

Das neue Führungsmodell Bund (NFB) – Konsequenzen für die Gruppe armasuisse

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: Prof. Dr. Andreas Lienhard
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: Serge Guignard
aus Vaulion (Waadt)
Oberfeld 20
3274 Bühl bei Aarberg

Bern, 3.10.2011

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst. Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Verfasser.

Vorwort

Die Leserinnen und Leser sollen mit der vorliegenden Arbeit einen Überblick über die Erfahrungen und Erkenntnisse der Gruppe armasuisse mit dem FLAG-Modell (Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget) erhalten. Anschliessend wird das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), mit dem die ergebnisorientierte Verwaltungsführung gemäss dem Entscheid des Bundesrates vom 4.5.2011 weiterentwickelt werden soll, skizziert. Dabei sollen auch die wesentlichsten Unterschiede der Führungsmodelle FLAG und NFB aufgezeigt werden. Die Erkenntnisse zu FLAG und zu NFB sowie die entsprechenden Literaturrecherchen, bildeten die Grundlage zur Ableitung der Konsequenzen und des Handlungsbedarfs für die Gruppe armasuisse während der Legislaturperiode 2012 - 2015.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den persönlichen Meinungen des Verfassers sowie der interviewten Personen und wiedergeben in keiner Art und Weise die öffentliche Grundhaltung einer Organisation oder einer Institution zum vorliegenden Thema.

Ein besonderer Dank geht an die InterviewpartnerIn (alphabetische Reihenfolge):

- Bauersfeld Adrian, Chef Finanzen, armasuisse, Immobilien
- Eichenberger Prisca, Leiterin Unternehmensprozesse, armasuisse, Kompetenzbereich Wissenschaft und Technologie
- Heimgartner Martin, Leiter FLAG, Eidgenössische Finanzverwaltung
- Hutmacher Jean, Chef Planung und Controlling, Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
- Jäggi Marcel, Bereichsleiter Support, armasuisse, swisstopo
- Maurer Marcus, Leiter Personal, armasuisse, Zentrale Dienste
- Michel Patrick, Stellvertretender Leiter Unternehmensentwicklung, armasuisse, Zentrale Dienste
- Stauffer Ernst, Leiter Finanzen, armasuisse, Zentrale Dienste
- Von Gunten Thomas, Leiter Unternehmensentwicklung, armasuisse, Zentrale Dienste.

Zudem gebührt auch ein grosser Dank den Lektoren (alphabetische Reihenfolge):

- Guignard Schlup Regina, Rechtsanwältin, LL.M., GHR Rechtsanwälte AG, Muri/Bern
- Sievert Kaj-Gunnar, Leiter Kommunikation, armasuisse.

Zusammenfassung

Nach 14 Jahren Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) haben 23 Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung gezeigt, dass eine kosten- und leistungsorientierte Verwaltungsführung möglich ist. Auch die nach dem inputorientierten Führungsmodell tätigen Verwaltungseinheiten wurden während den letzten Jahren effizienter und effektiver, aber nicht durch die Gewährung von betriebswirtschaftlichen Handlungsspielräumen wie bei FLAG (Globalbudget, Reservebildung, Kreditübertragung/-überschreitung), sondern häufig durch Beschränkung von finanziellen und personellen Mitteln bei gleich bleibendem Aufgabenvolumen. Eine leistungs- und wirkungsorientierte Verwaltungsführung kann nur bedingt mit Druck erreicht werden. Der Ansatz sollte über die verstärkte Abtretung von Leistungs- und Wirkungsverantwortung auf betrieblicher Stufe kombiniert mit Anreizen zu betriebswirtschaftlichem Handeln erfolgen. Das dadurch erreichte Verantwortungsbewusstsein bei der Führung und bei den Mitarbeitern schafft wiederum bessere Voraussetzungen für den organisatorischen und kulturellen Veränderungsprozess innerhalb der betroffenen Organisation.

Mit dem Neuen Führungsmodell der Bundesverwaltung (NFB) beabsichtigt der Bundesrat, die Parallelität zweier Führungsmodelle aufzugeben und die leistungs- und wirkungsorientierten Führungs- und Steuerungsinstrumente ab 2016 auf alle Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung auszuweiten. War mit dem FLAG-Modell das Parlament für die Konsultation und der Bundesrat für die Erteilung der Leistungsaufträge verantwortlich, obliegt es mit NFB dem Departement und den unterstellten Verwaltungseinheiten mittels eines Leistungskontraktes den politischen Leistungsauftrag (Integrierter Aufgaben- und Finanzplan, IAFP) in betriebliche Leistungs- und Wirkungsvorgaben umzuwandeln. Dadurch wird die Autonomie der Departemente und der Verwaltungseinheiten gestärkt. Im Gegenzug steigt aber auch die Verantwortung auf diesen Hierarchieebenen und die Verbindlichkeit der Leistungen und Wirkungen, die durch die Verwaltungseinheiten erbracht resp. erreicht werden müssen. Dazu bedarf es der durchgehenden Leistungs-, Kosten- und Wirkungstransparenz unterstützt durch einheitliche Controlling-, Datenerhebungs- und Messsysteme und eine durchgehende Zielkaskadierung über alle Hierarchieebenen hinweg. Das alles sollte mit einer Organisation hinterlegt sein, die sich nach Leistungsgruppen strukturiert und in der die Verantwortlichkeiten, die Kompetenzen und die globalisierten Finanzmittel klar zugewiesen werden können. Der erhöhte betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum, der verstärkte Anspruch nach Transparenz bei den Steuerungsinformationen und die Forderung nach adressatengerechter (Parlament, Parteien, Bundesrat, Bürger, etc.) Informationsaufarbeitung werden die Qualitätsansprüche an die Führung, die Führungsdienstleister und die Mitarbeiter insbesondere in den klassischen Verwaltungseinheiten neu definieren.

Die Gruppe armasuisse wird in der nächsten Legislatur einen Struktur- und Kulturwandel vollziehen müssen, der eine leistungs- und wirkungsorientierte Arbeitsweise ermöglicht. Die beiliegende Arbeit soll hierzu einen Beitrag liefern.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Zusammenfassung.....	II
Abbildungsverzeichnis.....	IV
Tabellenverzeichnis.....	IV
Anhangverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis.....	V
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage / Problemstellung	1
1.2 Zielsetzungen	2
1.3 Abgrenzung des Themas	2
1.4 Methodisches Vorgehen	2
1.4.1 Sachlich-analytischer Teil	2
1.4.2 Empirischer Teil	3
1.5 Arbeitsschritte und Zeitplan	4
1.6 Begriffe.....	4
1.7 Aufbau	5
2 NPM und FLAG – Auslegeordnung	6
2.1 Führung und Steuerung mit NPM	6
2.1.1 Aktueller Stand.....	6
2.1.2 Strategische Zielsetzungen und Merkmale von NPM.....	6
2.1.3 Steuerungsmodell/-prozess und die Rollen der involvierten Akteure.....	7
2.2 Führung und Steuerung mit FLAG	8
2.2.1 Kurzer Rückblick und aktueller Stand	9
2.2.2 Grundsätze und Zielsetzungen	9
2.2.3 FLAG-Führungs- resp. Steuerungsinstrumente	10
2.2.4 Reformumfeld	12
2.2.5 Wesentliche Erkenntnisse aus dem FLAG-Evaluationsbericht 2009.....	13
3 Erfahrungen und Erkenntnisse der Gruppe armasuisse mit FLAG.....	15
3.1 Nutzen	15
3.1.1 FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente	15
3.1.2 Rollen und Prozesse	18

3.2	Probleme und Herausforderungen.....	19
3.2.1	Generell	19
3.2.2	FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente	19
3.2.3	Rollen und Prozesse	20
3.2.4	Wirtschaftlichkeit	21
3.3	Erkenntnisse	22
3.3.1	FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente.....	22
3.3.2	Rollen und Prozesse	25
3.3.3	Wirtschaftlichkeit	27
3.3.4	Kulturwandel	27
3.4	Zukunft von FLAG bei der Gruppe armasuisse	27
4	Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)	30
4.1	Aktueller Stand und Umsetzungsplanung	30
4.2	Grundsätze und Ziele von NFB.....	31
4.3	NFB-Führungs- und Steuerungsinstrumente.....	32
4.3.1	Systemunterschiede FLAG - NFB	33
4.4	Steuerung und Planung mit NFB	34
4.5	Reformumfeld von NFB.....	35
4.6	Einfluss des NFB auf die Gruppe armasuisse	35
4.6.1	Stufe Departement (Generalsekretariat VBS)	36
4.6.2	Beziehungen zwischen dem Generalsekretariat VBS und der Gruppe armasuisse..	36
4.6.3	Stufe Gruppe armasuisse	37
5	Konsequenzen für die Gruppe armasuisse und Handlungsempfehlungen.....	43
5.1	Konsequenzen aus dem FLAG-Modell.....	43
5.2	Konsequenzen aus dem NFB-Modell	46
5.2.1	Ausgangslage	46
5.2.2	Anpassung der Organisationsstruktur	46
5.2.2.1	Von den Leistungen zu den Leistungsbereichen.....	46
5.2.2.2	Leistungsbereiche und Globalbudget: Eine Lösungsvariante	48
5.2.2.3	Organisationsstruktur: Möglicher Ansatz	49
5.2.3	Anpassung der Führungsrollen und -prozesse	51
5.2.4	Struktur- und Kulturwandel mit NFB	52
5.2.5	Finanz- und Personalmanagement	54

5.2.6	Rechenschaftsablage	55
5.2.7	Leistungs-, Kosten- und Wirkungstransparenz	57
5.3	Handlungsempfehlungen.....	58
5.3.1	Umsetzungsphasen innerhalb der Gruppe armasuisse mit NFB	58
5.3.2	Optimierung der Führungs- und Steuerungsinstrumente mit NFB	61
6	Fazit	64
7	Anhang	66
8	Literaturverzeichnis.....	147
9	Rechtsquellenverzeichnis.....	148
10	Verzeichnis der fachspezifischen Dokumente.....	149
11	Selbstständigkeitserklärung	150
12	Über den Verfasser.....	151

