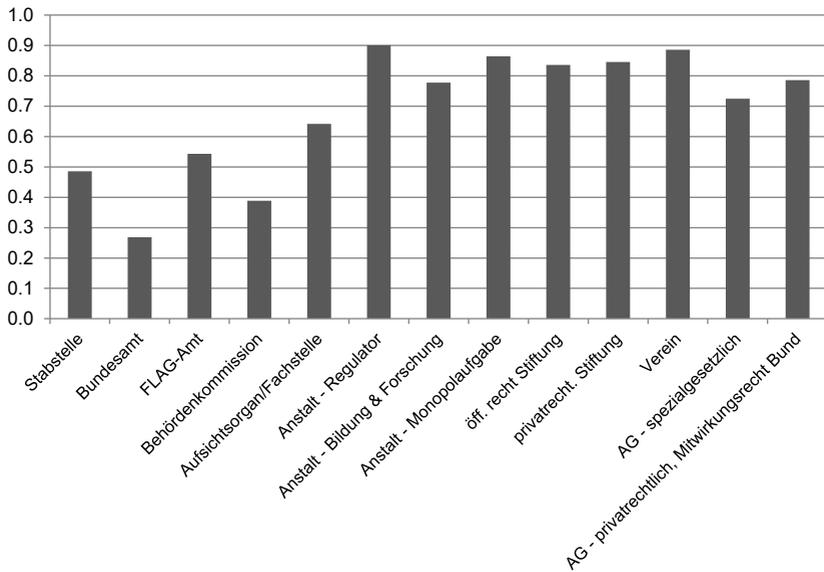


Abbildung 8: Organisatorische Autonomie, unterteilt nach Organisationstyp (Mittelwerte)

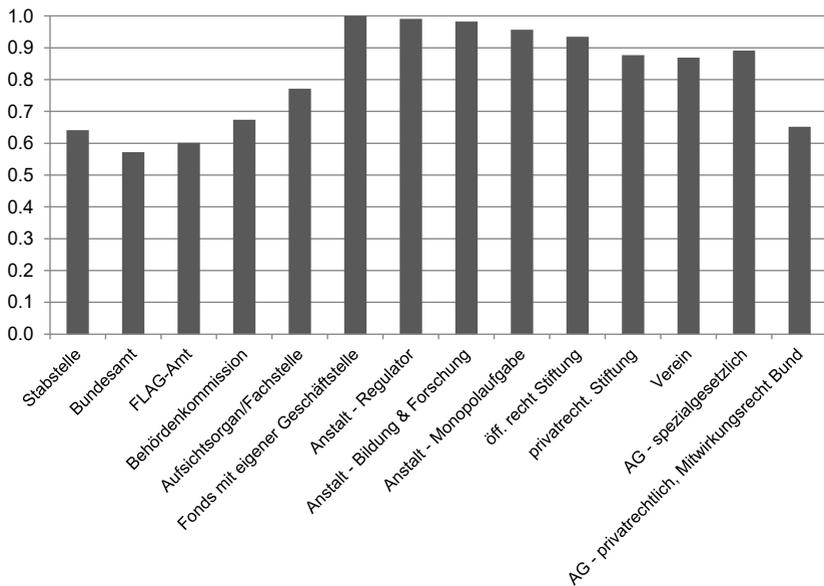


Abbildung 9: Strategische Personalautonomie, unterteilt nach Organisationstyp (Mittelwerte)

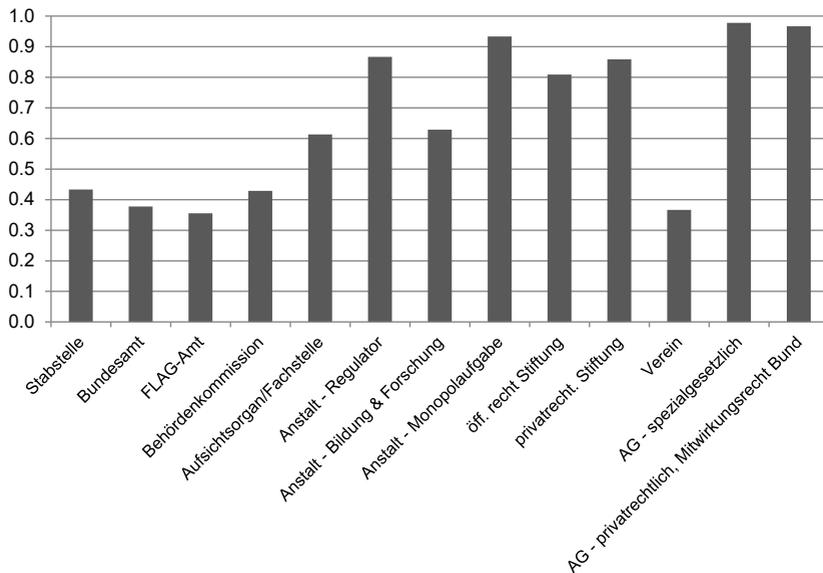


Abbildung 10: Operative Personalautonomie, unterteilt nach Organisationstyp (Mittelwerte)

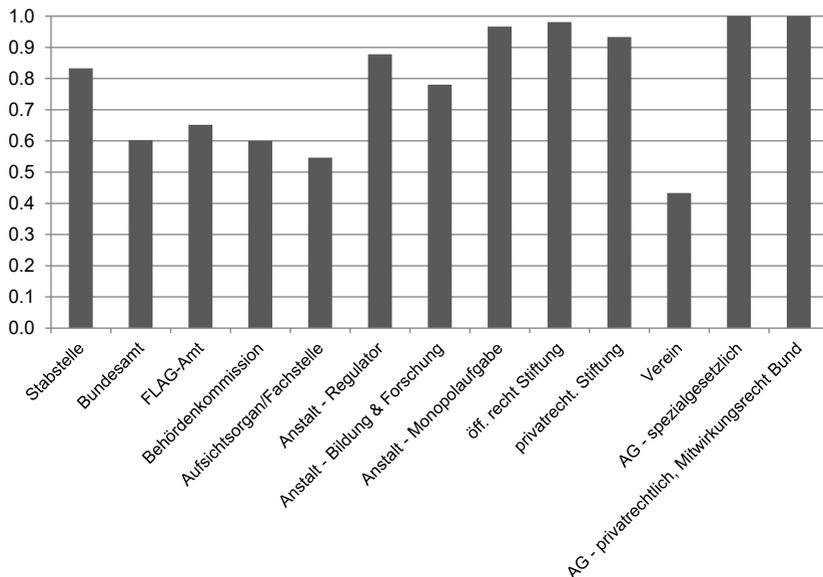
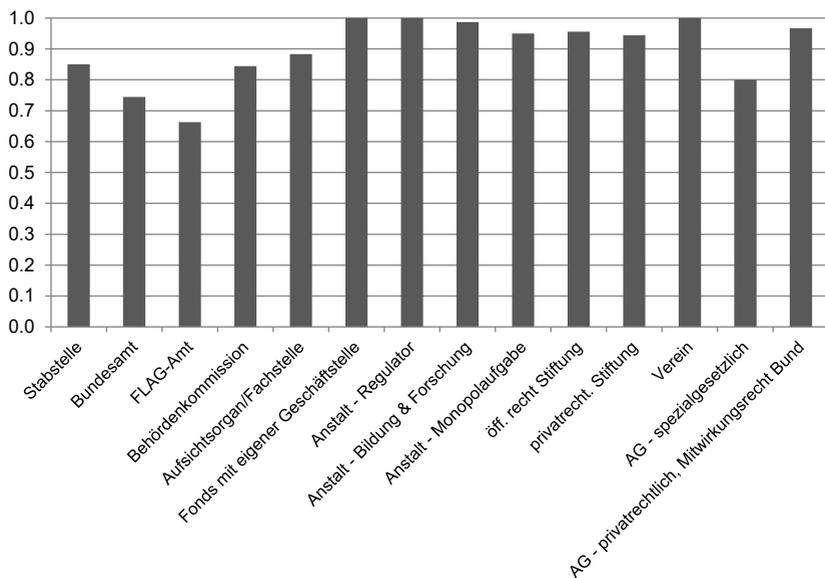


Abbildung 11: Führungsautonomie, unterteilt nach Organisationstyp (Mittelwerte)



Die Varianzanalysen zeigen, dass zwischen den Organisationstypen bei allen Autonomiedimensionen signifikant unterschiedliche Werte beobachtet werden können (vgl. Tabelle 59). Daraus kann gefolgert werden, dass die verfeinerte Typenklassifikation ein sehr geeignetes Abgrenzungsraster zur Bestimmung der Autonomie von Organisationen auf Bundesebene darstellt.

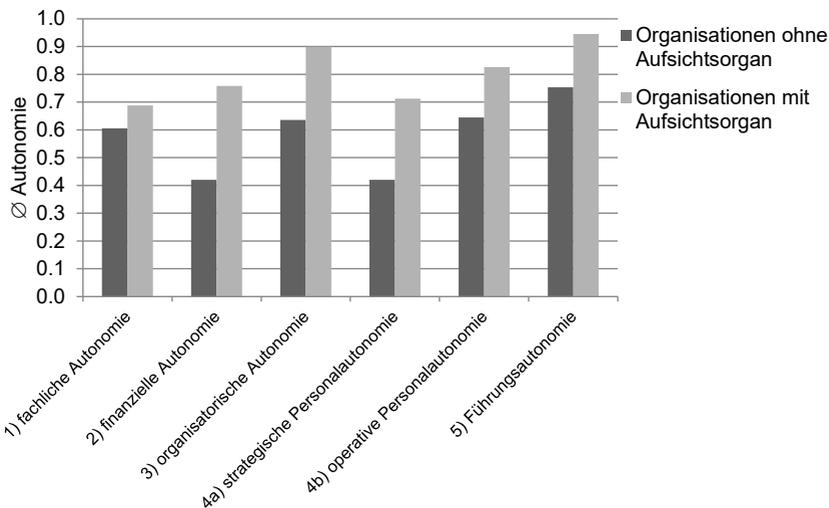
Tabelle 59: Einfluss des Unterscheidungsmerkmals „Organisationstyp“

Nr.	Autonomie-dimensionen	F	Signifikanz	$\omega^2$	Effektgrösse
1	fachliche Autonomie	F(12, 85) = 2.34	p < 0.05	0.14	gross
2	finanzielle Autonomie	F(12, 88) = 17.19	p < 0.001	0.66	gross
3	organisatorische Autonomie	F(13, 87) = 4.34	p < 0.001	0.30	gross
4a	strategische Personalautonomie	F(12, 92) = 4.98	p < 0.001	0.30	gross
4b	operative Personalautonomie	F(12, 91) = 4.05	p < 0.001	0.26	gross
5	Führungsautonomie	F(13, 99) = 2.47	p < 0.05	0.17	gross

## 5.2.4 Aufsichtsorgan

Abbildung 12 verdeutlicht, dass sich Organisationen mit Aufsichtsorgan grundsätzlich als autonomer einschätzen als Organisationen ohne.

Abbildung 12: Autonomie der Organisationen mit und ohne Aufsichtsorgan



Die Varianzanalysen (vgl. Tabelle 60) bestätigen diese Einschätzung, ausser bei der fachlichen Autonomie. Dies bedeutet, dass die Existenz eines Aufsichtsorgans keinen Einfluss auf die fachliche Autonomie hat.

Tabelle 60: Einfluss des Unterscheidungsmerkmals „Aufsichtsräume“

Nr.	Autonomie-dimensionen	F	Signifikanz	$\omega^2$	Effektgrösse
1	fachliche Autonomie	F(1,96)=2.173	p < 0.114	-	-
2	finanzielle Autonomie	F(1,99)=54.446	p < 0.001	0.35	grosser Effekt
3	organisatorische Autonomie	F(1,91)=34.338	p < 0.001	0.26	grosser Effekt
4a	strategische Personalautonomie	F(1,103)=20.535	p < 0.001	0.16	grosser Effekt
4b	operative Personalautonomie	F(1,102)=13.031	p < 0.001	0.10	mittlerer Effekt
5	Führungsautonomie	F(1,91)=19.338	p < 0.001	0.16	grosser Effekt

### 5.2.5 Mitarbeitende

Ein weiterer möglicher Einflussfaktor auf die Autonomie von Organisationseinheiten könnte die Anzahl Mitarbeitende sein. Einerseits kann angenommen werden, dass personell grosse Organisationen über mehr Durchsetzungsmacht gegenüber dem Bundesrat verfügen. Andererseits kann argumentiert werden, dass personell kleine Organisationen weniger im Fokus der Politik und des Bundesrats stehen und sich daraus tendenziell mehr Autonomie sichern können.

Wie in Kapitel 3.2 (vgl. S. 23f) dargestellt, wurden die Organisationen nach der Anzahl Beschäftigte befragt. Für die Analyse werden die Mitarbeitendenzahlen nun in zehn Grössenkategorien unterteilt.

