

Zeit für neues Führungsmodell des Bundes ist reif

Das «Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung» (NFB) ist nicht revolutionär, aber vorteilhaft. Es verlangt von Regierung und Verwaltung klar definierte Leistungs- und Wirkungsziele, über deren Erreichung dem Parlament regelmässig Bericht zu erstatten ist. Von Stefan Rieder und Andreas Lienhard

Mehr als zehn Jahre nachdem die ersten Kantone das New Public Management flächendeckend eingeführt haben, schlägt der Bundesrat dem Parlament unter dem Titel «Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung» (NFB) eine vergleichbare Reform vor. Neu soll der Voranschlag der gesamten Bundesverwaltung nach 140 Leistungsgruppen mit jährlichen Globalbudgets sowie Leistungs- und Wirkungszielen gegliedert werden. Mit dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird die Mittelfristplanung optimiert. Innerhalb der Verwaltung steuern die Departemente ihre Ämter mit Leistungsvereinbarungen.

Leistungs- und Wirkungsziele

Ob das NFB ein Erfolg werden wird, hängt wesentlich von der Akzeptanz im Parlament ab. Das Führungsmodell sollte zunächst einmal die Transparenz des Verwaltungshandelns fördern. Durchgeführte Evaluationen lassen diesbezüglich hoffen: Vergleichbare Reformen beim Bund und in den Kantonen haben in der Vergangenheit ein Mehr an Informationen beschert und damit die parlamentarische Oberaufsicht erleichtert. Umgekehrt wird es eine Herausforderung sein, den breiten Katalog an Leistungen der Bundesverwaltung in lediglich 140 Leistungsgruppen transparent darzustellen.

Eine weitere Herausforderung an die moderne Verwaltungsführung betrifft die Wirkungorientierung: Staatliches Handeln soll überprüfbare Effekte erzielen. Das NFB verlangt von Regierung und Verwaltung daher die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen. Dem Parlament ist in Bezug auf die Erreichung der Ziele regelmässig Bericht zu erstatten. In der Vergangenheit lag hier ein Stolperstein vieler Public-Management-Reformen: Die Formulierung und Überprüfung von Zielen und Indikatoren ist anspruchsvoll. Zudem möchten sich nicht alle Verwaltungsstellen an den eigenen Vorsätzen messen lassen.

Das NFB passt indes zur Arbeitsweise des im Milizsystem organisierten Parlaments. Globalbudgets stellen zwar andere Anforderungen als die klassische Rechnungslegung, unter dem Strich wird den Parlamentsmitgliedern aber etwa der gleiche Aufwand abverlangt. Ferner bilden National- und Ständerat offensichtlich ein Arbeitsparlament: Sie sind es gewohnt, sich eingehend mit Inhalten auseinanderzusetzen. Das NFB betont die materielle Diskussion im Rahmen von Budget und Rechnung, womit die neue Verwaltungsführung auch zu unserer Parlamentskultur passt. Zentral für die Akzeptanz im Parlament ist die Frage, ob sich der Einfluss der Legislative verändern wird. Mit dem NFB verliert das Parlament die Möglichkeit zur Steuerung einzelner Details im Voran-

schlag, erhält aber umfangreichen Einfluss auf Leistungen und Wirkungen. Damit bleibt die verfassungsrechtliche Budgethoheit gewahrt.

Für die Verwaltung bedeutet das NFB eine Zunahme des Handlungsspielraums (flexibler Einsatz der Mittel nach Aufwandart, Möglichkeiten der Reservebildung und der Kompensation von Mehraufwendungen). Wie Untersuchungen gezeigt haben, kann damit die Motivation der Verwaltungsangestellten gesteigert werden.

Die Führung mit Leistungsvereinbarungen nimmt eine weitere Anforderung auf: Die Bundesverfassung verlangt vom Bundesrat, dass er für eine zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben sorgt und dabei eine vorausschauende Planung vornimmt. Gleichzeitig sieht das Verfassungsrecht vor, dass die Bundesversammlung über die Möglichkeit zur Mitwirkung bei der Planung der Staatstätigkeit verfügt und dem Bundesrat Aufträge erteilen kann. Die Leistungsaufträge und die Leistungsgruppen des NFB sowie die auf vier Jahre ausgelegte Finanzplanung können hier positive Effekte auslösen. Gesamthaft betrachtet, wird das NFB den Ansprüchen an eine ausgewogene Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung gerecht.

Für die gesamte Bundesverwaltung wird ein kohärentes und einheitliches modernes Steuerungsmodell eingeführt. Leistungen und Ressourcen werden verknüpft und mit einer mehrjährigen Planungsperspektive verbunden. Allerdings ist der Weg zur guten Funktionsweise des NFB noch lang, es müssen drei Zwischentappen erreicht werden: Erfolgreiche Reformen benötigen erstens engagierte Promotoren: Das Parlament muss den Bundesrat auffordern, diese Rolle im NFB wahrzunehmen. Der Bundesrat muss umgekehrt gewillt sein, die Reform konsequent umzusetzen und auch selber anzuwenden. Diese Verantwortung kann nicht an die Departemente delegiert werden. Zweitens muss sich das Parlament auf die Neuerungen einlassen. Dazu sind Information und Ausbildung notwendig. Nur wenn die Mitglieder der Bundesversammlung die neuen Führungsinstrumente verstehen, können sie sie auch sachgerecht anwenden. Auch seitens des Bundesrates ist eine hohe Dialogbereitschaft gefragt. Drittens gehört die Politikevaluation strategisch zu einer vertieften Leistungs- und Wirkungsprüfung. Dies ist insbesondere dort notwendig, wo der Bund in grossem Umfang Transferzahlungen an die Kantone entrichtet.

Keine Revolution

Die Reform des Führungsmodells des Bundes steht nun vor einer wichtigen Entscheidung: Die Vorarbeiten sind weitgehend abgeschlossen, und der Nationalrat hat der Vorlage als Erstrat zuge-

stimmt. Das NFB stellt zwar keine Revolution dar, weist unter dem Strich aber deutliche Vorteile auf. Es entwickelt das bei rund einem Drittel der Bundesverwaltung mehrheitlich bewährte Flag-Modell weiter und berücksichtigt auch die vielfältigen Erfahrungen in den Kantonen.

Angesichts der langen Vorlaufzeit der Reform seit den 1990er Jahren scheint es angemessen zu sagen: Die Zeit für ein neues, einheitliches Führungsmodell des Bundes ist reif.

.....
Stefan Rieder ist Bereichsleiter Organisation und Verwaltungsmanagement beim Forschungsinstitut Interface; **Andreas Lienhard** ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht am Kompetenzzentrum für Public Management / Institut für öffentliches Recht der Universität Bern.