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuerungsmodell NPM – Integration von Politik und Management	7
Abbildung 2: Steuerungsprozess über Wirkungen und Leistungen	8
Abbildung 3: Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente FLAG.....	12
Abbildung 4: Steuerungslandschaft mit NFB	34
Abbildung 5: Aktuelles Organigramm der Gruppe armasuisse.....	48
Abbildung 6: Projektorientierte Organisationsstruktur der Gruppe armasuisse	50
Abbildung 7: Leistungsorientierte Organisationsstruktur der Gruppe armasuisse	50
Abbildung 8: Abstimmung Berichte/Leistungskontrakte - MIS - Adressatenbedürfnisse ...	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Realisierungszeitplan des NFB	30/31
Tabelle 2: Wirkungsmodell/Überprüfung der Leistung	57

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Übersicht über die FLAG-Verwaltungseinheiten.....	66
Anhang 2: Der Staat als Holding: Das 4-Kreise-Modell	67
Anhang 3: Die drei Steuerungsebenen mit FLAG inkl. der Änderungen mit NFB	68
Anhang 4: Interviewleitfäden zum FLAG- und NFB-Modell	69/72
Anhang 5: Zusammenfassung der Interviews zum FLAG-Modell	76
Anhang 6: Zusammenfassung der Interviews zum NFB-Modell	111
Anhang 7: Auswirkungen der NFB-Instrumente auf die Gruppe armasuisse	143
Anhang 8: NFB: Ressourcenaufwandschätzung der EFV für die Gruppe armasuisse	144
Anhang 9: Aufgaben der Leistungsbereiche armasuisse in der Umsetzungsphase NFB....	146

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
ar	armasuisse
Art.	Artikel
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BASPO	Bundesamt für Sport
BBl	Bundesblatt
BEFLAG	Benutzerforum FLAG
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
BRZ	Bundesreisezentrale
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung
BVerw	Bundesverwaltung
ca.	circa (ungefähr)
CHF	Schweizer Franken
d. h.	dass heisst
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFQM	European Foundation for Quality Management
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
Eidg.	Eidgenössisch
EPA	Eidgenössisches Personalamt
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FLAG	Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FTE	Full Time Equivalent
GS VBS	Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
HR	Human Resources
i. d. R.	in der Regel
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
inkl.	inklusive
KDG	Kostendeckungsgrad
KLR	Kosten-/Leistungsrechnung
LA	Leistungsauftrag
LOBE	Leistungsorientierte Beurteilung
LV	Leistungsvereinbarung
MIS	Managementinformationssystem
MSA	Materielle Sicherstellung der Armee
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NPM	New Public Management
NRM	Neues Rechnungsmodell
ParlG	Parlamentsgesetz
PKI	Performance Key Indicator
resp.	respektive
RP	Rüstungsprogramm
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
S.	Seite
SiK-N/-S	Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat/Ständerat
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
swisstopo	Kurzname für Bundesamt für Landestopografie
u. a.	unter anderem
u. s. w.	und so weiter
VBPV	Verordnung zur Bundespersonalverordnung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Verwaltungseinheit
Vgl./vgl.	Vergleiche/vergleiche
W + T	Wissenschaft und Technologie
WLB	Wirkungs- und Leistungsbericht
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage / Problemstellung

Die Bedeutung von privatwirtschaftlichen Managementkonzepten hat in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren stark zugenommen. Auch künftig wird die Verwaltungsleistung auf allen föderalen Ebenen einem stetigen Weiterentwicklungs- und Optimierungsprozess ausgesetzt sein. Die Gründe dafür sind u. a.:

- die stetig zunehmende Quantität und Komplexität der staatlichen Aufgaben ausgelöst durch:
 - die immer stärker werdenden Interdependenzen zwischen der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene
 - die verstärkte Individualisierung der Interessen (Fokus des Individuums auf Partikular- anstatt auf Allgemeininteressen)
 - die erhöhte Geschwindigkeit in der Geschäftsabwicklung (Entwicklung der Informationstechnologie)¹
- die zunehmende Ressourcenknappheit bei den öffentlichen Haushalten (Reduktion der Mitarbeiter und der Finanzen)
- der Forderung der Politik (Parlament, Parteien), der Wirtschaft, der Verbände und der Bürger nach qualitativ hochstehenden Verwaltungsleistungen mit ausgeprägter Kundenorientierung.

Der Aufgabenvielfalt und –komplexität kann grundsätzlich entweder mit einem Aufgabenabbau oder mit Effizienzsteigerungen begegnet werden.² Mit dem New Public Management (NPM) wird vor allem Zweiteres angestrebt.

Diese Ausgangslage führte seit dem Jahr 2000 im Rahmen des NPM von einer input-³ zu einer leistungsorientierten Steuerung und Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG). Mit der Absicht des Bundesrates, das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) ab ca. 2016 einzuführen, würde der Schritt von der leistungs- zur ergebnisorientierten Verwaltungsführung vollzogen. Mit NFB wird insbesondere die Verbesserung der Haushaltssteuerung und des Haushaltsvollzugs durch das Parlament, den Bundesrat und die Verwaltung angestrebt.⁴ Mit der Einführung von NFB in der gesamten Bundesverwaltung soll das FLAG-Modell abgelöst werden.

Was bedeutet das NFB für die Gruppe armasuisse? Welche Konsequenzen wird die Einführung von NFB auf die Gruppe armasuisse haben? Welchen Anforderungen muss die Gruppe armasuisse im Rahmen der Umsetzungsphase von NFB genügen? Welche organisatorischen Vorkehrungen hat die Gruppe armasuisse bereits in der Legislaturperiode 2012 – 2015 zu treffen, damit sie bei der Einführung von NFB ab 2016 in organisations- und prozessspezifischer Hinsicht bereit ist? Die vorliegende Masterarbeit soll zu diesen Fragen eine Auslege-

¹ Vgl. Lienhard 2005: 5 ff und Schedler/Proeller 2009: 26.

² Vgl. Lienhard 2005: 6. Siehe auch Maier, S. 77, mit Hinweis auf Eichenberger, Staatsaufgaben, S. 117 f.

³ Siehe Ziffer 1.6 Begriffsbestimmungen.

⁴ Siehe Antrag Bundesrat zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung, EFD, 13.4.2011, Ziffer 3.2.2 Ziele.

ordnung vornehmen und mit Lösungsansätzen die Unternehmensleitung sowie die Unternehmensentwicklung der Gruppe armasuisse unterstützen, zeitgerecht die notwendigen internen Reformschritte anzugehen.

1.2 Zielsetzungen

Nach einer Auslegeordnung zu NPM und zum FLAG-Modell:

- sollen mit einer Bestandesaufnahme die *Erfahrungen und Erkenntnisse* der Gruppe armasuisse mit *FLAG* erhoben werden (insbesondere Kapitel 3 und Ziffer 5.1);
- sollen durch einen Vergleich von *FLAG* mit *NFB* kurz die *wesentlichsten Systemunterschiede* transparent gemacht werden (insbesondere Ziffer 4.3.1 und Anhang 3);
- sollen mit einer Untersuchung des Führungsmodells *NFB* die möglichen *Konsequenzen* für die Gruppe armasuisse identifiziert und die *Anforderungen*, insbesondere bezüglich der Umsetzungsphase von *NFB*, aufgezeigt werden (insbesondere Ziffern 4.6, 5.2 und 5.3).

1.3 Abgrenzung des Themas

Der Fokus dieser Masterarbeit liegt auf dem Ablösungs- respektive Transformationsprozess der Gruppe armasuisse vom *dualen* hin zu einem einheitlichen, *ergebnisorientierten* Führungsmodell mit *NFB* (s. Ziffer 1.6). Die heutigen *outputorientierten* FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse (Wissenschaft und Technologie, Immobilien und swisstopo)⁵ werden mit *NFB* eine Optimierung ihrer Führungsinstrumente erfahren. Nicht so die Zentralen Dienste (inkl. der Stab Unternehmensleitung) und die vier Kompetenzbereiche Beschaffung, die noch nach dem *klassischen, inputorientierten* Führungsmodell arbeiten (s. Ziffer 1.6).⁶ Sie werden im Rahmen der Einführung von *NFB* die grössten Reformen hinsichtlich der Anwendung betriebswirtschaftlicher Führungsinstrumente durchlaufen müssen, weil sie den Entwicklungsschritt zu *FLAG* bis heute nicht vollzogen haben. Deshalb nimmt sich die vorliegende Arbeit insbesondere den Herausforderungen an, die die klassischen Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse zukünftig zu bewältigen haben. Zudem werden prioritär die Rollen der vorgesetzten Stelle - des Generalsekretariats des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS VBS) - und der Gruppe armasuisse sowie deren Beziehung im Rahmen *NFB* untersucht.

1.4 Methodisches Vorgehen

1.4.1 Sachlich-analytischer Teil

Parallel zur Vorbereitung der Interviews (Ziffer 1.4.2) befasste sich der Verfasser insbesondere mit der Literatur zu den Themen NPM, FLAG und NFB und mit entsprechenden offiziellen Dokumenten und Pressemitteilungen des Bundesrates, des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), des VBS und der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates.⁷ Zudem

⁵ Siehe Anhang 1 „Übersicht über die FLAG-Verwaltungseinheiten“.

⁶ Siehe Organigramm der Gruppe armasuisse, Ziffer 5.2.2.2, Abb. 5.

⁷ Siehe Ziffer 8 Literaturverzeichnis und Ziffer 10 Verzeichnis fachspezifischer Dokumente.

wurden die Leistungsaufträge, die Leistungsvereinbarungen, die Jahres- resp. Wirkungs- und Leistungsberichte der FLAG-Verwaltungseinheiten swisstopo, Immobilien und Wissenschaft und Technologie armasuisse konsultiert. Während der gesamten Erarbeitungszeit fand eine kontinuierliche Abstimmung mit der Unternehmensentwicklung armasuisse hinsichtlich der Zielsetzungen und der Stossrichtung der Masterarbeit statt.