Die Kurvenverläufe in Abbildung 13 zeigen, dass die Mitarbeitendenzahl keinen Einfluss auf die Autonomie hat. Die statistischen Auswertungen (ANOVA) ergeben ebenfalls weder lineare Effekte (steigende oder sinkende Autonomiewerte bei zunehmender Anzahl Mitarbeitende) noch lassen sich signifikant unterschiedliche Werte zwischen den Kategorien finden.

Abbildung 13: Autonomiewerte bei unterschiedlicher Anzahl Mitarbeitenden

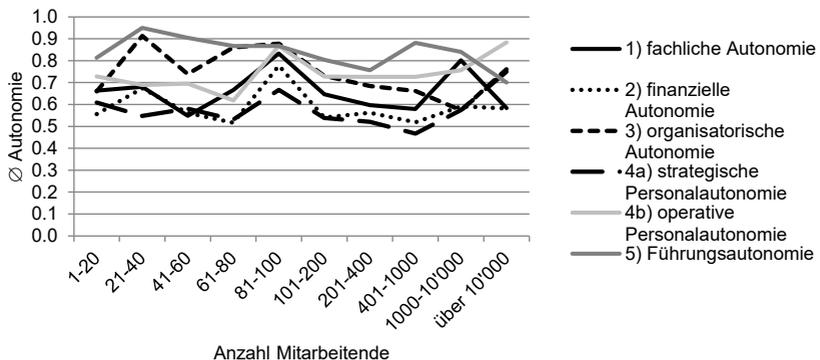


Tabelle 61 gibt eine Übersicht zu den durchschnittlichen Autonomiewerten je Autonomiedimension und Kategorie.

Tabelle 61: Anzahl Mitarbeitende und Autonomie

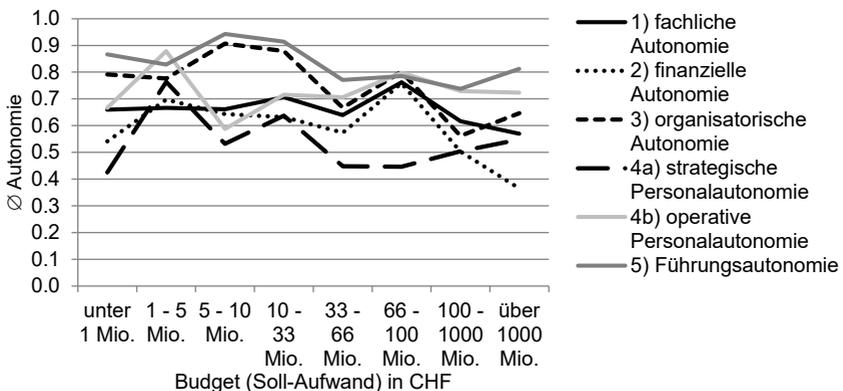
Anzahl Mitarbeitende (in Gruppen)		1) fachliche Au- tonomie	2) finanzielle Autonomie	3) organisatori- sche Auto- nomie	4a) strategi- sche Perso- nal- autonomie	4b) operative Personal- autonomie	5) Führungs- autonomie
1-20	Mittelwert	0.7	0.6	0.7	0.6	0.7	0.8
	N	14	13	15	15	14	15
	Standard- abweichung	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3
21-40	Mittelwert	0.7	0.7	0.9	0.5	0.7	1.0
	N	8	8	8	9	9	8
	Standard- abweichung	0.4	0.3	0.1	0.4	0.4	0.1
41-60	Mittelwert	0.5	0.6	0.7	0.6	0.7	0.9
	N	8	8	7	7	7	7
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.1
61-80	Mittelwert	0.7	0.5	0.9	0.5	0.6	0.9
	N	7	7	5	7	7	5
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.1	0.4	0.4	0.2
81-100	Mittelwert	0.8	0.8	0.9	0.7	0.9	0.9
	N	5	5	5	5	5	5
	Standard- abweichung	0.1	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
101-200	Mittelwert	0.6	0.5	0.7	0.5	0.7	0.8
	N	17	17	17	18	18	17
	Standard- abweichung	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
201-400	Mittelwert	0.6	0.6	0.7	0.5	0.7	0.8
	N	20	22	20	22	22	20
	Standard- abweichung	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2
401-1000	Mittelwert	0.6	0.5	0.7	0.5	0.7	0.9
	N	7	8	9	9	9	9
	Standard- abweichung	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2	0.1
1000- 10'000	Mittelwert	0.8	0.6	0.6	0.6	0.8	0.8
	N	7	8	5	8	8	5
	Standard- abweichung	0.2	0.4	0.2	0.4	0.2	0.1
Über 10'000	Mittelwert	0.6	0.6	0.8	0.8	0.9	0.7
	N	4	4	4	4	4	4
	Standard- abweichung	0.2	0.3	0.3	0.4	0.2	0.3
Insg.	Mittelwert	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.8
	N	97	100	95	104	103	95
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.2

### 5.2.6 Jahresbudget

Aus denselben Überlegungen wie beim Personalbestand kann auch das Jahresbudget der Organisationseinheiten ein möglicher Einflussfaktor auf die Autonomie sein.

Im Folgenden werden Jahresbudget und Autonomiewerte zueinander in Beziehung gesetzt. Dazu werden die Organisationen in acht Kategorien mit aufsteigendem Budget geordnet. Abbildung 14 stellt die Resultate dar.

Abbildung 14: Autonomiewerte bei unterschiedlicher Budgetgrösse



Die Varianzanalysen zeigen, dass signifikant unterschiedliche Werte zwischen den Kategorien bei der *finanziellen Autonomie*  $F(7,90)=2.667$ ,  $p < 0.05$ ,  $\omega^2=0.11$  (mittlerer Effekt) sowie der *organisatorischen Autonomie*  $F(7,74)$ ,  $p < 0.05$ ,  $\omega^2=0.17$  (starker Effekt) beobachtet werden können. Diese beiden Autonomiedimensionen weisen einen signifikant linearen Trend auf, d.h. die finanzielle und organisatorische Autonomie nehmen mit zunehmender Budgetgrösse ab.

Für die anderen drei Autonomiedimensionen sind weder signifikante Unterschiede zwischen den Kategorien noch lineare Trends beobachtbar.

Daraus kann gefolgert werden, dass das Budgetvolumen zwar einen negativen Effekt auf die finanzielle und organisatorische Autonomie hat, jedoch für die anderen Autonomiedimensionen nicht relevant ist. Tabelle

62 listet die durchschnittlichen Autonomiewerte je Kategorie und Dimension auf.

Tabelle 62: Budgetgrösse und Autonomie

Jahresbudget in CHF (in Gruppen)		1) fachliche Autonomie	2) finanzielle Autonomie	3) organisa- torische Autonomie	4a) strate- gische Personal- autonomie	4b) operative Personal- autonomie	5) Führungs- autonomie
Unter 1 Mio.	Mittelwert	0.7	0.5	0.8	0.4	0.7	0.9
	N	8	7	5	8	7	5
	Standard- abweichung	0.4	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2
1 – 5 Mio.	Mittelwert	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	0.8
	N	10	10	7	11	11	7
	Standard- abweichung	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3
5 – 10 Mio.	Mittelwert	0.7	0.6	0.9	0.5	0.6	0.9
	N	10	11	7	11	11	7
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.1	0.4	0.4	0.1
10 – 33 Mio.	Mittelwert	0.7	0.6	0.9	0.6	0.7	0.9
	N	17	17	14	17	17	14
	Standard- abweichung	0.2	0.3	0.1	0.3	0.3	0.1
33 – 66 Mio.	Mittelwert	0.6	0.6	0.7	0.4	0.7	0.8
	N	12	14	9	14	14	9
	Standard- abweichung	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3
66 – 100 Mio.	Mittelwert	0.8	0.8	0.8	0.4	0.8	0.8
	N	7	7	9	8	8	9
	Standard- abweichung	0.3	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
100 – 1000 Mio.	Mittelwert	0.6	0.5	0.6	0.5	0.7	0.7
	N	16	16	15	16	16	15
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.3
Über 1000 Mio.	Mittelwert	0.6	0.4	0.6	0.5	0.7	0.8
	N	14	16	16	16	16	16
	Standard- abweichung	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2

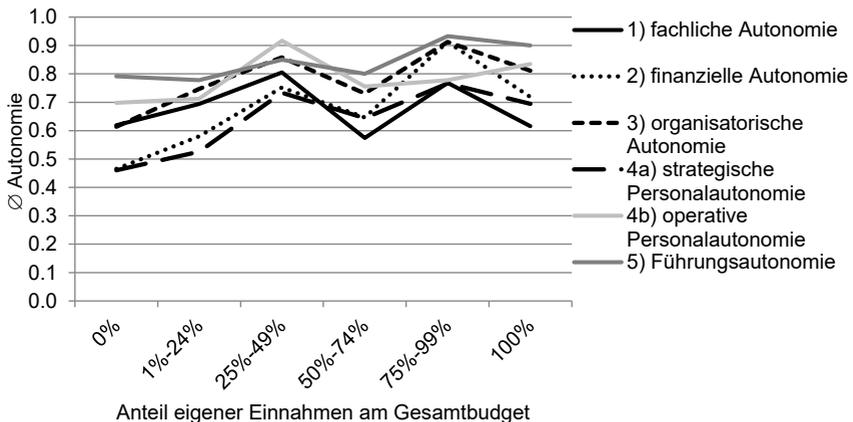
### 5.2.7 Eigene Einnahmen

Ergänzend zum Jahresbudget wird überprüft, ob die Generierung von eigenen Einnahmen (z. B. aus Gebühren oder Preisen für Dienstleistungen und Produkte) mit der Autonomie korreliert. Es kann angenommen werden, dass Organisationen, welche über eigene Einnahmequellen verfügen, die Verwendung dieser Mittel auch selber regeln können. Dies ermöglicht ihnen umfangreichere Autonomie als Organisationen, deren Mittel lediglich durch den Bund zugewiesen werden (z. B. ordentliche Budgets von Bundesämtern oder Subventionszahlungen).

Erhoben wurde die Generierung von eigenen Einnahmen prozentual zum verfügbaren Budget. Damit gelingt es den relativen Umfang resp. die Bedeutung der eigenen Einnahmen zu messen.

Für die Varianzanalysen wird der prozentuale Anteil an eigenen Einnahmen am Gesamtbudget wiederum in Gruppen aufgeteilt. Abbildung 15 zeigt die verschiedenen durchschnittlichen Autonomiewerte je Gruppe.

Abbildung 15: Autonomiewerte bei unterschiedlichem Anteil an eigenen Einnahmen am Gesamtbudget



Anhand des Verlaufes der Kurven lässt sich erkennen, dass bei einer Zunahme des Anteils der eigenen Einnahmen die Autonomie tendenziell zunimmt.

Signifikant unterschiedliche Werte zwischen den Kategorien finden sich primär bei der *finanziellen Autonomie*  $F(5,83)=4.717$ ,  $p < 0.05$ ,  $\omega^2=0.17$  (starker Effekt) und der *organisatorischen Autonomie*  $F(5,67)=2.404$   $p < 0.05$ ,  $\omega^2=0.09$  (mittlerer Effekt). Bei diesen beiden Autonomiedimensionen ist auch ein signifikant positiver linearer Effekt beobachtbar. Dies bedeutet, dass die finanzielle und organisatorische Autonomie bei steigendem Anteil eigener Einnahmen zunehmen. Schliesslich findet sich ein signifikant positiver linearer Effekt bei der strategischen Personalautonomie.

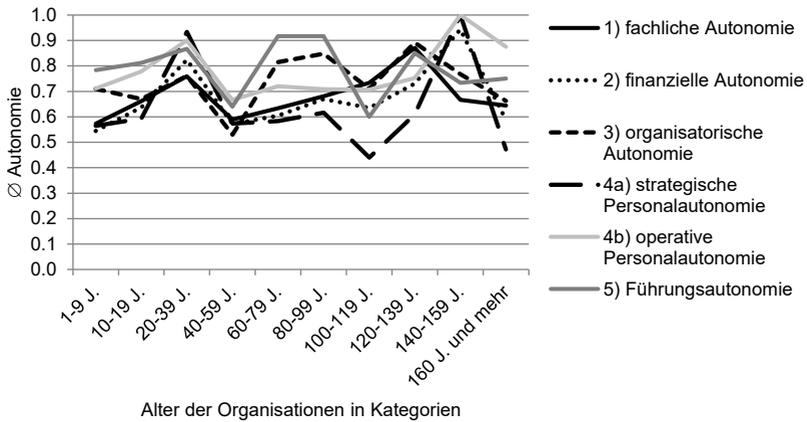
Daraus kann gefolgert werden, dass der Umfang an eigenen Einnahmen die finanzielle und organisatorische Autonomie sowie in einem etwas weniger deutlichen Ausmass die strategische Personalautonomie positiv beeinflusst, jedoch keine signifikante Effekte auf die anderen Autonomiedimensionen hat.