1.4.2 Empirischer Teil

Es wurde schnell klar, dass der Einstieg in das Thema NFB über eine Standortbestimmung bezüglich der FLAG-Erfahrungen der Gruppe armasuisse stattfinden muss, um ein Gefühl für das Thema der Masterarbeit zu erhalten. Der FLAG-Evaluationsbericht von 2009 verschafft einen ersten Gesamtüberblick über die Erfahrungen, die alle 23 FLAG-Verwaltungseinheiten des Bundes mit diesem Führungsmodell gemacht haben. Diese Erhebung ist jedoch für eine armasuisse-spezifische Analyse zu generell gehalten. Im Rahmen eines *ersten Interviewteils* wurden die Erfahrungen mit dem *FLAG-Modell* mit folgenden sieben Verwaltungseinheiten resp. -stellen erhoben:⁸

1. Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Leiter FLAG
2. swisstopo/armasuisse, Bereichsleiter Support (FLAG)
3. Immobilien/armasuisse, Chef Finanzen (FLAG)
4. Wissenschaft und Technologie/armasuisse, Leiterin Unternehmensprozesse (FLAG)
5. Zentrale Dienste/armasuisse, Leiter Unternehmensentwicklung
6. Zentrale Dienste/armasuisse, Stellvertretender Leiter Unternehmensentwicklung
7. Zentrale Dienste/armasuisse, Leiter Finanzen.

Die möglichen Konsequenzen des *NFB* auf die Gruppe armasuisse wurden im Rahmen eines *zweiten Interviewteils* erhoben.⁹ Zusätzlich zu den bereits genannten Interviewpartnern wurden folgende Stellen befragt:

8. Generalsekretariat VBS, Chef Planung und Controlling
9. Zentrale Dienste/armasuisse, Leiter Personal.¹⁰

Die Interviewfragen orientierten sich am Evaluationsbericht 2009 zu FLAG, an den bis heute bestehenden Dokumenten bezüglich NFB und an den Literaturrecherchen zu beiden Führungsmodellen. Die Untersuchung dauerte vom 4.7. bis 14.7.2011 und wurde wie folgt durchgeführt:

Schritt 1: Versand der Zusammenfassungen der Führungsmodelle FLAG/NFB und der entsprechenden Interviewleitfäden zur Vorbereitung an gesamthaft neun Interviewpartner (1 Woche vor Interviewdatum).

⁸ Interviewleitfaden zum FLAG-Modell, siehe Anhang 4. Zusammenfassung der Interviewresultate FLAG, siehe Anhang 5.

⁹ Interviewleitfaden zum NFB-Modell, siehe Anhang 4. Zusammenfassung der Interviewresultate NFB, siehe Anhang 6.

¹⁰ Namentlich sind die InterviewpartnerIn im Vorwort, S. 2 aufgeführt. Der Stellvertretende Leiter Unternehmensentwicklung armasuisse hat nur im Interviewteil zu FLAG mitgewirkt.

Schritt 2: Die Fragebögen wurden anlässlich der je ca. 3-stündigen Interviews durch den Verfasser selbst ausgefüllt und anschliessend durch denselben redaktionell aufgearbeitet.

Schritt 3: Gegenlesung, Korrektur- und Ergänzungsarbeiten durch die Interviewpartner.

Schritt 4: Einverständnis sämtlicher Interviewpartner zur Veröffentlichung der Interviewinhalte und zur offiziellen Nennung der Namen, Vornamen und Funktionen (15.7.2011).

Schritt 5: Zusammenzug der Interviewresultate pro Frage und Führungsmodell in zwei Masterdokumente (Anhänge 5 und 6). Aus der Analyse der Masterdokumente FLAG/NFB (Ziffern 3.1 - 3.3 und 4.6) wurden die Konsequenzen und die Handlungsempfehlungen für der Gruppe armasuisse abgeleitet (Kapitel 5).

1.5 Arbeitsschritte und Zeitplan

- März bis Mitte Juli 2011: Zusammenfassungen/Analyse der Führungsmodelle FLAG/NFB und Durchführung der Interviews
- Mitte Juli bis August 2011: Redaktion der Kapitel 1 - 4
- September 2011: Redaktion Kapitel 5/6 und qualitative Überprüfung der Masterarbeit.

1.6 Begriffe

Die nachfolgenden Begriffe sind nicht explizit in der Arbeit erklärt und sollen daher zu Gunsten einer besseren Verständlichkeit kurz beschrieben werden:

- **Inputorientierte Steuerung und Führung**

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung wird über Inputs wie bspw. finanzielle Mittel, Personal, Ausstattung, usw. geführt d. h. das Verwaltungshandeln wird über die Dosierung der Ressourcen gesteuert.¹¹

- **Outputorientierte Steuerung und Führung**

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung wird über Outputs wie bspw. Dienstleistungen oder Güter geführt und gesteuert (FLAG-Modell).

- **Duales Steuerung und Führung**

Parallele Anwendung inputorientierter und outputorientierter Steuerungs- und Führungsinstrumente innerhalb einer Organisation (wie z. B. in der Bundesverwaltung).

- **Konvergenzmodell**

Überwindung der dualen Steuerung und Vereinigung der Vorteile beider Steuerungsansätze (Input- und Outputsteuerung) in ein ergebnisorientiertes Konvergenzmodell (NFB);¹² mit NFB soll die Führung, die Steuerung, das Controlling (Kosten-/Leistungsrechnung (KLR), Datenerhebungs- und Messverfahren) und die Berichterstattung vereinheitlicht werden.

¹¹ Die Verminderung des Ressourcenverbrauchs durch effiziente Arbeitsweise wurde in diesem Führungsmodell meistens mit Budgetkürzungen „belohnt“. Somit fehlte in der Vergangenheit der Anreiz zu effizientem und effektivem Handeln (vgl. Schedler/Proeller 2009: 71 ff.).

¹² Siehe Antrag BR, EFD, 13.4.2011, Ziffer 1, S. 2/26.

- **Klassische Verwaltungseinheiten/Klassische Verwaltungsführung**

Mit klassischen Verwaltungseinheiten sind in der vorliegenden Arbeit Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten gemeint, die in der Regel nach dem inputorientierten Führungsmodell arbeiten. I. d. R. nehmen sie Ministerialaufgaben¹³ wahr und erbringen hauptsächlich verwaltungsinterne Leistungen.

- **Kunden und Kundinnen der öffentlichen Verwaltung**

Kunde oder Kundin einer Verwaltungseinheit ist, wer von ihr individuell Leistungen abnimmt oder wer durch eigene Aktivität die Wirkung einer Leistung verbessert.¹⁴

1.7 Aufbau

Im *Kapitel 2* wird mit dem Beschrieb von NPM und dem FLAG-Modell sowie mit einer kurzen Zusammenfassung der Erfahrungen des Parlaments, des Bundesrates und der Verwaltungseinheiten (FLAG- Evaluationsbericht 2009) die Grundlage für die nachfolgenden Kapitel gelegt. Das *Kapitel 3* befasst sich eingehend mit den Erfahrungen und Erkenntnissen der FLAG-Verwaltungseinheiten swisstopo, Wissenschaft und Technologie und Immobilien der Gruppe armasuisse (Auswertung der ersten Interviewrunde, siehe Anhang 5). Das *Kapitel 4* befasst sich zuerst theoretisch mit dem NFB und anschliessend mit dessen Auswirkungen auf die Gruppe armasuisse und auf ihre Beziehungen zur Departementsstufe in der Praxis (Auswertung der zweiten Interviewrunde). Im *Kapitel 5* werden von den Erkenntnissen aus den Kapiteln 3 (FLAG) und 4 (NFB) die Konsequenzen und Handlungsempfehlungen für die Gruppe armasuisse abgeleitet.

Zusammenfassung des Kapitels 1 und Überleitung zu Kapitel 2

Die Zunahme der Komplexität und Quantität staatlicher Aufgaben bei gleichzeitig abnehmender Ressourcenverfügbarkeit sowie die Entwicklungsgeschwindigkeit der Umwelt und die Erwartungen der Politik, der Wirtschaft und der Bürger fordern effiziente, qualitativ hoch stehende und kundenorientierte Verwaltungsleistungen. Dies bedarf einer kontinuierlichen Optimierung der Verwaltungsführung. Nach Einführung von FLAG am 1.1.1997 hat der Bundesrat am 4.5.2011 entschieden, dass er zukünftig auf der Basis des NFB die gesamte Bundesverwaltung ergebnisorientiert führen will.¹⁵ Er ist überzeugt, dass sich mit einer stärker ergebnisorientierten Verwaltungsführung die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit noch weiter verbessern lassen.¹⁶ Bevor das Reformprogramm NFB in der vorliegenden Arbeit näher behandelt wird, geht es im Kapiteln 2 und 3 darum, eine Auslegeordnung zum NPM und zum Führungsmodell FLAG vorzunehmen.

¹³ Dazu gehören namentlich die Vorbereitung der Gesetzgebung, die Subventionsausrichtung oder Aufgaben mit ausgeprägt hoheitlichem Charakter (Landesverteidigung oder Polizeiwesen). Die Erfüllung dieser Aufgaben bedingt vielfach eine hohe Koordination mit andern Aufgaben. Ministerialaufgaben eignen sich deshalb grundsätzlich nicht zur organisatorischen Auslagerung (Definition gemäss „Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates“ vom 25.3.2009).

¹⁴ Vgl. Schedler/Proeller 2009: 69

¹⁵ Ausweitung der betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente.

¹⁶ Siehe Medienmitteilung zum Entscheid des Bundesrates betreffend der Weiterentwicklung der Verwaltungsführung vom 4.5.2011.