### **5.2.8 Alter der Organisationen**

Auch das Alter einer Organisation kann Einfluss auf die Autonomie haben. So könnte angenommen werden, dass ältere Organisationen grundsätzlich autonomer sind als jüngere. Denn möglicherweise gelingt es Verwaltungsträgern sich über die Zeit hinweg Entscheidungskompetenzen zu sichern und auszubauen.

Für die Varianzanalyse wird das Alter der Organisationen wiederum in Kategorien eingeteilt. Abbildung 16 zeigt die verschiedenen durchschnittlichen Autonomiewerte je Alterskategorie.

Abbildung 16: Durchschnittliche Autonomiewerte je Alterskategorie



Die Kurvendiagramme zeigen keine Muster. Auch die Varianzanalysen ergeben für keine Autonomiedimension und Kategorie signifikant unterschiedliche Werte oder lineare Effekte.

Daraus lässt sich folgern, dass das Alter und die Autonomie der Organisationen nicht miteinander in Beziehung stehen. Demzufolge lässt sich auch die Annahme, dass ältere Organisationen grundsätzlich autonomer sind als jüngere anhand der verfügbaren Daten nicht bestätigen.

### 5.2.9 Vertrauen zwischen Organisation und Exekutive

Als letzter möglicher Einflussfaktor auf die Autonomie wird das gegenseitige Vertrauen evaluiert. Es kann angenommen werden, dass bei hohem Vertrauensniveau die Exekutive einer Organisation mehr Autonomie gewährt als wenn gegenseitiges Misstrauen vorherrscht. Vertrauen ist eine zentrale Grundvoraussetzung für die Gewährung von Autonomie.

Da nicht alle Organisationen einen direkten Zugang zum Bundesrat haben und damit keine Auskunft über das Vertrauensniveau zu ihm geben können, wird in zwei Gruppen getestet. In einer ersten Gruppe werden die Autonomiewerte und Vertrauensniveaus zwischen allen Organisationen und den (administrativ) übergeordneten Stellen des Bundes, quasi in Vertretung des Bundesrates, untersucht. In einer zweiten Gruppe wer-

den die Autonomiewerte und das Vertrauen zwischen Bundesrat und Organisationen mit direktem Kontakt zu diesem Gremium analysiert. Die Abbildungen 17 und 18 stellen die Ergebnisse grafisch dar.

Abbildung 17: Autonomie und gegenseitiges Vertrauen zur (administrativ) übergeordneten Stelle

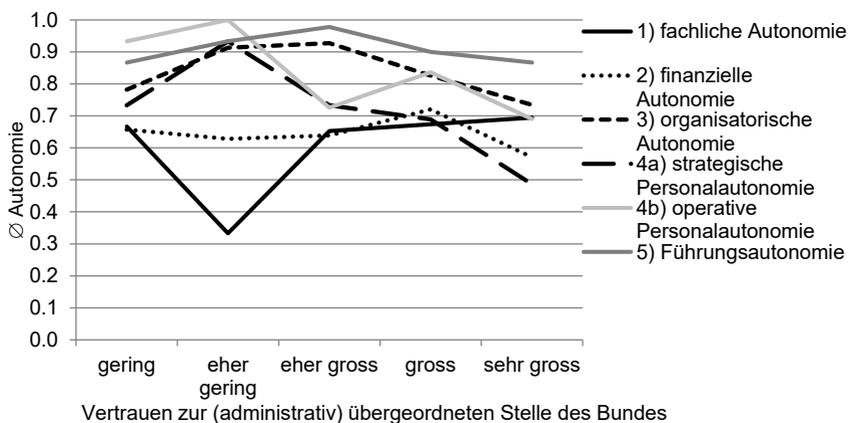
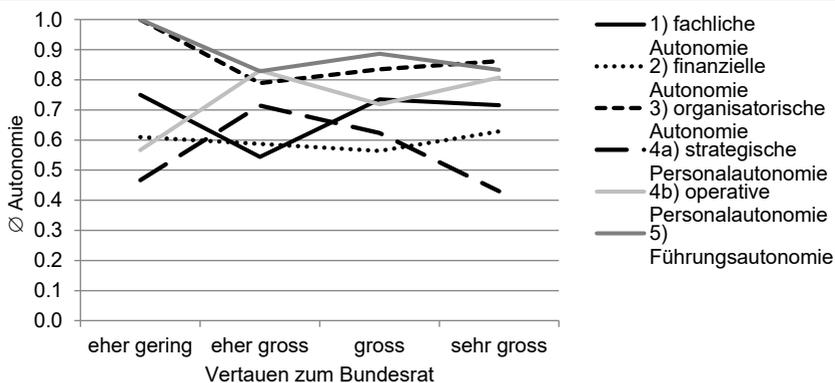


Abbildung 18: Autonomie und gegenseitiges Vertrauen zum Bundesrat



Wie sich anhand der Kurvenverläufe bereits erkennen lässt, sind keine eindeutigen Trends feststellbar. Die Varianzanalysen ergeben weder

signifikant unterschiedliche Werte zwischen den Vertrauensniveaus noch zeigen sich signifikant lineare Effekte.

Als Hintergrundinformation sollte beachtet werden, dass die meisten Organisationen angegeben haben, dass sie das gegenseitige Vertrauen sowohl zur (administrativ) übergeordneten Stelle wie auch zum Bundesrat als gross oder sehr gross einschätzen (vgl. Tabellen 63 und 64).

Daraus folgt, dass bei allgemein sehr hohen Vertrauensniveaus sehr unterschiedliche Autonomiewerte vorliegen können. Demzufolge sind Autonomie und Vertrauen nicht direkt miteinander verknüpft.

Tabelle 63: Autonomie und Vertrauen zur (administrativ) übergeordneten Stelle

Wie schätzen Sie das Vertrauen zwischen Ihnen und der übergeordneten Stelle ein?		1) fachliche Autonomie	2) finanzielle Autonomie	3) organisa- torische Autonomie	4a) strate- gische Personal- autonomie	4b) operative Personal- autonomie	5) Füh- rungs- autonomie
gering	Mittelwert	0.7	0.7	0.8	0.7	0.9	0.9
	N	1	1	1	1	1	1
	Standard- abweichung	.	.	.	.	.	.
eher gering	Mittelwert	0.3	0.6	0.9	0.9	1.0	0.9
	N	1	1	1	1	1	1
	Standard- abweichung	.	.	.	.	.	.
eher gross	Mittelwert	0.7	0.6	0.9	0.7	0.7	1.0
	N	8	9	3	9	9	3
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	0.0
gross	Mittelwert	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.9
	N	33	32	30	35	35	30
	Standard- abweichung	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1
sehr gross	Mittelwert	0.7	0.6	0.7	0.5	0.7	0.9
	N	26	26	19	27	26	19
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3
insg.	Mittelwert	0.7	0.7	0.8	0.6	0.8	0.9
	N	69	69	54	73	72	54
	Standard- abweichung	0.3	0.2	0.2	0.4	0.3	0.2

Tabelle 64: Autonomie und Vertrauen zum Bundesrat

Wie schätzen Sie das Vertrauen zwischen Ihnen und der übergeordneten Stelle ein?		1) fachliche Autonomie	2) finanzielle Autonomie	3) organisa- torische Autonomie	4a) strate- gische Personal- autonomie	4b) operative Personal- autonomie	5) Füh- rungs- autono- mie
gering	Mittelwert	0.8	0.6	1.0	0.5	0.6	1.0
	N	2	2	1	2	2	1
	Standard- abweichung	0.3	0.4	.	0.7	0.5	.
eher gross	Mittelwert	0.5	0.6	0.8	0.7	0.8	0.8
	N	7	7	7	7	7	7
	Standard- abweichung	0.1	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2
gross	Mittelwert	0.7	0.6	0.8	0.6	0.7	0.9
	N	21	22	20	24	24	20
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2
sehr gross	Mittelwert	0.7	0.6	0.9	0.4	0.8	0.8
	N	8	9	6	9	9	6
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.2	0.5	0.3	0.3
insg.	Mittelwert	0.7	0.6	0.8	0.6	0.7	0.9
	N	38	40	34	42	42	34
	Standard- abweichung	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.2



## 6 BEFRAGUNG DER AUFSICHTSORGANE

Nebst den Geschäftsleitungen wurden auch die Aufsichtsorgane der einzelnen Organisationseinheiten - sofern vorhanden - befragt. Übernommen wurden die Fragen zu den Beziehungen gegenüber den verschiedenen Führungsebenen (operative Geschäftsleitung, Verwaltung und Bundesrat) sowie die Fragen zu den Zielvorgaben und deren Kontrolle.

Ziel ist, die Steuerungspraxis auch aus Perspektive der Aufsichtsorgane zu erfassen. Die Ergebnisse ermöglichen einen Vergleich der Antworten von Geschäftsleitungen und Aufsichtsorganen.

Der Aufbau dieses Kapitels orientiert sich soweit möglich am Aufbau des 3. Kapitels.

### 6.1 Kontakt zur operativen Führungsebene

Als erstes wurde erfasst, wie oft und in welcher Form die Aufsichtsorgane in Kontakt mit der operativen Führungsebene ihrer Organisationen stehen. Tabelle 65 stellt die Ergebnisse dar.

Tabelle 65: Häufigkeit und Art des Kontakts zur operativen Führungsebene

Wie häufig hat Ihre Organisation Kontakt mit der operativen Führungsebene?	Nie	sehr selten	mind. 1x jährlich	mind. 1x halbjährlich	mind. 1x pro Quartal	mind. 1x pro Monat	mind. 1x pro Woche	N
Formelle Besprechung mit der operativen Führungsebene	0 (0%)	0 (0%)	1 (4.5%)	3 (13.6%)	8 (36.4%)	8 (36.4%)	2 (9.1%)	22 (100%)
Informeller Kontakt mit der operativen Führungsebene	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (4.3%)	0 (0%)	9 (39.1%)	13 (56.5%)	23 (100%)

Wie Tabelle 66 zeigt, führen die Aufsichtsorgane durchschnittlich mindestens einmal im Quartal formelle Besprechungen mit der Geschäftslei-

tung durch und sind zwischen einmal monatlich und einmal wöchentlich im informellen Kontakt mit der operativen Ebene.

Tabelle 66: Durchschnittliche Kontakthäufigkeit zur operativen Führungsebene

<b>(0=nie; 6= mind 1x pro Woche)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standardabweichung</b>
Formelle Besprechung mit dem Aufsichtsorgan	4.3	1.0
Informeller Kontakt mit dem Aufsichtsorgan	5.4	0.9

Der Inhalt der formellen Besprechungen ist sehr breit, wie in Tabelle 67 festgehalten ist. Alle vier vorgegebenen Themen werden als relevant erachtet.

Tabelle 67: Themen der formellen Besprechungen mit der operativen Führungsebene

<b>In welchem Mass sind die folgenden Themen Gegenstand der formellen Besprechungen zwischen Ihnen und der operativen Führungsebene? (0= kein Thema, 6= Hauptthema)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>N</b>
Finanzen	4.7	1.4	23
Organisatorische Angelegenheiten	4.1	1.1	21
Strategische Ausrichtung	5.2	0.9	23
Zielerreichung der Organisation	5.1	0.6	22

Ergänzend wurde erfasst, für welche Aspekte sich die operative Führungsebene gegenüber dem Aufsichtsorgan zu verantworten hat. Tabelle 68 zeigt, dass aus Sicht der Aufsichtsorgane bei allen Führungsaspekten eine sehr hohe Verantwortlichkeit vorliegt.

Tabelle 68: Verantwortungsbereiche der operativen Führungsebene aus Sicht des Aufsichtsorgans

Wie sehr ist die operative Führungsebene in den folgenden Belangen Ihnen gegenüber verantwortlich? (1=gar nicht; 6=sehr stark)	Mittelwert Ø	Standardabweichung (s)	N
Ergebnisse und Zielerreichung	5.5	0.9	23
Funktionieren der Organisation im Allgemeinen	4.9	1.1	22
Budget	5.4	0.7	23
Rechtmässigkeit, Einhaltung von Gesetzen/Vorschriften	5.5	0.7	22
Planung, Strategie (z.B. Jahresplan)	5.3	0.9	23

Schliesslich wurde gefragt, wie das Vertrauensverhältnis zwischen den Führungsorganen aus Sicht der Verwaltungs-, Instituts- und Stiftungsräte beurteilt wird. Tabelle 69 zeigt, dass fast alle Aufsichtsorgane das Vertrauensniveau zur Geschäftsleitung als hoch bis sehr hoch einschätzen.

Tabelle 69: Vertrauen zur operativen Führungsebene

Wie schätzen Sie insgesamt das gegenseitige Vertrauen zwischen Ihnen und der operativen Führungsebene ein?	sehr gering	gering	eher gering	eher gross	gross	sehr gross	N
	0 (0%)	0 (0%)	1 (4.3%)	2 (8.7%)	9 (39.1%)	11 (47.8%)	23 (100%)

## 6.2 Kontakt zu den (administrativ) übergeordneten Ebenen des Bundes

Nebst dem Kontakt zur operativen Führungsebene interessiert auch die Beziehung zwischen Aufsichtsorgan und den (administrativ) übergeordneten Ebenen des Bundes (vgl. Tabellen 70 bis 72).

Formelle Besprechungen finden mit den übergeordneten Ebenen nicht überraschend deutlich seltener statt als mit den Geschäftsleitungen. Am Häufigsten ist der halbjährliche Kontakt. Breiter ist das Spektrum bei den

informellen Kontakten, welche am Häufigsten zwischen halbjährlich bis monatlich variieren.

Tabelle 70: Häufigkeit und Art des Kontakts zur (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes

Wie häufig haben sie als Aufsichtsorgan Kontakt zur (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes?	Nie	sehr selten	mind. 1x jährlich	mind. 1x halbjährlich	mind. 1x pro Quartal	mind. 1x pro Monat	mind. 1x pro Woche	N
Formelle Besprechung mit der operativen Führungsebene	1 (4.5%)	3 (13.6%)	4 (18.2%)	8 (36.4%)	6 (27.3%)	0 (0%)	0 (0%)	22 (100%)
Informeller Kontakt mit der operativen Führungsebene	2 (9.5%)	1 (4.8%)	2 (9.5%)	6 (28.6%)	3 (14.3%)	5 (23.8%)	2 (9.5%)	21 (100%)

Tabelle 71: Themen der formellen Besprechungen mit der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes

In welchem Mass sind die folgenden Themen Gegenstand der formellen Besprechungen zwischen Ihnen und der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes? (0= kein Thema, 6= Hauptthema)	Mittelwert $\bar{x}$	Standardabweichung (s)	N
Finanzen	4.6	1.6	21
Organisatorische Angelegenheiten	3.3	1.4	22
Strategische Ausrichtung	4.9	1.4	22
Zielerreichung der Organisation	4.9	1.5	22

Tabelle 72: Vertrauen zur (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes

Wie schätzen Sie insgesamt das gegenseitige Vertrauen zwischen Ihnen und der operativen Führungsebene ein?	sehr gering	gering	eher gering	eher gross	gross	sehr gross	N
	1 (4.5%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	15 (68.2%)	6 (27.3%)	23 (100%)

Am Wichtigsten sind Gespräche über die strategische Ausrichtung und die Zielerreichung. Dies geschieht in einem grossen bis sehr grossen Vertrauensverhältnis.

Die Antworten zeigen, dass Aufsichtsorgane weniger die Rolle des Einpeitschers spielen als vielmehr eine Übersetzungsrolle zwischen politischen Vorgaben und betriebswirtschaftlicher Umsetzung wahrnehmen. Sie geniessen dabei nach Eigeneinschätzung auf beiden Seiten hohe Akzeptanz, wie auch die Beurteilung durch die Geschäftsleitungen in Kapitel 3 untermauert hat.

### 6.3 Kontakt zum Bundesrat

Die Aufsichtsorgane wurden nach dem Umfang und der Qualität des Kontakts zum Bundesrat befragt. Tabelle 73 zeigt, dass keines der befragten Aufsichtsorgane angibt, direkten Zugang zum Bundesrat zu haben. Die meisten (über 90% der erfassten Aufsichtsorgane) geben an, dass der Kontakt zum Bundesrat über das zuständige Departement resp. ein Bundesamt läuft.

Tabelle 73: Zugang des Aufsichtsorgans zum Bundesrat

Inwieweit haben Sie direkten Zugang zum Bundesrat?	Häufigkeit	Prozente
Direkter Zugang bei allen Aufgabenbereichen der Organisation	0	0%
Direkter Zugang bei bestimmten Aufgabenbereichen der Organisation	0	0%
Das Aufsichtsorgan verfügt über keinen direkten Zugang, die Vorgänge laufen zunächst über das zuständige Departement (z. B. via Generalsekretariat oder ein Bundesamt)	19	90.5%
Das Aufsichtsorgan verfügt über keinen direkten Zugang, die Vorgänge laufen direkt über die Geschäftsleitung der Organisation	1	4.8%
Andere Art des Zugangs	1	4.8%
Gesamt	21	100%

Die Tabellen 74 bis 76 geben Auskunft über die Häufigkeit, die Themen und das Vertrauen zum Bundesrat aus Sicht der Aufsichtsorgane. Es fällt auf, dass nur in den wenigsten Fällen formelle Besprechungen mit dem Bundesrat stattfinden. Auch informelle Kontakte sind sehr selten. In den wenigen Fällen, wo es direkte Kontakte gibt, wird das Vertrauensverhältnis als hoch eingeschätzt. Die Antworten sind ein Anzeichen dafür, dass das Einsetzen von Aufsichtsorganen zu einer deutlichen Entlastung des Bundesrats führt.

Tabelle 74: Häufigkeit und Art des Kontakts zum Bundesrat

Wie häufig haben sie als Aufsichtsorgan direkten Kontakt zum Bundesrat?	Nie	sehr selten	mind. 1x jährlich	mind. 1x halbjährlich	mind. 1x pro Quartal	mind. 1x pro Monat	mind. 1x pro Woche	N
Formelle Besprechung mit Aufsichtsorgan	6 (75.0%)	1 (12.5%)	1 (12.5%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (100%)
Informeller Kontakt mit dem Aufsichtsorgan	6 (75.0%)	1 (12.5%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (12.5%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (100%)

Tabelle 75: Themen der formellen Besprechungen mit der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes

In welchem Mass sind die folgenden Themen Gegenstand der formellen Besprechungen zwischen Ihnen und dem Bundesrat? (0= kein Thema, 6= Hauptthema)	Mittelwert $\bar{x}$	Standardabweichung	N
Finanzen	2.2	2.8	5
Organisatorische Angelegenheiten	2.2	2.7	5
Strategische Ausrichtung	2.8	3.0	5
Zielerreichung der Organisation	3.4	2.6	5

Tabelle 76: Vertrauen zum Bundesrat

Wie schätzen Sie insgesamt das gegenseitige Vertrauen zwischen Ihnen und dem Bundesrat ein?	sehr gering	gering	eher gering	eher gross	gross	sehr gross	N
	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (66.7%)	1 (33.3%)	0 (0%)	3 (100%)

## 6.4 Zielvorgaben und deren Kontrolle

Wie bereits die Geschäftsleitungen wurden die Aufsichtsorgane zu den Zielvorgaben, deren Erhebung und Kontrolle befragt.

Zu Beginn wurde gefragt, ob die Organisationen aus Sicht der Aufsichtsorgane über uneingeschränkte fachliche Entscheidungsbefugnisse verfügen resp. ob die übergeordneten Ebenen des Bundes ein Veto einlegen können. Dies ist bei der Hälfte der Organisationen der Fall (vgl. Tabelle 77).

Tabelle 77: Vetorecht

<b>Verfügt Ihre Organisation über uneingeschränkte fachliche Entscheidungsbeurteilungen?</b>	<b>Häufigkeit</b>	<b>Prozente</b>
Ja	11	47.8%
Nein	12	52.2%
<i>N</i>	23	100%

Falls ein solches Vetorecht besteht, werden die fachlichen Entscheide der Organisation nach Ansicht der Aufsichtsorgane dennoch nur selten umgestossen (vgl. Tabelle 78).

Tabelle 78: Abänderung / Aufhebung fachlicher Entscheide

<b>Wenn nein, wie häufig werden fachliche Entscheidungen der Organisation durch die übergeordnete Stelle des Bundes geändert oder aufgehoben? (1 = nie; 6 = sehr oft)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standardabweichung (s)</b>	<b><i>N</i></b>
Aufhebung	1.3	0.5	10
Abänderung	2.3	1.4	10

Zur Zielformulierung äussern sich die erfassten Aufsichtsorgane sehr unterschiedlich. 6 Aufsichtsorgane geben an (mit Einschränkungen) die Ziele selber zu formulieren. 9 Aufsichtsorgane beschreiben die Zielformulierung als gegenseitigen Aushandlungsprozess und 7 Aufsichtsorgane geben an, dass die Ziele von den übergeordneten Stellen im Bund vorgegeben werden (vgl. Tabelle 79).

Tabelle 79: Formulierung der Zielvorgaben

<b>Sind Sie als Aufsichtsorgan an der Formulierung der Organisationsziele beteiligt?</b>	<b>Anzahl Organisationen</b>	<b>Prozent</b>
Wir formulieren die Ziele selbst.	3	13.6%
Wir formulieren die Ziele selbst, nachdem wir die übergeordnete Stelle des Bundes kontaktiert haben.	3	13.6%
Wir stimmen die Ziele mit der übergeordneten Stelle des Bundes in einem Verhandlungsprozess ab.	9	40.9%
Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes formuliert, wobei die Organisation zur Beratung hinzugezogen wird.	7	31.8%
Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes formuliert, die Organisation wird nicht zur Beratung hinzugezogen.	0	0%
<b>Gesamt</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>

Schliesslich wurden die Aufsichtsorgane gefragt, welche Ziele auf welcher Stufe gesetzt werden. Tabelle 80 zeigt, dass aus Sicht der Aufsichtsorgane die formelle Aufteilung (das Parlament setzt mit den Gesetzen die politisch-strategischen Vorgaben, Bundesrat und Verwaltung die strategischen Ziele und die Organisation setzt diese in operative und taktische Ziele um) nicht strikt eingehalten wird. Aus Sicht der Aufsichtsorgane wird von Parlament, Bundesrat und Verwaltung zumindest nicht in die Ausgestaltung der taktischen Ziele eingegriffen.

Tabelle 80: Zielvorgaben und Hierarchieebenen im Staat

Wer gibt letztlich die folgenden Ziele für ihre Organisation vor?	Organisation selber	Wir als Aufsichtsorgan	administrativ übergeordnetes Departement	Departementsvorsteher	Gesamtbundesrat	Parlament	N
Politisch-strategische Ziele (langfristige Planung, Fernziele, Allgemeine Richtlinien)	0 (0%)	7 (31.8%)	2 (9.1%)	1 (4.5%)	5 (22.7%)	7 (31.8%)	22 (100%)
Strategische Ziele (mittelfristige Planung: Unternehmensbezogene Vorgaben; Aufgaben-seitige Vorgaben)	1 (4.8%)	11 (52.4%)	4 (19.0%)	0 (0%)	2 (9.5%)	3 (14.3%)	21 (100%)
Operative Ziele (kurzfristige Ziele, Tätigkeitsziele, Jahresplanung)	9 (40.9%)	11 (50.0%)	1 (4.5%)	1 (4.5%)	0 (0%)	0 (0%)	22 (100%)
Ziele einzelner Fachbereiche, Umsetzungsziele (taktische Ziele)	18 (81.8%)	4 (18.2%)	0 (4.5%)	0 (4.5%)	0 (4.5%)	0 (4.5%)	22 (100%)

Tabellen 81 bis 84 geben die Einschätzung der Aufsichtsorgane zur Erhebung und Messung der Leistungserbringung wieder. Allgemein kann festgestellt werden, dass die Präzision, Zuverlässigkeit und Eignung der Indikatoren (falls vorhanden) für die finanziellen Ziele am höchsten eingeschätzt wird.

Tabelle 81: Indikatoren zu Zielen

Wird das Erreichen der Ziele mittels Indikatoren gemessen?	Nein	Teilweise	Ja	N
finanzielle Ziele	1 (4.8%)	1 (4.8%)	19 (90%)	21 (100%)
Leistungsziele	2 (9.5%)	4 (19%)	15 (71.4%)	21 (100%)
Wirkungsziele	4 (19.0%)	9 (42.9%)	8 (38.1%)	21 (100%)

Tabelle 82: Präzision der Messung mittels Indikatoren

Wie präzise geben diese Indikatoren Auskunft über die Zielerreichung? (1 = sehr ungenau; 6 = äusserst genau)	Mittelwert Ø	Standardabweichung	N
finanzielle Ziele	5.3	0.8	20
Leistungsziele	4.7	1.1	20
Wirkungsziele	4.1	1.5	20

Tabelle 83: Zuverlässigkeit der Datenerhebung zu den Indikatoren

Wie zuverlässig konnten diese Daten für die Indikatoren erhoben werden? (0= keine Datenerhebung; 1 = völlig unzuverlässig; 6 = sehr zuverlässig)	Mittelwert Ø	Standardabweichung	N
Finanzielle Ziele	5.6	1.0	21
Leistungsziele	4.7	1.3	20
Wirkungsziele	4.7	1.7	20

Tabelle 84: Eignung der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung

Wie geeignet erachten Sie die Indikatoren für die Messung der jeweiligen Zielerreichung? (1 = völlig ungeeignet; 6 = sehr gut geeignet)	Mittelwert Ø	Standardabweichung	N
finanzielle Ziele	5.4	1.1	20
Leistungsziele	4.7	0.9	19
Wirkungsziele	4.7	1.2	17

Abschliessend wurden die Aufsichtsorgane gefragt, wie sie die Leistungserbringung ihrer Organisationen beurteilen. Wie Tabelle 85 zeigt, wird die Zielerreichung als sehr hoch beurteilt.