2 NPM und FLAG – Auslegeordnung

2.1 Führung und Steuerung mit NPM

2.1.1 Aktueller Stand

Ergänzend zu den unter Ziffer 1.1 aufgeführten Rahmenbedingungen, die zur Entwicklung von New Public Management (NPM) geführt haben, sind folgende Hintergrundinformationen zum Einstieg in dieses Thema relevant: Im Ausland wurde NPM vor allem als ein betriebswirtschaftliches Modell zur Verwaltungsreform gesehen, welches die Politik ausklammerte. In der Schweiz wurde NPM zu einem Konzept der Staatsreform weiterentwickelt, das die betriebswirtschaftliche mit der rechts- und politikwissenschaftlichen Sicht ergänzte und so den Wirkungsbereich von NPM erweiterte.¹⁷ Das Resultat war ein Steuerungsmodell, das staatsrechtliches (nach dem Legalitäts-, Gleichheits- und Gewaltenteilungsprinzip) und wirtschaftliches (leistungs- und wirkungsorientiertes) Denken und Handeln in der öffentlichen Verwaltung vereinte.¹⁸ Die Integration von Politik und Management bedarf der Abstimmung zwischen dem politischen und dem betrieblichen-operativen Steuerungsprozess¹⁹ wie unter der Ziffer 2.1.3 und in der Abb. 1 dargestellt. Während dem ab anfangs des letzten Jahrzehnts die Verwaltung unter NPM stark auf die Verbesserung der Verwaltungsleistung fokussiert war, steht in den letzten Jahren vermehrt die Optimierung der Wirkung²⁰ im Vordergrund.

2.1.2 Strategische Zielsetzungen und Merkmale von NPM

Mit NPM soll in der öffentlichen Verwaltung in erster Linie die Zielerreichung, die Führung und der Leistungsprozess unter Einbezug von unternehmerischen und marktwirtschaftlichen Elementen verbessert werden. In diesem Zusammenhang verfolgt NPM vier strategische Zielsetzungen:²¹

1. Kundenorientierung (Auftraggeber staatlicher Leistungserstellung, z. B. die Bürger und Bürgerinnen)
2. Leistungs- und Wirkungsorientierung (ausgerichtet auf den Leistungsempfänger)
3. Qualitätsorientierung (produktbezogen, kundenbezogen und prozessbezogen)
4. Wettbewerbsorientierung (wo möglich).

Ergänzend dazu führen u. a. folgende zentralen Merkmale des NPM zu betriebswirtschaftlichen Systemanforderungen, die an den Staat gerichtet sind:²²

- Weitgehende Trennung von Politik- und Managementverantwortung und entsprechende Ausgestaltung der Steuerungs- und Führungsinstrumente
- Verstärkte Verankerung des Effektivitäts- und Effizienzbewusstseins

¹⁷ Vgl. Thom/Ritz 2008: 27 ff. und Mastronardi/Schedler 2004: 61 ff.

¹⁸ Vgl. Thom/Ritz 2008: 29 ff.

¹⁹ Vgl. Lienhard 2005: 31 ff. und Thom/Ritz 2008: 31 ff.

²⁰ Lienhard 2005: 26, differenziert die Wirkung wie folgt: Outcome = Wirkungen (Auswirkungen auf das Ganze) / Impact = Nutzen (Einwirkungen auf die Einzelnen).

²¹ Vgl. Schedler/Proeller 2009: 66 ff.

²² Vgl. Lienhard 2005: 53.

- Flexible Regelungen der Staats- und Verwaltungsorganisation, des Finanzhaushalts und des Personalwesens
- Leistungsaufträge mit globalen Ressourcenvorgaben auf allen Stufen
- Umfassendes Controlling, intensivere Kontrollen und Evaluationen.²³

2.1.3 Steuerungsmodell/-prozess und die Rollen der involvierten Akteure

Die staatspolitische Konzeption von NPM basiert auf der Dreiteilung Parlament – Regierung – Verwaltung sowie der Integration der staatspolitischen Rationalität auf der Seite des Parlaments und der vermehrt ökonomischen Rationalität im Verwaltungsbereich, dargestellt mit sich zwei überschneidenden Kreisen (siehe Abb. 1). Die Regierung verknüpft als Bindeglied die beiden Entscheidungsrationalitäten. Währenddem die politischen Akteure eher kurzfristig auf der Massnahmenebene im Rahmen von zeitlich begrenzten Koalitionen agieren und sich auf die Aushandlung politischer Prioritäten konzentrieren, ist die Verwaltung auf langfristige Zielvorgaben ausgerichtet. Bei diesen verschiedenartigen Ausrichtungen übernimmt die Regierung eine wichtige und anspruchsvolle Doppelfunktion. Einerseits übernimmt sie eine Übersetzungsrolle, die der politischen Rationalität folgt und andererseits eine Führungsrolle²⁴ (Management-Rationalität) gegenüber der Verwaltung.²⁵ Die Regierung ist ausserdem für den Kommunikationsfluss zwischen der Parlaments- und der Verwaltungsebene zuständig.

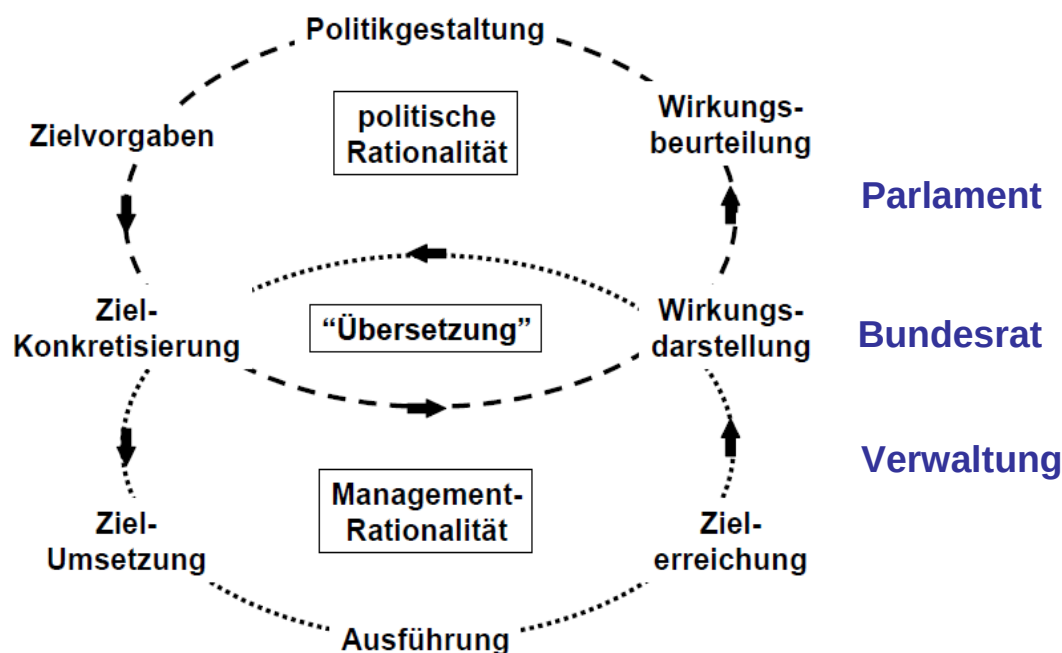


Abb.1: Steuerungsmodell NPM – Integration von Politik und Management²⁶

²³ Evaluationen sind gezielte und zeitlich begrenzte Untersuchungen, die insbesondere das Verständnis und die Erklärung nicht nur der Wirkungen, sondern auch der Wirksamkeit von staatlichen Massnahmen zum Ziel haben (Quelle: Begriffsbestimmung gemäss Interdepartementaler Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ (IDEKOWI), 2004).

²⁴ Einhaltung der Zielvorgaben und der Transparenz bezüglich der Leistungs- und Wirkungsinformationen.

²⁵ Vgl. Thom/Ritz 2008: 31 und Schedler/Proeller 2009: 63 ff.

²⁶ Vgl. Schedler/Proeller 2009: 64.

Das Zusammenwirken des politischen und des managementspezifischen Steuerungskreises (Abb. 1) basiert auf dem Steuerungsprozess wie in Abb. 2 dargestellt. Der Politikkreislauf bezieht sich auf die Rolle des Parlaments respektive auf die durch sie angestrebten strategischen Wirkungsziele (Outcome, Impact). Der Managementkreislauf umfasst die Rolle der Verwaltung, die die politischen Wirkungsziele in Form von Produkten und Leistungen umsetzt (Output).²⁷ Dazwischen agiert die Regierung – wie bereits erwähnt – als „top-down-“, respektive „bottom-up-“, Übersetzer. Die von der politischen Ebene vorgegebenen Wirkungs- und Leistungsziele werden in Leistungskontrakten und globalen Ressourcenvorgaben konkretisiert.²⁸ Die Verwaltungseinheiten erlangen unter diesem Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ein hohes Mass an operativer Selbständigkeit bei der Leistungserbringung.²⁹ Die Verantwortung für diese Autonomie obliegt den Führungskräften.³⁰