Tabelle 85: Erreichen der Ziele aus Sicht der Aufsichtsorgane

<b>Wurden die Ziele erreicht (1 = zu 0% erreicht; 6 = zu 100% erreicht)</b>	<b>Mittelwert Ø</b>	<b>Standardabweichung</b>	<b>N</b>
finanzielle Ziele	5.3	1.2	21
Leistungsziele	4.8	1.0	21
Wirkungsziele	4.8	1.0	17

Zudem gibt die Mehrheit der Aufsichtsorgane an (vgl. Tabelle 86), ihre Zielerreichung über die Zeit hinweg stetig verbessert zu haben.

Tabelle 86: Entwicklung der Zielerreichungswerte

<b>Wie haben sich die Werte in den letzten fünf Jahren entwickelt?</b>	<b>verbessert</b>	<b>etwa gleich geblieben</b>	<b>verschlechtert</b>	<b>N</b>
finanzielle Ziele	11 (55.0%)	8 (40.0%)	1 (5.0%)	20 (100%)
Leistungsziele	12 (60.0%)	7 (35.0%)	1 (5.0%)	20 (100%)
Wirkungsziele	10 (58.8%)	6 (35.3%)	1 (5.9%)	17 (100%)

---

## 7 VERGLEICH DER ANTWORTEN DER GESCHÄFTSLEITUNGEN UND DER AUFSICHTSORGANE

### 7.1 Vorgehensweise zur Datenanalyse

Im Folgenden werden die Antworten der Aufsichtsorgane mit den Antworten der Geschäftsleitungen verglichen. Es interessiert, ob die beiden Instanzen die Steuerung durch die (administrativ) übergeordneten Ebenen des Bundes unterschiedlich beurteilen oder nicht. Zweitens wird untersucht, ob sich die Antworten der Aufsichtsorgane und Geschäftsleitungen hinsichtlich der Messung der Leistungserbringung und vor allem hinsichtlich der Beurteilung der eigenen Leistung unterscheiden.

Als statistisches Verfahren wird der sogenannte *t-Test bei unabhängigen Stichproben* angewendet.<sup>28</sup> Ähnlich wie die Varianzanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Autonomie (Kapitel 4) prüft dieser Test, ob sich die Mittelwerte der definierten Gruppen signifikant voneinander unterscheiden (d. h. es wird geprüft, ob die Streuung der Werte innerhalb einer Gruppe kleiner ist als zwischen den Gruppen). Allerdings werden mit den Aufsichtsorganen und den Geschäftsleitungen nur die Antworten zweier Gruppen verglichen.

Berücksichtigt werden muss, dass nicht für jede Organisation sowohl das Aufsichtsorgan wie auch die Geschäftsleitung geantwortet haben. D. h. dass im verwendeten Datenset in der Gruppe der Aufsichtsorgane Organisationen vertreten sind, die kein Gegenüber in der Gruppe der Geschäftsleitungen finden und umgekehrt. Es ist deshalb nur ein genereller Vergleich zwischen den Organisationsebenen möglich, nicht aber zwischen den Organen einzelner Organisationen.

---

<sup>28</sup> Die Methode der unabhängigen Stichproben wird gewählt, weil es sich bei den antwortenden Geschäftsleitungsmitgliedern und Mitgliedern der Verwaltungsräte um unterschiedliche (oder voneinander unabhängige) Personen handelt, welchen aber dieselben Fragen gestellt wurden. Hätte man denselben Personen unterschiedliche Fragen gestellt, müsste die Methode der abhängigen Stichproben gewählt werden.

## **7.2 Vergleiche**

### **7.2.1 Kontakte zu den (administrativ) übergeordneten Stellen des Bundes**

Als erstes wird verglichen, wie oft die Geschäftsleitungen und Aufsichtsorgane angeben, Kontakt zur (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes zu pflegen.

Es zeigt sich, dass formelle Besprechungen zwischen Bundesstellen und Geschäftsleitungen häufiger sind ( $\bar{x}=3.24$ ,  $s=1.30$ ) als solche zwischen Bundesstellen und Aufsichtsorganen ( $\bar{x}=2.62$ ,  $s=1.61$ ). Allerdings sind die Mittelwerte nicht signifikant unterschiedlich.

Zu den informellen Kontakten lässt sich festhalten, dass diese wiederum häufiger auf der Ebene der Geschäftsleitungen stattfinden ( $\bar{x}=4.51$ ,  $s=1.02$ ) als auf der Ebene der Aufsichtsorgane ( $\bar{x}=3.35$ ,  $s=1.76$ ). Diese Werte sind signifikant unterschiedlich ( $t(26)=-2.72$ ,  $p<0.05$ ). Zudem ist der Effekt ( $r=0.47$ ) relativ stark. Dies deutet darauf hin, dass sich die Geschäftsleitungen auf informeller Ebene tatsächlich deutlich stärker mit den (administrativ) übergeordneten Stellen austauschen als dies die Aufsichtsorgane tun.

Betrachtet man die Themenbereiche, welche an den formellen Besprechungen zwischen den Geschäftsleitungen resp. den Aufsichtsorganen und den übergeordneten Stellen des Bundes besprochen werden, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede (vgl. Tabelle 87). Es werden also in etwa die gleichen Themen behandelt.

Auch das Vertrauen zwischen den Bundesstellen und der Geschäftsleitung sowie dem Aufsichtsorgan ist auf dem gleichen Niveau. Zumindest gibt es keine signifikanten Unterschiede.

Tabelle 87: Vergleich der Inhalte der formellen Besprechungen mit der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes

In welchem Mass sind die folgenden Themen Gegenstand der formellen Besprechungen zwischen Ihnen und dem Bundesrat? (0= kein Thema, 6= Hauptthema)	Geschäftsleitungen / Aufsichtsorgane	Mittelwert $\bar{x}$	Standardabweichung	N
Finanzen	Aufsichtsorgane	4.5	1.6	20
	Geschäftsleitungen	4.1	2.0	37
organisatorische Angelegenheiten	Aufsichtsorgane	3.3	1.4	21
	Geschäftsleitungen	2.7	1.6	37
strategische Ausrichtung	Aufsichtsorgane	5.0	1.4	21
	Geschäftsleitungen	4.6	1.7	37
Zielerreichung der Organisation	Aufsichtsorgane	4.9	1.5	21
	Geschäftsleitungen	4.3	1.7	37

## 7.2.2 Zielvorgaben

Geschäftsleitungen und Aufsichtsorgane sind in unterschiedlicher Form an der Zielfestlegung beteiligt. Tabelle 88 fasst die bereits in Tabelle 28 und 79 dargestellten Ergebnisse zusammen.

Der t-Test zeigt, dass die Aufsichtsorgane häufiger angeben ( $\bar{x}=2.95$ ,  $s=1.02$ ) an der Formulierung der Organisationsziele beteiligt zu sein als die Geschäftsleitungen ( $\bar{x}=2.28$ ,  $s=1.09$ ) und dass diese Werte signifikant unterschiedlich sind  $t(59)=2.360$ ,  $p<0.05$ . Der Effekt ( $r=0.29$ ) ist von mittlerer Stärke, was darauf hindeutet, dass der Unterschied zwischen Geschäftsleitungen und Aufsichtsorganen deutlich ausfällt.

Keine unterschiedlichen Sichtweisen gibt es bei der Beurteilung, welche staatlichen Ebenen für welche Form der Zielfestlegung zuständig sind (vgl. Tabelle 89). Die t-Tests sind nicht signifikant.

Tabelle 88: Vergleich der Mitwirkung an der Formulierung der Zielvorgaben

Ist Ihre Organisation an der Formulierung der Organisationsziele beteiligt? (Skala von 1-5)	Geschäftsleitungen		Aufsichtsorgane	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
1) Wir formulieren die Ziele selbst.	37	35.6%	3	13.6%
2) Wir formulieren die Ziele selbst, nachdem wir die übergeordnete Stelle des Bundes und/oder das Aufsichtsorgan kontaktiert haben.	24	23.1%	3	13.6%
3) Wir stimmen die Ziele mit der übergeordneten Stelle des Bundes und/oder dem Aufsichtsorgan (als ebenbürtige Partner) in einem Verhandlungsprozess ab.	34	32.7%	9	40.9%
4) Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes und/oder dem Aufsichtsorgan formuliert, wobei die Organisation zur Beratung hinzugezogen wird.	9	8.7%	7	31.8%
5) Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes und/oder dem Aufsichtsorgan formuliert, die Organisation wird nicht zur Beratung hinzugezogen.	0	0%	0	0%
<b>Gesamt</b>	<b>104</b>	<b>100%</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>

Tabelle 89: Vergleich der Zielvorgaben und Hierarchieebenen im Staat

Wer gibt letztlich die folgenden Ziele für Ihre Organisation vor?	Geschäftsleitungen / Aufsichtsorgane	Mittelwert	Standardabweichung	N
Politisch-Strategische Ziele (langfristige Planung, Fernziele, Allgemeine Richtlinien)	Aufsichtsorgane	4.0	1.7	21
	Geschäftsleitungen	3.3	1.7	39
Strategische Ziele (mittelfristige Planung: Unternehmensbezogene Vorgaben; Aufgabenseitige Vorgaben)	Aufsichtsorgane	3.0	1.6	20
	Geschäftsleitungen	2.3	1.2	39
Operative Ziele, (kurzfristige Ziele, Tätigkeitsziele, Jahresplanung,)	Aufsichtsorgane	1.7	.8	21
	Geschäftsleitungen	1.3	.7	39
Ziele einzelner Fachbereiche, Umsetzungsziele (taktische Ziele)	Aufsichtsorgane	1.2	.4	21
	Geschäftsleitungen	1.0	.2	39

Skala: 1= Geschäftsleitung, 2= Aufsichtsorgan, 3= administrativ übergeordnetes Departement, 4= Departementsvorsteher/Departementsvorsteherin, 5= Gesamtbundesrat, 6= Parlament

Die Geschäftsleitungen und Aufsichtsorgane beurteilen die Qualität der Indikatoren zu den finanziellen und Leistungszielen sehr ähnlich, wie ein Mittelwertvergleich zeigt. Hingegen beurteilen die Geschäftsleitungen die Qualität der Wirkungsziele generell als schlechter als die Aufsichtsorgane (vgl. Tabellen 90 bis 92).

Insbesondere die finanziellen Indikatoren können nach Ansicht sowohl der Geschäftsleitungen als auch der Aufsichtsorgane zuverlässig erhoben werden und deren Einsatz sei auch geeignet. Bei den Leistungszielen glauben beide Instanzen an eine relativ zuverlässige Erhebung und Eignung, während bei den Wirkungszielen die Aufsichtsorgane eine deutlich optimistischere Einschätzung vornehmen als die Geschäftsleitungen.