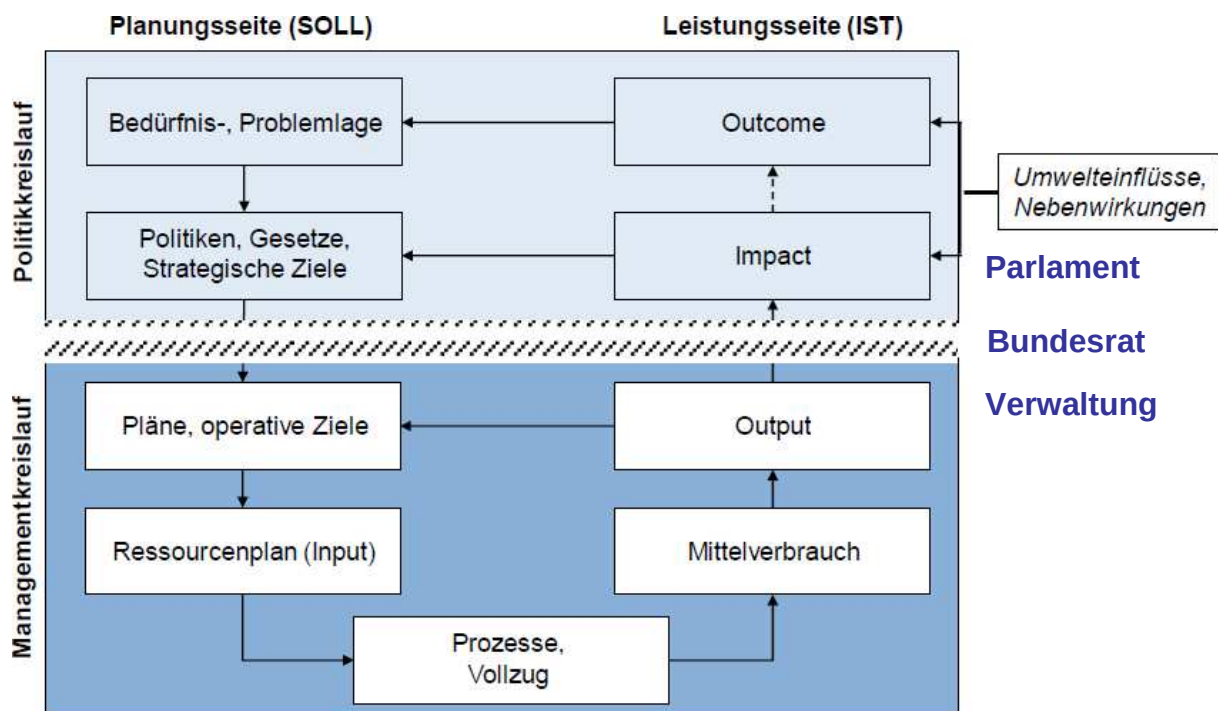


Abb. 2: Steuerungsprozess über Wirkungen und Leistungen³¹

2.2 Führung und Steuerung mit FLAG

Mit der nachfolgenden Übersicht zur Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) soll dem Leser ein einfacherer Einstieg ins Thema ermöglicht werden.³² Schwer- gewichtig werden in diesem Kapitel die FLAG-Führungsinstrumente beschrieben. Mit der Bewertung der Tauglichkeit der Führungsinstrumente im operativen Einsatz befassen sich die Ziffern 3.1 – 3.3 (Erfahrungen und Erkenntnisse der Gruppe armasuisse mit FLAG).

²⁷ Vgl. Lienhard 2005 26 ff.

²⁸ Vgl. Lienhard 2005: 33.

²⁹ Vgl. Thom/Ritz 2008: 48 und Schedler 1996: 119.

³⁰ Zielbildungsverantwortung, Ergebnisverantwortung, Organisationsverantwortung, Förderungsverantwortung, Finanzverantwortung und Informationsverantwortung (vgl. Thom 1990a: 9).

³¹ Vgl. Thom/Ritz 2008: 50.

³² Indirekt auch ins Neue Führungsmodell der Bundesverwaltung (NFB), da die meisten FLAG-Instrumente voraussichtlich übernommen werden.

2.2.1 Kurzer Rückblick und aktueller Stand

In der Legislaturperiode 1991 – 1995 sprach sich der Bundesrat für eine Modernisierung der Verwaltung, unter dem Namen Regierungs- und Verwaltungsreform, aus. Dies kann als erster Schritt zur Umsetzung der Grundsätze von NPM beim Bund bezeichnet werden. Damals wurden drei Stossrichtungen abgeleitet:

1. die Qualifizierung des Personals
2. die Flexibilisierung der Organisationsstrukturen
3. und die Verstärkung der Führungsprozesse.

Das auf dieser Regierungs- und Verwaltungsreform aufbauende Projekt FLAG,³³ bei welchem ab dem 1.1.1997 erstmals zwei Bundesämter mitmachten (Bundesamt für Landestopographie [swisstopo] und Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie [MeteoSchweiz]), versuchte die ergebnisorientierten Ansätze von NPM ganzheitlich in der Verwaltung umzusetzen.³⁴

Das ergebnisorientierte FLAG-Modell wurde kontinuierlich ausgebaut. Heute bestehen 23³⁵ FLAG-Verwaltungseinheiten (siehe Anhang 1), die 1/6 der Leistung aller Bundesangestellten ausmachen respektive ca. 30 % des Eigenaufwandes des Bundes verursachen.³⁶ Die FLAG-Verwaltungseinheiten bleiben Teil der zentralen Bundesverwaltung. Daher gelten die Finanzhoheit sowie die Verfahrens- und Informationsrechte des Parlaments uneingeschränkt. Dazu gehören auch die Besuchs- und Inspektionsrechte, die bei ausgelagerten Aufgaben entfallen (siehe Anhang 2, 3. und 4. Verwaltungskreis).³⁷ FLAG basiert auf standardisierten Führungsinstrumenten, welche Ressourcen, Leistungen und Wirkungen näher zusammen bringen.

2.2.2 Grundsätze und Zielsetzungen

Die Verwaltungseinheiten müssen folgende Anforderungen erfüllen, um einen FLAG-Status zu erhalten (Art. 9 RVOV):³⁸

- Sie gehören zur zentralen Bundesverwaltung; es besteht kein Grund, die Aufgaben mittelfristig dezentral d. h. durch ausgelagerte Verwaltungseinheiten erfüllen zu lassen.³⁹
- Die Verwaltungseinheit ist nicht in starkem Masse in die Politikvorbereitung und -formulierung eingebunden. Strategisch-politische Fragen (politische Vorgaben) sind von operativen Sachfragen (Aufgabenvollzug) weitgehend trennbar (Entflechtung politischer Vorgaben und operativer Aufgabenvollzug).
- Erzielung eines Mehrwertes für den Bund: Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bestehen bei Verwaltungseinheiten, die:

³³ Vgl. Lienhard 2005: 69 ff.

³⁴ Vgl. Flury 2002: 3 (Seminararbeit, Universität Basel).

³⁵ Die Bundesreisezentrale (BLZ) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten gibt den FLAG-Status per 31.12.2011 auf. Begründung gemäss BRZ Geschäftsbericht 2010: „Aufgrund der hohen Komplexität eines eigenen Buchungskreises der BRZ, hat der Bundesrat eine Entflagisierung der BRZ per 1.1.2012 genehmigt“.

³⁶ Siehe Bundesrat, Evaluationsbericht FLAG 2009, S. 7916.

³⁷ Siehe Bundesrat, Evaluationsbericht FLAG 2009, S. 7923. Vgl. Lienhard 2005: 71 ff.

³⁸ Siehe Bundesrat, Evaluationsbericht FLAG 2009, S. 7925 ff.

³⁹ Zur Auslagerung eignen sich gemäss Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13.9.2006 (BBI 2006 8233) Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie Dienstleistungen am Markt.

- ihre Leistungen klar definieren und messen können,
- Leistungen internen und externen Leistungsbezügern klar zuordnen können,
- Querschnittsleistungen mit einem Rationalisierungspotenzial erbringen,
- einen hohen Anteil an betrieblichen und repetitiven Aufgaben aufweisen,
- zur Erbringung von kommerziellen Leistungen ermächtigt sind.

Ob eine Verwaltungseinheit FLAG-würdig ist oder nicht, wird im Rahmen einer Eignungsabklärung zwischen dem Generalsekretariat des betroffenen Departements oder der Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit der betroffenen Verwaltungseinheit und der Eidgenössischen Finanzverwaltung entschieden.

Zusammenfassend verfolgt das FLAG-Modell folgende Zielsetzungen:⁴⁰

- Staatliches Handeln orientiert sich stärker als bisher an den Leistungen und Wirkungen (politische Vorgaben mittels strategischen Leistungs- und Wirkungszielen).
- Veränderung der Verwaltungskultur hin zur unternehmerischen Haltung, d. h. zur Ziel-, Kunden- und Kostenorientierung.
- Zu diesem Zweck sollen strategische und operative Führung getrennt, sowie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung so weit wie möglich an die FLAG-Verwaltungseinheiten delegiert werden (Handlungsspielraum in der operativen Führung und im Ressourceneinsatz). Im Gegenzug übernehmen die FLAG-Verwaltungseinheiten die Ergebnisverantwortung. Das Departement, der Bundesrat und das Parlament können ihre Steuerungsaufgabe über ein leistungs- und wirkungsorientiertes Controlling wahrnehmen.

2.2.3 FLAG-Führungs- resp. Steuerungsinstrumente

Die nachfolgenden FLAG-Führungs- resp. Steuerungsinstrumente ergänzen die herkömmlichen Prinzipien der Haushaltssteuerung:⁴¹

- **Leistungsauftrag** (Art. 44 RVOG)
Nach Konsultation der zuständigen Kommissionen beider Räte erteilt der Bundesrat einen 4-jährigen Leistungsauftrag an die FLAG-Verwaltungseinheiten. Er beinhaltet im Wesentlichen die strategische Ausrichtung, die Wirkungs- und Leistungsziele pro Produktgruppe, zu erreichende Standards pro Zielsetzung und den Finanzrahmen.
- **Leistungsvereinbarung** (Art. 33 Abs. 1 Bst. a RVOV)
Die Leistungsvereinbarung ist die jährliche Konkretisierung des Leistungsauftrages (Departement – FLAG-Verwaltungseinheit). Sie weist aus, welche messbaren Output-Leistungen mit den angebehrten Budgetmitteln (Globalbudget) erbracht werden sollen.
- **Globalbudget** (Art. 43 FHG)
Umfasst die Finanzmittel für die Erbringung der vereinbarten Leistungen (Aufwand) und die Investitionen während eines Jahres pro FLAG-Verwaltungseinheit. Das Parlament legt den Funktionsaufwand (1. Globalbudget) und die Investitionsausgaben (2. Globalbudget) sowie die geplanten Erträge und Investitionseinnahmen fest. Mit dem Globalbudget soll

⁴⁰ Vgl. Lienhard 2005: 73.

⁴¹ Siehe Bundesrat, Evaluationsbericht FLAG 2009, S. 7921 ff; vgl. Lienhard 2005: 75 ff.

der Handlungsspielraum der operativen Führung⁴² für die Leistungserbringung und die Fähigkeit auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können, erhöht werden. Zudem sollen nachfolgende Möglichkeiten den Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln fördern:

- Reservebildung: Am Ende des Rechnungsjahres haben die FLAG-Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, Reserven aus dem Globalbudget heraus zu bilden. Von *zweckgebundenen Reserven* spricht man, wenn Kredite wegen projektbedingten Verzögerungen nicht vollständig beansprucht wurden. Solche Reserven dürfen nur für ein bestimmtes Projekt verwendet werden. *Allgemeine Reserven* werden aus einer Unterschreitung des budgetierten Aufwandes oder aus Nettomehrertrag erwirtschaftet (Wirtschaftlichkeitsverbesserung, begrenzt auf 5 % des Globalbudgets). Die allgemeinen Reserven dürfen frei verwendet werden.
 - Kreditverschiebungen: Mit dem jährlichen Bundesbeschluss ermächtigt das Parlament die FLAG-Verwaltungseinheiten zwischen ihren zwei Globalbudgets (1. Globalbudget für Investitionsausgaben und 2. Globalbudget für den Funktionsaufwand) nach Rücksprache mit dem Departement Verschiebungen vorzunehmen. Innerhalb des Globalbudgets könnten die Verwaltungseinheiten zwischen Personalbezügen, Sach- und Betriebsausgaben selber Verschiebungen vornehmen.
 - Kreditüberschreitungen: Die Verwaltungseinheiten können die mit dem Voranschlag bewilligten Aufwände/Investitionsausgaben überschreiten, wenn sie durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge gedeckt sind.
- **Controlling** (Art. 44 RVOG)

Mit dem Controlling wird die Leistungserbringung und die Zielerreichung auf allen hierarchischen Ebenen (Parlament – Bundesrat – Departement – Verwaltungseinheit) beurteilt. Es zeigt der Führung die Abweichungen zu den Zielvorgaben auf und wo korrigierende Massnahmen notwendig sind. Die Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament erfolgt in zwei Stufen: Jährlich im Rahmen der Beratung und Genehmigung des Voranschlags und der Staatsrechnung, sowie jeweils vor Erneuerung des Leistungsauftrages in Form eines Wirkungs- und Leistungsberichts an die parlamentarischen Fach- und Aufsichtskommissionen. Die FLAG-Verwaltungseinheiten berichten dem Departement jährlich, wie die Ziele der Leistungsvereinbarung erfüllt worden sind (Art. 33 Abs. 1 Bst. b RVOG).⁴³ Managementinformationssysteme und produktorientierte Kosten-/Leistungsrechnungen (KLR) liefern die notwendige Transparenz für eine effektive und effiziente Entscheidungsfindung im Rahmen der Verwaltungsführung.

⁴² U. a. kann 1 % des Personalaufwandes (exkl. Arbeitgeberbeiträge) als Prämie an die Mitarbeiter für gute Leistungen ausbezahlt werden.

⁴³ Entscheid GS VBS zum Wechsel vom Semester- zum Jahresreporting und Reduktion auf relevante Berichtsthemen (I. Zielerreichung der Wirkungs- und Leistungsziele pro Produktgruppe, II. Finanzieller Bericht pro Produktgruppe, III. Finanzieller Bericht gesamt), Brief Generalsekretärin vom 11.5.2011.

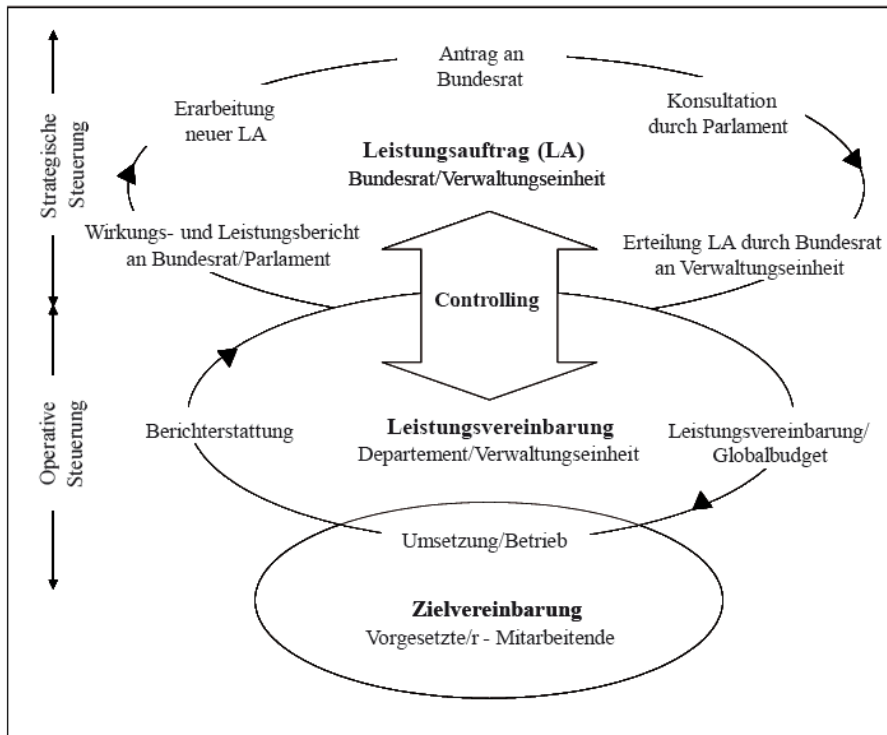


Abb. 3: Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente FLAG

Im Anhang 3 sind die Steuerungsinstrumente FLAG der drei Führungsebenen Parlament, Bundesrat und Departement übersichtsmässig dargestellt.

2.2.4 Reformumfeld

Analog der Zielsetzungen von FLAG bezwecken auch andere Reformen die Effizienz und Effektivität der Verwaltungstätigkeit zu erhöhen. Sie betreffen ebenfalls die ganze Verwaltung oder ganze Querschnittsbereiche:⁴⁴

- **Neues Rechnungsmodell (NRM) vom 24.11.2004 (FHG)**

Mit der Einführung einer periodischen Rechnungsführung und der dadurch optimierten Kostentransparenz soll die Steuerung der Verwaltungstätigkeit verbessert werden. Zudem wurde die flächendeckende Verrechnung von wichtigen verwaltungsinternen Leistungen eingeführt.

- **Revision des Bundespersonalgesetzes vom 24.3.2000 (BPG)**

Die Vereinfachung des Personalrechts und der Abbau der Regelungsdichte sollen eine rasche Anpassung der Arbeitsverhältnisse an veränderte Bedingungen und die Effizienzsteigerung des öffentlichen Dienstes sicherstellen.

- **Corporate-Governance-Bericht vom 13.9.2006 (BBI 2006 8233)**

Mit der Erstellung einer Aufgabentypologie wurden einheitliche Überprüfungskriterien geschaffen, die es erlauben, festzustellen, ob sich Bundesaufgaben für die organisatorische Auslagerung eignen. Zudem wurden Leitsätze zur rechtlichen Konzeption sowie zur Steue-

⁴⁴ Siehe Bundesrat, Evaluationsbericht FLAG 2009, S. 7926 ff.

rung und Kontrolle von ausgelagerten Organisationen und Unternehmungen des Bundes definiert.

- **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 1.1.2008** (NFA, BBl 2007 645)

Die Aufgaben, die Kompetenzen und die Finanzströme zwischen Bund und Kantone wurden so weit wie möglich entflochten. Bei Aufgaben die weiterhin im Verbund wahrgenommen werden müssen, wurden so genannte Programmvereinbarungen (Ziele und Beitragsleistungen des Bundes) unterzeichnet.

- **Evaluation** (Art. 170 BV)

Gemäss Art. 170 BV sind die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Dieser Auftrag richtet sich an das Parlament, den Bundesrat und die Bundesverwaltung. Damit soll in erster Linie die Wirkungsorientierung der Verwaltungstätigkeit und die Wirtschaftlichkeit verbessert werden.

2.2.5 Wesentliche Erkenntnisse aus dem FLAG-Evaluationsbericht 2009

Die Erkenntnisse aus dem Evaluationsbericht 2009 können kurz wie folgt zusammengefasst werden:⁴⁵

Stufe FLAG-Verwaltungseinheit: Der grösste Erfolg von FLAG zeigt sich in der betrieblichen Führung der Verwaltungseinheiten. Die FLAG-Verwaltungseinheiten verfügen über eine integrierte Ressourcen- und Aufgabenplanung und eine gute Basis für ein funktionierendes Controlling. Die grössere Transparenz (mehr Steuerungsinformationen) ermöglicht es ihnen, bessere Führungsentscheide zu treffen und schneller auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Sie bestätigen den Nutzen der erweiterten Handlungsspielräume (Globalbudgets, Reservebildung, Kreditverschiebung/-überschreitung bei Mehrerträgen). Die Beteiligten sind mit den FLAG-Führungs- resp. Steuerungsinstrumenten zufrieden und möchten nicht mehr zum herkömmlichen Steuerungssystem zurückkehren.

Stufe Departement: Auch die Departemente bestätigen den Mehrwert der überarbeiteten und gestrafften FLAG-Instrumente für die politische Führung der Verwaltungseinheiten. Die zusätzlichen Informationen erhöhen die notwendigen Fachkenntnisse der Departemente. Die departementale Steuerung könnte aber nach Meinung der FLAG-Verwaltungseinheiten noch verbessert werden. Es gibt keine zentralen Vorgaben, wann und in welchem Ausmass sich die Departementsstufe in der Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten einzubringen haben.⁴⁶ Eine aktivere Beteiligung an der Strategie- und Zielformulierung der FLAG-Verwaltungseinheiten brächte den zuständigen Departementen für ihre Controlling- und Aufsichtsfunktion das notwendige Fachwissen.

Stufe Parlament: Die parlamentarische Steuerung und Aufsicht funktioniert gut. Die befragten Parlamentsmitglieder stellten keinen Steuerungsverlust fest und stehen FLAG grundsätzlich

⁴⁵ Siehe Bundesrat, Evaluationsbericht FLAG 2009, S. 7916 ff, S. 7935 und S. 7944.

⁴⁶ Gemäss Art. 43 Abs. 1 RVOG sind die Ämter die tragenden Verwaltungseinheiten; sie besorgen die Verwaltungsgeschäfte.

positiv gegenüber. FLAG wird insgesamt als Gewinn wahrgenommen. Die Standardisierung der Führungsinstrumente hat die Miliztauglichkeit erhöht. Dank den klaren Vorgaben besteht nach Einschätzung der Befragten wenig Bedarf, die FLAG-Verwaltungseinheiten dauernd genau «unter die Lupe nehmen».