Tabelle 90: Vergleich der generellen Eignung der Indikatoren zur Zielmessung

Wie geeignet erachten Sie die Indikatoren für die Messung der jeweiligen Zielerreichung? (1=völlig ungeeignet, 6=sehr gut geeignet)	Geschäftsleitungen / Aufsichtsorgane	Mittelwerte Ø	Standardabweichungen	N
Finanzielles Ziel	Aufsichtsorgane	5.3	1.1	19
	Geschäftsleitungen	5.4	0.9	37
Leistungsziel	Aufsichtsorgane	4.7	1.0	18
	Geschäftsleitungen	4.6	1.1	35
Wirkungsziel	Aufsichtsorgane	4.6	1.2	16
	Geschäftsleitungen	3.7	1.4	33

Tabelle 91: Vergleich der Beurteilung zur Präzision der Indikatoren

Wie präzise geben die Indikatoren Auskunft über die Zielerreichung? (1=sehr ungenau, 6=äusserst genau)	Geschäftsleitungen / Aufsichtsorgane	Mittelwerte	Standardabweichung	N
Indikatoren finanzielles Ziel	Aufsichtsorgane	5.3	0.8	19
	Geschäftsleitungen	5.2	0.9	37
Indikatoren Leistungsziel	Aufsichtsorgane	4.6	1.1	20
	Geschäftsleitungen	4.3	1.0	35
Indikatoren Wirkungsziel	Aufsichtsorgane	4.0	1.5	19
	Geschäftsleitungen	3.3	1.3	32

Tabelle 92: Vergleich der Beurteilung zur Zuverlässigkeit der Erhebung der Indikatoren

Wie zuverlässig konnten die Daten für die Indikatoren erhoben werden? (0=keine Datenerhebung, 1=völlig unzuverlässig, 6=sehr zuverlässig)	Geschäftsleitungen / Aufsichtsorgane	Mittelwerte	Standardabweichungen	N
Erhebung Daten für Indikatoren finanzielles Ziel	Aufsichtsorgane	5.6	1.1	20
	Geschäftsleitungen	5.5	1.1	37
Erhebung Daten für Indikatoren Leistungsziel	Aufsichtsorgane	4.6	1.3	19
	Geschäftsleitungen	4.4	1.4	36
Erhebung Daten für Indikatoren Wirkungsziel	Aufsichtsorgane	4.6	1.7	19
	Geschäftsleitungen	3.2	1.6	33

Der t-Test zur Zuverlässigkeit der Indikatoren zeigt, dass die Aufsichtsorgane durchschnittlich den Wert 4.63 ( $s=1.71$ ) angeben und die Geschäftsleitungen den Wert 3.24 ( $s=1.36$ ). Somit beurteilen die Aufsichtsorgane die Zuverlässigkeit der Erhebung der Indikatoren zu den Wirkungszielen signifikant ( $t(50)=2.989$ ,  $p<0.05$ ) höher als die Geschäftsleitungen. Bei der Eignungsbeurteilung geben die Aufsichtsorgane im Mittel den Wert 4.63 ( $s=1.20$ ) an und die Geschäftsleitungen den Wert 3.70 ( $s=1.36$ ) ( $t(47)=2.325$ ,  $p<0.05$ ).

Bei der Beurteilung der Zielerreichung sind sich die Geschäftsleitungen und Aufsichtsorgane einig. Beide sind überzeugt, dass sie ihre Ziele fast vollumfänglich erreicht haben und die Entwicklung in den vergangenen Jahren positiv war (vgl. Tabellen 93 und 94).

Tabelle 93: Vergleich der Eigenbeurteilung zur Zielerreichung

<b>Wurden die Ziele erreicht? (1=zu 0% erreicht, 6=zu 100% erreicht)</b>	<b>Geschäftsleitungen / Aufsichtsorgane</b>	<b>Mittelwerte Ø</b>	<b>Standard- abweichung</b>	<b>N</b>
finanzielles Ziel	Aufsichtsorgane	5.3	1.2	20
	Geschäftsleitungen	5.4	0.9	36
Leistungsziel	Aufsichtsorgane	4.8	1.0	20
	Geschäftsleitungen	5.0	0.9	34
Wirkungsziel	Aufsichtsorgane	4.8	1.0	16
	Geschäftsleitungen	4.7	1.0	29

Tabelle 94: Vergleich der Eigenbeurteilung zur Entwicklung der Zielerreichung

<b>Wie haben sich die Werte in den letzten fünf Jahren entwickelt? (1=verbessert, 2=etwa gleich geblieben, 3=verschlechtert)</b>	<b>Geschäftsleitungen / Aufsichtsorgane</b>	<b>Mittelwerte Ø</b>	<b>Standard- abweichung</b>	<b>N</b>
finanzielles Ziel	Aufsichtsorgane	1.6	1.0	19
	Geschäftsleitungen	1.5	0.5	36
Leistungsziel	Aufsichtsorgane	1.5	0.6	19
	Geschäftsleitungen	1.5	0.6	35
Wirkungsziel	Aufsichtsorgane	1.5	0.6	16
	Geschäftsleitungen	1.5	0.5	31



---

## 8 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Befragung der Organisationseinheiten des Bundes hat gezeigt, dass die formellen Vorgaben zur Autonomie wie sie mittels Rechtsform und Organisationstypus, aber auch durch die Ausgestaltung der Führungsstrukturen (z. B. Einsetzung eines Aufsichtsorgans) modelliert worden sind, kongruent zur tatsächlichen Autonomie sind.<sup>29</sup> Dieses Ergebnis ist in einem Staat mit einer ausgeprägten *Rechtsstaatstradition* nicht überraschend, im internationalen Vergleich jedoch durchaus, wo die Autonomiegewährung stärker durch die Präferenzen der Regierung geprägt ist.

Die naheliegende Annahme, dass primär die zu erfüllende Aufgabe resp. der Auftrag den Autonomiegrad vorgeben, konnte anhand der Befragung nicht bestätigt werden. Ursache für diesen Befund mag sein, dass die meisten Organisationen auf Bundesebene nicht nur in einem Aufgabebereich tätig sind, sondern, wie dies bspw. bei einigen FLAG-Ämtern der Fall ist, sowohl hoheitliche, wirtschaftliche wie auch regulatorische Aufgaben wahrnehmen. Zudem ist die rechtliche Ausgestaltung und Autonomiegewährung stark pfadabhängig und folgt nicht einer konsequenten Konzeption.

Die Untersuchung hat aber gleichzeitig gezeigt, dass sich der Bundesrat je nach politischer Brisanz der Organisationseinheit unterschiedlich intensiv mit ihr befasst – unabhängig von der grundsätzlich gewährten Autonomie.

Bestätigt hat sich in der Studie, dass die Autonomie aller Organisationseinheiten über minimal mögliche Autonomie hinausgeht. Auch direkt durch die Regierung geführte Ämter verfügen über Handlungsspielraum. Dichotom von Autonomie versus keine Autonomie zu sprechen, würde deshalb zu kurz greifen. Es kann vermutet werden, dass die Bewegung, welche mit der Arbeitsgruppe „Mehr Handlungsspielraum“ der Amtsdirektoren anfangs der 1990er Jahre begonnen hat, zu einer generellen Erweiterung der Handlungsspielräume geführt hat.

---

<sup>29</sup> Die verschiedenen Einflussfaktoren der Autonomie stehen zueinander in Beziehung und beeinflussen sich gegenseitig (sog. moderierende Effekte). Diese Auswertungen sind nicht Teil des vorliegenden Berichts und finden sich in Huber 2012.

Der zusätzlich gewährte Handlungsspielraum verlangt nach einer griffigen Überprüfung der Zielerreichung. Ob dies tatsächlich der Fall ist, muss in Frage gestellt werden. So werden die vorgegebenen Wirkungsziele von den operativen Geschäftsleitungen selbst als wenig zweckmässig betrachtet (im Gegensatz zu den diesbezüglich optimistischeren Aufsichtsorganen). Zudem geben so gut wie alle Organisationseinheiten an, dass sie die Ziele vollumfänglich erreicht haben. Dies erstaunt nicht, wenn man bedenkt, dass die Organisationen bei der Zielfestlegung in der Regel intensiv mitwirken. Dabei werden wohl nur selten (zu) ambitionierte Vorgaben gemacht.

Das Untersuchungsdesign der Studie hat explizit auf den persönlichen Einschätzungen der befragten Personen basiert. Deshalb kann die selber wahrgenommene Autonomie in Diskrepanz zu den tatsächlich verfügbaren Entscheidungskompetenzen stehen. Das Herausarbeiten dieser Unterschiede wäre eine wertvolle Vertiefung der Studie, könnte man doch so noch nicht genutzte Handlungsspielräume aufzeigen resp. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen und Governance-Grundsätze des Bundes formulieren.

---

## LITERATURVERZEICHNIS

- Anton, H., Portmann, W. & Seemann, M. (2009). Grundriss des Vereinsrecht. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Barbieri, D. & Ongaro, E. (2008). EU Agencies: What is Common and what is Distinctive Compared with National-Level Public Agencies? *International Review of Administrative Sciences* 74 (3), S. 395-420.
- Bellanger, F. (2011). Le Phénomène des autorités administratives indépendantes. *Pratique du droit administratif* 8, S. 9-36.
- Berchtold, D. (1995). New Public Management – Wurzeln in der schweizerischen Rechts- und Organisationskultur? Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) 30. S. 61-71.
- Biaggini, G. (2011). Die öffentliche Verwaltung im Staatsgefüge. In G. Biaggini, T. Gächter, R. Kiener, Staatsrecht. Zürich: DIKE Verlag. S. 244-250.
- Brügger, P. (2000). *Die Unabhängigkeit der Eidg. Finanzkontrolle*. In 75 Jahre Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen: 1925 - 2000. Bern.
- Christensen, T., & Lagreid, P. (2006). Agentification and Regulatory Reforms. In T. Christensen, & P. Lagreid, *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State* (S. 8-49). Cheltenham: Edward Elgar.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2009). Staatsrechnung, Bericht zur Staatsrechnung 2008 (zit. EFV 2009). Abgerufen am 29. August 2011 von: [http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzberichterstattung/rechnung/2008/RG1\\_FBE\\_d.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzberichterstattung/rechnung/2008/RG1_FBE_d.pdf).
- Field, A. (2009). *Discovering Statistics using SPSS* (3. Ausg.) London: SAGE.
- Gygi, F. (1986). *Verwaltungsrecht*. Bern: Stämpfli.

- Häfelin, U., Müller, G. & Uhlmann, F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. (6. Aufl.). Zürich: Schulthess.
- Hauser, M. (2002). Formen ausgelagerter Handlungseinheiten. *Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis* 9. S. 27-74.
- Horváth, P. (2009), *Controlling* (11. Aufl.). München: Vahlen.
- Huber, E. (2012). *Autonomie von Agencies auf Bundesebene in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Koontz, H. & O'Donnell, C. (1955). *Principles of Management*. McGraw-Hill: New York.
- Laegreid, P. & Verhoest, K. (2010). *Introduction: Reforming Public Sector Organizations*. In P. Laegreid & K. Verhoest. *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. London: Palgrave Macmillan. S. 1-20.
- Laegreid, P., Roness, P. G. & Rubecksen, K. (2006). *Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?* In T. Christensen & P. Laegreid, *Autonomy and Regulation: Coping with the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar. S. 237-267.
- Lienhard, A. & Tschentscher, A. (2011). *Öffentliches Recht, Ein Grundriss*. Zürich: Dike.
- Lienhard, A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz*. Bern: Stämpfli.
- Lingnau, V. (2008). *Controlling*. In Corsten, H. & Reiss, M. *Betriebswirtschaftslehre*. Band 2 (4. Aufl.). Oldenburg. München. S. 83-137.
- Müller, M. (2003). *Das besondere Rechtsverhältnis*. Bern: Stämpfli.
- Sägesser, T (2007). *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Kommentar*. Zürich: Stämpfli.

- 
- Sägesser, T. (2000). *Kommentar in T. Sägesser, Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht*. Bern: Stämpfli. S. 135-659.
- Schreyögg, G. & Koch, J. (2010). *Grundlagen des Management* (2. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Tschannen, P., Zimmerli, U., & Müller, M. (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (3. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Verhoest, K., Peter, G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development* 24 (2). S. 101-118.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K. & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vogel, S. (2008). *Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten*. Zürich: Schulthess.
- Von der Crone, H. C. & Pachmann, T. (2006). *Individuum und Verband – Legitimation der Vereinsautonomie durch Verfahren*. In: Zäch, R., Breining-Kaufmann, C., Breitschmid, P., Ernst, W., Oberhammer, P., Portmann, W. & Thier, A. *Individuum und Verband: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2006*. Zürich: Schulthess. S. 105-123.
- Wehrich, H. & Koontz, H. (1993). *Management: A Global Perspective* (10. Ausg.) McGraw-Hill: New York.

## MATERIALIEN

### *Bundesrat:*

Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 (zit. Bundesrat 2006). Abgerufen am 22. Juli 2008  
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/8233.pdf>.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2009). *Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates* (zit. EFV 2009). Abgerufen am 27. April 2010 von Eidgenössische Finanzverwaltung:  
[http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik\\_grundlagen/eignepolitik/Umsetzungsplanung\\_CG\\_25032009\\_d.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignepolitik/Umsetzungsplanung_CG_25032009_d.pdf).

Bericht zum Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) VPB 2/2009 vom 10. Juni 2009, S. 57-89 (zit. VPB 2009). Abgerufen am 02. August 2011 von  
<http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/04607/index.html?lang=de>.