Zusammenfassung/Fazit des Kapitels 2 und Überleitung zu Kapitel 3

Bis heute konnten in 23 FLAG-Verwaltungseinheiten die strategischen Zielsetzungen und Merkmale von NPM (Ziffer 2.1.2) in die Praxis umgesetzt werden. Der betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum insbesondere im Rahmen des Globalbudgets wird von allen FLAG-Verwaltungseinheiten geschätzt. Dies, zusammen mit dem Vorliegen besserer Steuerungsinformationen aus den Controllingsystemen, ermöglichen raschere und qualitativ bessere Führungsentscheide. Die durchgehende Abstimmung der Leistungs- und Wirkungsziele von der parlamentarischen bis zur betrieblichen Stufe ermöglicht einerseits eine konsistente Gesamtführung, andererseits die Einbindung der Mitarbeiter auf unterster Hierarchieebene, welche dadurch ihren Beitrag zur Gesamtleistung des Amtes erkennen. Gemäss Evaluationsbericht FLAG 2009 wünschen sich die FLAG-Verwaltungseinheiten jedoch eine aktivere Führungsrolle des Departements. Seit dem letzten Evaluationsbericht FLAG sind nunmehr zwei Jahre vergangen und mit dem Entscheid des Bundesrates am 4.5.2011 zum Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), steht der Verwaltung ein weiterer Schritt in der Entwicklung der Verwaltungsführung bevor. Nach dem theoretischen Überblick zum Thema FLAG geht es nun im Kapitel 3 darum, eine praxisbezogene Standortbestimmung bezüglich der Erfahrungen der Gruppe armasuisse mit FLAG durchzuführen und hinsichtlich NFB entsprechende Erkenntnisse abzuleiten.

3 Erfahrungen und Erkenntnisse der Gruppe armasuisse mit FLAG

Die Aussagen im Evaluationsbericht zur Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG-Evaluationsbericht 2009) beziehen sich auf 23 FLAG-Verwaltungseinheiten und sind für eine Analyse zu FLAG aus Sicht der Gruppe armasuisse zu generell gehalten. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der Auswertung von gesamthaft sieben Interviews zum FLAG-Modell (gemäss Ziffer 1.4.2), die im Zeitraum vom 4.7.2011 bis am 14.7.2011 stattgefunden haben. Unter der Ziffer 3.3.1 [3.2] ist zudem die Stellungnahme der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (SiK-N) vom 29.6.2011 zu den Leistungsaufträgen 2012 - 2015 der FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse verarbeitet.

Bei den nachfolgenden Ausführungen sind mit FLAG-Verwaltungseinheiten die swisstopo, Immobilien armasuisse und Wissenschaft und Technologie armasuisse gemeint. Die Zentralen Dienste (inkl. Stab Unternehmensleitung) und die Kompetenzbereiche Beschaffung werden nachfolgend als klassische Verwaltungseinheiten bezeichnet (siehe Ziffer 5.2.2.2, Abb. 5 Organigramm der Gruppe armasuisse).

Die Erkenntnisse zu FLAG (Ziffer 3.3) wurden aus den Ziffern 3.1 „Nutzen“ und 3.2 „Probleme und Herausforderungen“ abgeleitet. Die Zusammenfassung sämtlicher Interviews zum FLAG-Modell ist im Anhang 5 ersichtlich.

3.1 Nutzen

Alle FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse würden erneut vom klassischen Verwaltungs- auf das FLAG-Modell wechseln. Der Nutzen dieses Führungsmodells wird von allen Interviewten – analog der Ergebnisse der FLAG-Evaluation 2009 - als hoch eingestuft und zusammenfassend wie folgt quantifiziert:

3.1.1 FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente

(1) Durch die Konsultation des Parlaments respektive die Erteilung durch den Bundesrat erhält der Leistungsauftrag eine *politische Legitimation* (vgl. Michel, Anhang 5, A.1).

(2) Die *FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente*⁴⁷ haben sich aus Sicht der Interviewten im operativen Tagesgeschäft bewährt. Sie ermöglichen einen grösseren Handlungsspielraum, eine bessere Kreditausnutzung (Kreditüberübertrag, zweckgebundene Reserve), eine höhere Transparenz über Leistungen und Wirkungen (Identifikation von Kostentreibern) und demzufolge eine qualitativ bessere Führung (vgl. von Gunten/Michel/Jäggi, Anhang 5, B.1).

(2.1) *Produktgruppen- und Produktorientierung* führen bei den FLAG-Verwaltungseinheiten zu klaren Verantwortlichkeiten (nebst Linien- auch Produktgruppen-/Produktverantwortliche), strukturierter Datenbasis und Transparenz bezüglich der Kosten der Management- und Kernprozessleistungen (Instrumente: Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) und Controlling). Die Führung und Steuerung ist so einheitlicher und der Dialog in den FLAG-

⁴⁷ Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung, Globalbudget, Reservebildung, Kreditübertragung, Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen, Wirkungs- und Leistungsberichte, Jahresberichte und Finanzberichte (Voranschlag, Staatsrechnung).

Verwaltungseinheiten strukturierter und zielgerichteter als in den klassischen Verwaltungseinheiten (vgl. Michel, Anhang 5, A.1 und A.3).

(2.2) Durch die *Transparenz und integrale Sichtweise* von Aufgaben, Leistungsangebot (strukturiert in Produktgruppen/Produkte), Wirkungen, Finanzen und Personal entstehen bessere Entscheidungsgrundlagen. Die dadurch gewonnene Kompetenz ermöglicht eine betriebswirtschaftlichere und qualitativ bessere Führung und Steuerung als in den Verwaltungseinheiten des 1. Kreises (siehe Anhang 2). In der Regel bestehen nur in FLAG-Verwaltungseinheiten eine KLR und ein institutionalisierter Controlling- sowie Berichtsprozess⁴⁸, die eine solche Generierung von Informationen überhaupt ermöglichen (vgl. Michel/Heimgartner, Anhang 5, A.2 und A.3).

(2.3) Die *Leistungs- und Wirkungsorientierung mit durchgängig abgestuftem Zielprozess*⁴⁹ stellt sich nach klassischem Muster wie folgt dar:

- Der Leistungsauftrag beinhaltet die Leistungs- und Wirkungsziele für die Legislatur und gibt die strategische Grundausrichtung vor.
- Die Leistungsvereinbarung mit jährlichen Wirkungs- und Leistungszielen basiert auf den Legislaturzielen des Leistungsauftrages.
- Die Wirkungs- und Leistungsziele werden über die Ziele der Leistungsorientierten Beurteilung (LOBE) auf die Stufe Fachbereich respektive Mitarbeiter heruntergebrochen.

Das Herunterbrechen der Wirkungs- und Leistungsziele vom Leistungsauftrag über die Leistungsvereinbarung bis hin zum LOBE-Prozess ist heute bei den FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse etabliert, nicht aber bei den verbliebenen klassischen Verwaltungseinheiten (vgl. Michel, Anhang 5, A.1). Bei FLAG-Verwaltungseinheiten ist die institutionelle und individuelle Zielorientierung/-messung (auf der Basis von Kennzahlen) klar ausgeprägter als in klassischen Verwaltungseinheiten⁵⁰, weil dies der FLAG-Führungs- und Steuerungsprozess fordert und zum Standard macht. Die Interviewten bestätigen die Aussage, dass durch die Wirkungsorientierung und die Zielkaskadierung die Mitarbeiter ihren Beitrag zum Gesamtergebnis resp. zur Weiterentwicklung der Unternehmung besser erkennen, was wiederum ihre Arbeitsmotivation fördert (vgl. von Gunten/Michel/Heimgartner/Jäggi, Anhang 5, A.1, A.2, A.3 und B.5).

(2.4) Das *Globalbudget* (Funktions- und Investitionsausgaben) und die nachfolgenden Instrumente sind gemäss den interviewten FLAG-Verwaltungseinheiten die konstitutiven Elemente von FLAG. Das Globalbudget sowie die *Reservenbildung, die Kreditverschiebung und Kreditüberschreitung bei Mehreinnahmen* bieten mehr Handlungsspielraum und sind für die leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung unumgänglich. Insbesondere wird so die

⁴⁸ *An das Parlament:* Jährliche Finanzberichterstattung im Rahmen des Voranschlags und der Genehmigung der Staatsrechnung und des Wirkungs- und Leistungsberichts gegen Ende des 4-jährigen Leistungsauftrages. *An das Departement:* Bericht über die Erreichung der Leistungs- und Wirkungsziele der Leistungsvereinbarung. Siehe auch Anhang 3.

⁴⁹ Abstimmung zwischen der institutionellen und individuellen Zielorientierung.

⁵⁰ Gemäss der unabhängigen, externen Analyse der Personalumfrage 2007 und 2009 nach Verwaltungseinheiten und Kader, sind nebst der Zielorientierung, das Kostenbewusstsein, die Arbeitszufriedenheit und die Bindung zum Arbeitgeber in FLAG-Verwaltungseinheiten signifikant besser, als in klassischen Verwaltungseinheiten.

Schwergewichtsbildung beim Einsatz der Ressourcen (Personal, Finanzen) flexibler und kann rasch und unterjährig vorgenommen werden. Erst seit dem 1.1.2011 (VBS⁵¹-interner Entscheid) sind die FLAG-Verwaltungseinheiten Immobilien und Wissenschaft und Technologie armasuisse ermächtigt, die allgemeine Reserve für die Anstellung zusätzlicher Mitarbeiter einzusetzen. Bis letztes Jahr unterlagen sie noch den personellen Abbau- resp. Begrenzungsvorgaben des Departements. Gemäss den befragten FLAG-Verwaltungseinheiten sind solche Einschränkungen innerhalb des Globalbudget-Mechanismus schädlich für das FLAG-Modell insgesamt (vgl. alle Interviewte exkl. Heimgartner, Anhang 5, B.1, B.6 und B.7).