## ANHANG I: MASSZAHLEN UND BERECHNUNGSGRUNDLAGEN

Masszahl	Beschreibung	Berechnung
<i>Allgemeine Masszahlen</i>		
N	Anzahl Untersuchungseinheiten	
n	Anzahl der Untersuchungseinheiten pro Gruppe	
p	Signifikanzniveau: $p < 0.05$ bedeutet eine 5%, $p < 0.001$ eine 0.1% Wahrscheinlichkeit eines irrtümlichen Annehmens der Nullhypothese (z. B. „kein Effekt“)	
$\bar{x}$	Mittelwert	$= \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$
Varianz ( $s^2$ )	Grösse der Streuung der Werte um den Mittelwert	$= \frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{N-1}$
Kovarianz (Cov)	Masszahl der gemeinsamen Streuung zweier Variablen (x, y)	$= \frac{\sum (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{N-1}$
Standardabweichung (s)	Quadratwurzel der Varianz	$= \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{N-1}}$
<i>ANOVA</i>		
SS <sub>T</sub>	Quadratsumme gesamt	$= \sum (x_i - \bar{x})^2$
SS <sub>M</sub>	Quadratsumme des Modells ( $n_k$ )	$= \sum n_k (x_k - \bar{x})^2$
SS <sub>R</sub>	Quadratsumme der Residuen	$= \sum (x_{ik} - \bar{x}_k)^2$
df <sub>T</sub>	Freiheitsgrade gesamt	
df <sub>M</sub>	Freiheitsgrade des Modells	
df <sub>R</sub>	Freiheitsgrade der Residuen	
MS <sub>M</sub>	Mittlere Abweichungsrate des Modells	$= \frac{SS_M}{df_M}$
MS <sub>R</sub>	Mittlere Abweichungsrate der Residuen	$= \frac{SS_R}{df_R}$

$\omega^2$	Omega <sup>2</sup> : Masszahl für die Effektgrösse Werte variieren zwischen 0 und 1, wobei gilt: Werte um 0.01: Kleiner Effekt Werte um 0.06: Mittlerer Effekt Werte um 0.14: Grosser Effekt (Cohen 1992, S. 155ff)	$= \frac{SS_M - (df_M)MS_R}{SS_T + MS_R}$
F	F-Wert	$= \frac{MS_M}{MS_R}$
<i>T-Test bei unabhängiger Stichprobe</i>		
df	Freiheitsgrade	
$\bar{X}_1$	Mittelwerte der Organisationen mit Aufsichtsorgan	
$\bar{X}_2$	Mittelwerte der Organisationen ohne Aufsichtsorgan	
t	Masszahl, welche angibt, wie gross der Unterschied der Varianz der Werte der einen Gruppe (Organisationen mit Board) und der Varianz der Werte der anderen Gruppe (Organisationen ohne Board) ist.	$= \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\sqrt{\frac{s_p^2}{n_1} + \frac{s_p^2}{n_2}}}$
r	Pearsons Korrelationskoeffizient: Masszahl für die Effektgrösse. Werte variieren zwischen 0 und 1, wobei gilt: Werte um 0.1: Kleiner Effekt (1% der Varianz wird erklärt) Werte um 0.3: Mittlerer Effekt (9% der Varianz werden erklärt) Werte um 0.5: Grosser Effekt (25% der Varianz werden erklärt)	$= \sqrt{\frac{t^2}{t^2 + df}}$

---

## ANHANG II: FRAGEBOGEN AN DIE GESCHÄFTSLEITUNGEN

### Teil 1: Identifizierung und Umfeld

#### 1. Allgemeine Informationen

Name der Organisation:

**Wurde die Rechtsform Ihrer Organisation in den letzten 10 Jahren angepasst?**

Ja, wann?

Nein

**Wurde das Steuerungsmodell Ihrer Organisation in den letzten 10 Jahren angepasst?**

Ja, wann?

Nein

**Auf welche Weise ist Ihre Organisation zu diesem Zeitpunkt entstanden?**

Zusammenlegung/ Fusion mit (einer) anderen Organisation(en) oder Teilen davon

Ausgliederung aus (einer) anderen Organisation(en)

Neuerrichtung

Auf eine andere Weise (bitte nennen)

**Falls vorhanden: Wie hiess(en) die Vorgängerorganisation(en) Ihrer Organisation?**

---

**2. Welche Arten von Aufgaben erfüllt Ihre Organisation und wie erfüllt sie diese? (Mehrfachantworten möglich)**

---

Arten der Aufgaben	Art und Weise der Aufgabenerfüllung
<input type="checkbox"/> Ministerialaufgaben	<input type="checkbox"/> Eingriffsverwaltung (Ausübung von Belastungen und Verpflichtungen gegenüber dem Bürger) <input type="checkbox"/> Leistungsverwaltung (Gewähren von Subventionen, Fördermittel, Sozialhilfe etc.) <input type="checkbox"/> Bedarfsverwaltung (Erbringen von verwaltungsinternen Dienstleistungen wie z.B. Personalwesen, IT etc.)
<input type="checkbox"/> Wirtschaftliche Aufgaben	<input type="checkbox"/> Dienstleistungen mit Monopolcharakter <input type="checkbox"/> Dienstleistungen am Markt <input type="checkbox"/> Verwaltung von Finanzvermögen (z.B. Pensionskassengelder)
<input type="checkbox"/> Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (z.B. Regulatoraufgaben)	

---

---

**3. In welchen Phase(n) des politischen Prozesses (policy cycle) ist Ihre Organisation tätig? (Mehrfachantworten möglich)**

---

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Definition und Thematisierung von politischen und gesellschaftlichen Problemen   | <input type="checkbox"/> Hauptfunktion<br><input type="checkbox"/> Nebenfunktion |
| <input type="checkbox"/> Politikplanung, -vorbereitung und -formulierung (Stabs-/ Planungs-/ Konzeptarbeiten, Gesetzesvorbereitung etc.)  | <input type="checkbox"/> Hauptfunktion<br><input type="checkbox"/> Nebenfunktion |
| <input type="checkbox"/> Politikumsetzung (Durchführung und Umsetzung von staatlichen Programmen und Aufgaben wie Leistungsversorgung, Subventionsvergaben, Bewilligungen etc.) | <input type="checkbox"/> Hauptfunktion<br><input type="checkbox"/> Nebenfunktion |
| <input type="checkbox"/> Evaluation von staatlichen Programmen (policy evaluation)  | <input type="checkbox"/> Hauptfunktion<br><input type="checkbox"/> Nebenfunktion |
-

## Teil 2: Personal, Budget, Organisation

### 4. Wie viele Mitarbeitende beschäftigte Ihre Organisation am 31. Dezember 2008?

Stellenprozenzte?

%

Tatsächliche Anzahl Beschäftigte?

### 5. Hat Ihre Organisation im Hinblick auf die folgenden Personalangelegenheiten *strategische* Entscheidungs- und Regelungskompetenzen (z.B. Erlass interner Richtlinien), ohne dass die Zustimmung oder Beteiligung einer übergeordneten Stelle des Bundes\* erforderlich ist?

	Für alle Mitarbeitende	Für die meisten Mitarbeitenden (z.B. exklusive Geschäftsleitung)	Für einige Mitarbeitende	Nein
Kriterien für die Einstellung von Mitarbeitenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Höhe der Entlohnung des Personals	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kriterien für die Beurteilung von Mitarbeitenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kriterien und Bedingungen für Beförderungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kriterien/ Eckpunkte/ Vorgehensweise bei Personalabbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

\* Übergeordnete Stellen des Bundes: ein Departement (hier kann die Überordnung auch rein administrativ sein), der Bundesrat, das Parlament.

**6. Hat Ihre Organisation im Hinblick auf die folgenden Personalangelegenheiten operative Entscheidungs- und Regelungskompetenzen (z.B. Erlass interner Richtlinien), ohne dass die Zustimmung oder Beteiligung einer übergeordneten Stelle des Bundes\* erforderlich ist?**

	Für alle Mitarbeitende	Für die meisten Mitarbeitenden (z.B. exklusive Geschäftsleitung)	Für einige Mitarbeitende	Nein
Kriterien für die Einstellung von Mitarbeitenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Höhe der Entlohnung des Personals	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kriterien für die Beurteilung von Mitarbeitenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kriterien und Bedingungen für Beförderungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kriterien/ Eckpunkte/ Vorgehensweise bei Personalabbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

**7. Budget der Organisation**

---

**Wie hoch war das gesamte Budget der Organisation im Budgetjahr 2008 (Soll-Aufwand, Gesamtbetrag angeben)?**

---

**Welchen Anteil hatten folgende Ertragspositionen am Gesamtbudget Ihrer Organisation?**

---

<b>Position</b>	<b>Anteil am Gesamtbudget in %</b>
-----------------	------------------------------------

---

Mittelzuweisung vom Parlament

Zuweisungen durch andere Verwaltungsebenen/ öffentliche Organisationen (einschliesslich internationaler Organisationen)

Eigene Einnahmen (Gebühren, Beiträge etc.)

Andere (bitte angeben)

---

*Total*

*100%*

---





---

**Teil 3: Führung und Aufsicht****10. Organisationsleitung**

---

**Wer leitet die Organisation?**

- Eine Person leitet die Organisation (z.B. Direktor, Präsident, CEO)
- Mehrere Personen leiten die Organisation (z.B. Vorstand)

---

**Wer ernennt die Leitung Ihrer Organisation (Direktor, Präsident, CEO, Vorstand)?**

- Parlament, Kandidat(en) wird (werden) durch Gesamtbundesrat oder einen Bundesrat nominiert
- Gesamtbundesrat
- Departementsvorsteher
- Ein Bundesamt
- Generalversammlung der Organisation
- Aufsichtsorgan der Organisation
- Ein anderer Akteur (bitte nennen)

---

**Wer überprüft und beurteilt die Leitung Ihrer Organisation (Direktor, Präsident, CEO, Vorstand)? (Mehrfachantworten möglich)**

- Parlament (einschliesslich der Kommissionen und einzelner Räte)
- Gesamtbundesrat
- Departementsvorsteher
- (administrativ) übergeordnetes Departement
- ein Aufsichtsorgan (z.B. Institutsrat, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat...)
- Keine Überprüfung
- Ein anderer Akteur (bitte nennen)

---



---

## 12. Aufsichtsorgane

---

**Verfügt Ihre Organisation über ein Aufsichtsorgan (z.B. Verwaltungs- oder Institutsrat)?**

- Ja
- Nein (weiter mit Frage 16)

---

**Wer ernennt/ wählt die Mitglieder des Aufsichtsorgans?**

- Der Gesamtbundesrat
- Der Departementsvorsteher
- Das administrativ übergeordnete Departement
- Ein Bundesamt
- Generalversammlung der Organisation
- Bundesversammlung, Kandidaten werden durch Bundesversammlung oder Bundesrat nominiert
- Ein anderer Akteur (bitte nennen)

---

---

**13. Wie ist das Aufsichtsorgan Ihrer Organisation zusammengesetzt? (Mehrfachantworten möglich. Bitte jeweils die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder eintragen)**

---

*Vertreter*

*Anzahl*

- 
- Vertreter des Fachdepartements
- 
- Andere Vertreter des Bundesrates/ -verwaltung
- 
- Vertreter der Kantone
- 
- Gewerkschaftsvertreter
- 
- Vertreter von Verbraucherorganisationen
- 
- Vertreter anderer Interessengruppen und Verbände
- 
- Vertreter der Beschäftigten der Organisation
- 
- Sachverständige, unabhängige Experten
- 
- Führungsebene der Organisation
- 
- Andere (bitte nennen)

---

**Total**

---





---

**18. Wie schätzen Sie insgesamt das gegenseitige Vertrauen zwischen Ihnen und der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes ein?**

1	2	3	4	5	6
Sehr gering	←.....→				Sehr gross
<input type="checkbox"/>					

---

**19. Kontakt zum Gesamtbundesrat**

**Inwieweit haben Sie direkten Zugang zum Gesamtbundesrat?**

- Direkter Zugang hinsichtlich aller Aufgabenbereiche der Organisation
- Direkter Zugang hinsichtlich bestimmter Aufgabenbereiche der Organisation
- Andere Art des Zugangs (bitte nennen)

- Die Organisationsleitung verfügt über keinen direkten Zugang, die Vorgänge laufen zunächst über das zuständige Departement (z.B. via Generalsekretariat oder einem Bundesamt)
- Die Organisationsleitung verfügt über keinen direkten Zugang, die Vorgänge laufen zunächst über das Aufsichtsorgan der Organisation

---

*Falls Sie eines der letzten beiden Kästchen angekreuzt haben: Weiter bei Frage 22.*

---





#### Teil 4: Zielvorgaben und deren Kontrolle

### 23. In welchen Dokumenten sind die Ziele Ihrer Organisation festgehalten?

	Messbare Zielgrössen vorhanden	Ziele vorhanden, messbare Zielgrössen fehlen	Dokument enthält keine Ziele	Dokument nicht vorhanden
Gesetz, Verordnung, Erlass	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dokument, welches die Mittelzuweisung durch das übergeordnete Departement enthält	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dokument(e) über sonstige finanzielle Zuweisungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(Quasi-)Kontrakt/ Zielvereinbarung mit dem übergeordneten Departement (z.B. Leistungsauftrag)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dokument hinsichtlich individueller Zielvorgaben für Direktor/ Präsident/ Vorstand	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interne Dokumente (z.B. Strategie, Jahresplan), die mit dem übergeordneten Departement abgestimmt bzw. von diesem genehmigt sind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges (bitte nennen)				
<div style="border: 1px solid black; height: 40px; width: 100%;"></div>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

## 24. Zielvorgaben

---

### **Ist Ihre Organisation an der Formulierung der Organisationsziele beteiligt?**

- Wir formulieren die Ziele selbst.
  - Wir formulieren die Ziele selbst, nachdem wir die übergeordnete Stelle des Bundes und/oder das Aufsichtsorgan konsultiert haben.
  - Wir stimmen die Ziele mit der übergeordneten Stelle des Bundes und oder dem Aufsichtsorgan (als ebenbürtige Partner) in einem Verhandlungsprozess ab.
  - Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes und/oder das Aufsichtsorgan formuliert, wobei die Organisation zur Beratung hinzugezogen wird.
  - Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes und/oder dem Aufsichtsorgan formuliert, die Organisation wird nicht zur Beratung hinzugezogen.
-



## 25. Berichtswesen

	mind- estens 1mal pro Woche	mind- estens 1mal pro Monat	mind- estens 1mal pro Quartal	mind- estens 1mal halb- jährlich	mind- estens 1mal jähr- lich	selten- er	nie
<b>Wie häufig berich- tet Ihre Organisa- tion schriftlich über Ergebnisse und erreichte Ziele an die übergeord- neten Stelle des Bundes?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Wer bewertet die Ergebnisse/ die Zieler-  
reichung der Organisation? (Mehrfach-  
antworten möglich)**

- Die Organisation selbst
- Dritte im Auftrag der Organisation
- Das (administrativ) übergeordnete  
Departement
- Dritte im Auftrag des Departementes
- Der Departementsvorsteher
- Der Gesamtbundesrat
- Das Parlament
- Niemand
- Andere (bitte nennen)

---

**26a. Belohnung**

	Nein (weiter mit Frage 27)	Ja, gering	Ja, stark	Ja, sehr stark
<b>Werden <i>gute</i> Ergebnisse oder die Erfüllung der Ziele Ihrer Organisation belohnt?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Woraus besteht diese Belohnung? (Mehrfachantworten möglich)</b>	<input type="checkbox"/> Gehaltserhöhungen, Gehaltszulagen oder Beförderung von Personal <input type="checkbox"/> Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Organisation <input type="checkbox"/> Reduktion von Tätigkeitskontrollen durch die Aufsichtsorgane <input type="checkbox"/> Grössere Autonomie der Organisation im Hinblick auf die übergeordnete Stelle des Bundes <input type="checkbox"/> Grösserer Entscheidungsspielraum der Beschäftigten <input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte nennen)			
	<div style="border: 1px solid black; height: 40px; width: 100%;"></div>			

---

---

**26b. Sanktionierung**

	Nein (weiter mit Frage 27)	Ja, gering	Ja, stark	Ja, sehr stark
<b>Werden <i>schlechte</i> Ergebnisse oder die Verfehlung der Zielgrößen sanktioniert?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

**Woraus besteht die Sanktionierung? (Mehrfachantworten möglich)**

- Gehaltskürzungen, Streichen/ Kürzen von Gehaltszulagen, Versetzung von Mitarbeitenden
- Erhöhte Kontrolltätigkeit durch die Aufsichtsorgane
- Verringerung der finanziellen Ausstattung der Organisation
- Geringere Autonomie der Organisation im Hinblick auf die übergeordnete Stelle des Bundes
- Geringerer Entscheidungsspielraum der Beschäftigten
- Restrukturierung oder Auflösung der Organisation
- Sonstiges (bitte nennen)

---



---

**Teil 5: Performance**

Im letzten Teil des Fragebogens legen wir nun den Fokus auf die Performancemessung Ihrer Organisation. Wir bitten Sie dazu für die nachfolgenden Fragen jeweils **das wichtigste finanzielle Ziel, Leistungsziel und Wirkungsziel** anzugeben.

Sollten für Ihre Organisation nicht explizit finanzielle Ziele, Leistungsziele oder Wirkungsziele definiert sein, bitten wir Sie diese **aus Ihrer Sicht** festzulegen. Nachfolgend finden Sie zu den verschiedenen Zielen einige Erläuterungen.

**Finanzielles Ziel:** Hierunter wird vor allem das Einhalten der finanziellen Rahmenbedingungen verstanden. So können Budgetvorgaben, Richtlinien bezüglich der Verwendung von Ausgaben oder das Einhalten der Ausgabenpolitik aufgeführt werden. Aber auch unternehmerische Ziele, wie das zu erzielende Ergebnis oder (relative) Grössen wie Return on Investment, Return on Equity etc. können je nach Organisation genannt werden.

**Leistungsziel:** Damit wird die eher *kurzfristige* oder jährliche Vorgabe an die Kerntätigkeiten Ihrer Organisation (engl. Output) beschrieben. Beispiel: Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ist verantwortlich dafür, dass alle Bewilligungs- und Zulassungsverfahren im Bereich der Zivilluftfahrt fristgerecht abgewickelt werden.

**Wirkungsziel:** Dieses beschreibt den beabsichtigten Effekt der Organisationstätigkeit auf eher lange Frist (Zeithorizont + 5 Jahre). Gefragt wird dabei nicht nach der organisatorischen Leistung, sondern nach der beabsichtigten Wirkung (engl. Outcome) der Organisationstätigkeit.

Beispiel: Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) gewährleistet einen im europäischen Vergleich hohen Sicherheitsstandard der schweizerischen Zivilluftfahrt.

---

**28. Welches sind die Hauptziele Ihrer Organisation?**

Finanzielles Ziel:

Leistungsziel:

Wirkungsziel:

**29. Wird das Erreichen dieser Ziele mittels Indikatoren gemessen?****(wenn nein, weiter mit Frage 33)**

	ja	teilweise	Nein
Finanzielles Ziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leistungsziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkungsziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



### 32. Wie geeignet erachten Sie die Indikatoren für die Messung der jeweiligen Zielerreichung?

	1	2	3	4	5	6
	Völlig ungeeignet		←.....→		Sehr gut geeignet	
Finanzielles Ziel:	<input type="checkbox"/>					
Leistungsziel:	<input type="checkbox"/>					
Wirkungsziel:	<input type="checkbox"/>					

### 33. Wurden die Ziele erreicht?

	1	2	3	4	5	6
	Zu 0% erreicht			Zu 100% erreicht		
Finanzielles Ziel:	<input type="checkbox"/>					
Leistungsziel:	<input type="checkbox"/>					
Wirkungsziel:	<input type="checkbox"/>					

### 34. Wie haben sich diese Werte in den letzten 5 Jahren entwickelt?

(Falls Ihre Organisation seit weniger als 5 Jahren besteht: Bitte geben Sie die Entwicklung seit Gründung Ihrer Organisation an.)

	verbessert	etwa gleich geblieben	verschlechtert
	←.....→		→.....←
Erreichungsgrad Finanzielles Ziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erreichungsgrad Leistungsziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erreichungsgrad Wirkungsziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

**Für allfällige Rückfragen und die Zustellung der Umfrageergebnisse, bitten wir Sie an dieser Stelle noch Ihre Kontaktdaten anzugeben.**

Name, Vorname:

---

Funktion:

---

Telefon:

---

E-Mail:

---



---

### ANHANG III: ZUSATZFRAGEN ZUR ORGANISATORISCHEN UND FACHLICHEN AUTONOMIE

#### Frage 1: Organisatorische Autonomie

**Inwieweit kann Ihre Organisation unabhängig von der (administrativ) übergeordneten Stelle des Bundes die folgenden organisatorischen Entscheidungen treffen?**

Skala:	
1	Die übergeordnete Stelle des Bundes trifft die Entscheidungen <i>unabhängig von ihrer Organisation</i> .
2	Ihre Organisation hat ein <i>Mitspracherecht</i> .
3	<i>Ihre Organisation schlägt die Entscheide vor</i> , muss sie aber von der übergeordneten Stelle des Bundes genehmigen lassen.
4	<i>Die Entscheidungshoheit liegt bei Ihnen</i> , die übergeordnete Stelle des Bundes hat aber ein Mitspracherecht.
5	<i>Ihre Organisation trifft die Entscheidungen selbst</i> , die übergeordnete Stelle des Bundes ist nur in geringem Masse am Entscheidungsprozess beteiligt und macht nur geringe Einschränkungen.
6	Ihre Organisation trifft die Entscheidungen unabhängig.















---

## 9. Kontakt zum Gesamtbundesrat

---

**Inwieweit haben Sie direkten Zugang zum Gesamtbundesrat?**

- Direkter Zugang hinsichtlich aller Aufgabenbereiche der Organisation
- Direkter Zugang hinsichtlich bestimmter Aufgabenbereiche der Organisation
- Andere Art des Zugangs (bitte nennen)

- Das Aufsichtsorgan verfügt über keinen direkten Zugang, die Vorgänge laufen zunächst über das zuständige Departement (z.B. via Generalsekretariat oder einem Bundesrat)
- Das Aufsichtsorgan verfügt über keinen direkten Zugang, die Vorgänge laufen direkt zwischen Geschäftsleitung der Organisation und Bundesrat

---

*Falls Sie eines der letzten beiden Felder angekreuzt haben: Weiter zu Frage*

13

---





---

**Teil 2: Zielvorgaben und deren Kontrolle****14. Zielvorgaben**

---

**Sind Sie als Aufsichtsorgan an der Formulierung der Ziele Ihrer beaufsichtigten Organisation beteiligt?**

- Wir formulieren die Ziele selbst.
  - Wir formulieren die Ziele selbst, nachdem wir die übergeordnete Stelle des Bundes konsultiert haben.
  - Wir stimmen die Ziele mit der übergeordneten Stelle des Bundes (als ebenbürtige Partner) in einem Verhandlungsprozess ab.
  - Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes formuliert, wobei die Organisation zur Beratung hinzugezogen wird.
  - Die Ziele werden von der übergeordneten Stelle des Bundes formuliert, die Organisation wird nicht zur Beratung hinzugezogen.
-



---

**Teil 3: Performance**

Im letzten Teil des Fragebogens legen wir nun den Fokus auf die Performancemessung Ihrer Organisation. Wir bitten Sie dazu für die nachfolgenden Fragen jeweils **das wichtigste finanzielle Ziel, Leistungsziel und Wirkungsziel** anzugeben.

Sollten für Ihre Organisation nicht explizit finanzielle Ziele, Leistungsziele oder Wirkungsziele definiert sein, bitten wir Sie diese **aus Ihrer Sicht** festzulegen. Nachfolgend finden Sie zu den verschiedenen Zielen einige Erläuterungen.

**Finanzielles Ziel:** Hierunter wird vor allem das Einhalten der finanziellen Rahmenbedingungen verstanden. So können Budgetvorgaben, Richtlinien bezüglich der Verwendung von Ausgaben oder das Einhalten der Ausgabenpolitik aufgeführt werden. Aber auch unternehmerische Ziele, wie das zu erzielende Ergebnis oder (relative) Grössen wie Return on Investment, Return on Equity etc. können je nach Organisation genannt werden.

**Leistungsziel:** Damit wird die eher *kurzfristige* oder jährliche Vorgabe an die Kerntätigkeiten Ihrer Organisation (engl. Output) beschrieben. Beispiel: Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ist verantwortlich dafür, dass alle Bewilligungs- und Zulassungsverfahren im Bereich der Zivilluftfahrt fristgerecht abgewickelt werden.

**Wirkungsziel:** Dieses beschreibt den beabsichtigten Effekt der Organisationstätigkeit auf eher lange Frist (Zeithorizont + 5 Jahre). Gefragt wird dabei nicht nach der organisatorischen Leistung, sondern nach der beabsichtigten Wirkung (engl. Outcome) der Organisationstätigkeit.

Beispiel: Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) gewährleistet einen im europäischen Vergleich hohen Sicherheitsstandard der schweizerischen Zivilluftfahrt.

---

**16. Welches Sind die Hauptziele Ihrer Organisation?**

Finanzielles Ziel:

Leistungsziel:

Wirkungsziel:

**17. Wird das Erreichen dieser Ziele mittels Indikatoren gemessen?****(wenn nein, weiter mit Frage 21)**

	ja	teilweise	nein
Finanzielles Ziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leistungsziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkungsziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---





---

**22. Wie haben sich diese Werte in den letzten 5 Jahren entwickelt?**

**(Falls Ihre Organisation seit weniger als 5 Jahren besteht: Bitte geben Sie die Entwicklung seit Gründung Ihrer Organisation an.)**

	ver- bessert	etwa gleich ge- blieben	ver- schlechtert
Erreichungsgrad Finanzielles Ziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erreichungsgrad Leistungsziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erreichungsgrad Wirkungsziel:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

**Für allfällige Rückfragen und die Zustellung der Umfrageergebnisse, bitten wir Sie an dieser Stelle noch Ihre Kontaktdaten anzugeben.**

Name, Vorname:

---

Funktion:

---

Telefon:

---

E-Mail:

---