(2.5) Die FLAG-Verwaltungseinheiten swisstopo und armasuisse Immobilien sind im Rahmen der Leistungserbringung an interne und insbesondere an externe Kunden⁵² auf die Flexibilität und den *Handlungsspielraum*, die ihnen die FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente verschaffen, angewiesen. Die Leistungsziele sind in erster Linie auf Dritte ausgerichtet. Durch die Generierung von Funktionseinnahmen können FLAG-Verwaltungseinheiten einen Teil ihrer Funktionsausgaben (Personalbezüge ohne Arbeitgeberbeiträge, Sach- und Betriebsausgaben, Dienstleistungen Dritter) abdecken⁵³ (vgl. Stauffer, Anhang 5, A.1).

(2.6) *Erhöhte Verbindlichkeit zur Effizienzsteigerung resp. zu wirtschaftlichem Handeln:* Die Mitarbeiter sind in FLAG-Verwaltungseinheiten i. d. R. kunden-, wirkungs-, leistungs- und kostenorientierter⁵⁴ als in klassischen Verwaltungseinheiten. Das Verantwortungsbewusstsein der Führung hat nach Meinung der Interviewten in FLAG-Verwaltungseinheiten klar zugenommen, da das „Mind-Set“ auf Leistung, Wirkung und Kosten ausgerichtet ist, ein „Commitment“ zu den Leistungen im Leistungsauftrag/in der Leistungsvereinbarung von der jeweils vorgesetzten Stelle eingefordert wird (höhere Verbindlichkeit) und über das Controlling resp. die Berichterstattung Rechenschaft über die Leistungen, die Wirkungen und den wirtschaftlichen Mitteleinsatz abgelegt werden muss (Unternehmerisches Denken/Handeln; vgl. von Gunten/Michel, Anhang 5, A.2).

(2.7) Alle FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse sind der Meinung, dass die *parlamentarischen Kommissionen* alle wesentlichen Informationen für die politische Steuerung und Führung erhalten.⁵⁵ Der Austausch mit ParlamentarierInnen findet aber nicht nur über die bereits genannten Führungs- und Steuerungsinstrumente, sondern auch über bilaterale Gespräche anlässlich von Tagungen und im Rahmen von Besuchen bei den FLAG-Verwaltungseinheiten statt (vgl. Jäggi, Anhang 5, C.1). Das Wissen der ParlamentarierInnen über FLAG ist unterschiedlich und hängt von der Interessenlage, vom vorhandenen Fachwis-

⁵¹ Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

⁵² Markt resp. Kunden ausserhalb des VBS respektive der Bundesverwaltung:

Externe Kunden swisstopo: Kantone, Wirtschaft und Bürger beziehen geodätische, topografische und kartografische Produkte und Geoinformationen (siehe Leistungsauftrag 2012 – 2015, S. 3/49, Ziffer 1.3).

Externe Kunden Immobilien armasuisse: Vermietung und Verkauf von Immobilien des VBS an Dritte, die nicht mehr für die Aufgabenerfüllung der Armee benötigt werden (Dispobestand). Der Erlös resp. der Ertrag dient der betrieblichen und der finanziellen Optimierung des gesamten Immobilienbestandes VBS (Reduktion des Betriebs- und Instandhaltungsaufwandes). Siehe Leistungsauftrag 2012 – 2015, S. 17/40, Ziffer 5.2.

⁵³ Kostendeckungsgrad (KDG).

⁵⁴ Der Fokus liegt auf den Leistungskosten und nicht auf den Krediten (Inputsteuerung).

⁵⁵ Interaktion mit dem Parlament: Beratung und Genehmigung des Voranschlags und der Staatsrechnung sowie Konsultation der Leistungsaufträge und der Wirkungs- und Leistungsberichte. Weitere Möglichkeiten der parlamentarischen Steuerung und Führung siehe Anhang 3.

sen, vom Berufsumfeld sowie von der verfügbaren Zeit ab. Die Information von ParlamentarierInnen ist ein Dauerauftrag. Idealerweise empfiehlt es sich, Themen für Klausurtagungen der Finanzkommissionen vorzuschlagen und zu Beginn der Sessionen Einführungsreferate und Checklisten zum Thema FLAG anzubieten. Neu gewählte Mitglieder des Parlamentes hat die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) auch schon erfolgreich zu einem Informationsworkshop eingeladen. Es bedarf einer speziellen Beziehungspflege zu den Kommissionssekretariaten, so dass die FLAG-Themen in die Kommissionssitzungen einfließen (vgl. Heimgartner, Anhang 5, C.2).

3.1.2 Rollen und Prozesse

(1) *Die Einbindung der Unternehmensleitung armasuisse und der Geschäftsleitungen der FLAG-Verwaltungseinheiten armasuisse in die Weiterentwicklung der FLAG-Instrumente:* Der Einbezug der FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse in das FLAG-Netzwerk wird von den Interviewten generell als gut beurteilt. Die Einbindung findet wie folgt statt (vgl. alle Interviewte exkl. Stauffer, Anhang 5, B.8):

- Über die *Konferenz der FLAG-Direktoren* unter dem Vorsitz des Direktors swisstopo. Hier geht es primär um einen politisch ausgerichteten Informationsaustausch zum Thema FLAG. Durch die Teilnahme des Leiters FLAG/EFV fließen die Erkenntnisse in die Weiterentwicklung von FLAG kontinuierlich ein.
- Unter dem Vorsitz des Leiters Finanzen swisstopo vereinigen sich im *Benutzerforum FLAG (BEFLAG)* die Controller/innen aller FLAG-Verwaltungseinheiten und Vertreter des Generalsekretariats VBS/Planung und Controlling. Ziel dieses Netzwerks ist der Erfahrungsaustausch auf operativer Ebene zwischen den FLAG-Verwaltungseinheiten sowie die Kontaktpflege und die Sensibilisierung auf übergeordnete Herausforderungen. Controller/innen, Finanzverantwortliche und Führungsleute aus FLAG-Verwaltungseinheiten treffen sich einmal pro Quartal zu einem Erfahrungsaustausch zu aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen.⁵⁶
- Weiter informiert das EFV die FLAG-Leitungen via Newsletter über Neuerungen und führt zu spezifischen Themen Workshops u. a. mit dem Generalsekretariat VBS/Planung und Controlling durch.

Die Unternehmensleitung armasuisse als Gremium wurde bisher nicht aktiv in die Weiterentwicklung von FLAG eingebunden, sondern nur indirekt über die Leiter der FLAG-Verwaltungseinheiten. Die Geschäftsleitung swisstopo ist bereits wieder stark in die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung mit dem Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung involviert.

⁵⁶ Siehe www.flag.admin.ch, Definition BEFLAG.

3.2 Probleme und Herausforderungen

3.2.1 Generell

Die Existenz von zwei Führungs- und Steuerungsmodellen (input- und outputorientiert): Im Gegensatz zu den produktorientierten FLAG-Verwaltungseinheiten⁵⁷, die das ganze Spektrum der FLAG-Instrumente anwenden, steuert die Unternehmensleitung armasuisse⁵⁸ resp. die klassischen Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse grösstenteils kredit- und projektorientiert. Durch die unterschiedlichen inhaltlichen und zeitlichen Führungs- und Steuerungsvorgaben (EFV, Generalsekretariat VBS und Unternehmensleitung armasuisse), differenten Transparenzgrade bezüglich Aufgaben, Leistungen, Wirkungen und Kosten sowie aufgrund verschiedenartiger Messverfahren zwischen dem FLAG- resp. dem kameralen Führungskonzept (vgl. von Gunten/Michel/Eichenberger, Anhang 5, B.4 und B.9):

- entstehen Doppelspurigkeiten sowie Friktionen im Führungs- und Steuerungsprozess der Gruppe armasuisse.
- wird die Verständigung innerhalb der strategischen Führung (verschiedene Geschwindigkeiten – Instabilität in der Führung) erschwert (bspw. sind sich die FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse nicht sicher, ob ihre Berichterstattung – vor allem die geschäftsrelevanten Erkenntnisse – auf Stufe Unternehmensleitung genügend beachtet respektive verstanden werden und in die gruppenübergreifende Steuerung einfließen).
- haben Korrekturmassnahmen hinsichtlich einer Vereinheitlichung der Steuerung über Finanzen und Leistungen sowie von Prozessen und Instrumenten innerhalb der Gruppe armasuisse nur begrenzt Chancen auf Realisierung.

3.2.2 FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente

(1) Die Inhalte der *Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarungen und die Berichterstattung* müssen einfacher, schlanker und besser aufeinander abgestimmt werden. Insbesondere der Leistungsauftrag wird häufig als administrative Übung empfunden. (vgl. von Gunten/Eichenberger, Anhang 5, B.1). Zudem empfiehlt die Leiterin der Unternehmensprozesse W+T eine bessere Ausrichtung der Managementinformationssysteme auf den Datenbedarf im Rahmen des Controllings, des Berichtswesens und für die Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarung vorzunehmen (vgl. Eichenberger, Anhang 5, B.5).

(2) *Der Nachweis und die Kommunikation der eigenen Leistungen und der erreichten Resultate* werden bei den FLAG-Einheiten mittels Berichterstattung über erzielte Wirkungen und Leistungen (Rechenschaftsablage) institutionell eingefordert, sowohl im Rahmen des Wirkungs- und Leistungsberichtsberichts (Leistungsauftrag), als auch beim Jahresreporting (Leis-

⁵⁷ Die Geschäftsleitung der FLAG-Verwaltungseinheit steuert über die monatlichen Geschäftsleitungsreportings (Inhalt: Finanzen, Produktgruppen und Produkte inkl. Wirkungs- und Leistungsziele, für die Unternehmensleitung und die Geschäftsleitung FLAG relevante Projekte, Kunden, Produktivität, interne Leistungen, Kostenstellen, Anlagenvermögen und Mitarbeitende). Vgl. Eichenberger, Anhang 5, B.9.

⁵⁸ Nur 3 von den 8 Unternehmensleitungsmitgliedern der Gruppe armasuisse arbeiten nach FLAG.

tungsvereinbarung). Im Rahmen dieser Berichte werden nebst internen Leistungsmessungen auch Wahrnehmungsmessungen durchgeführt (strukturierte Feedbacks/Bewertungen der Anspruchsgruppen, d.h. Aussensicht). Diese Systematik fehlt bei den klassischen Verwaltungseinheiten. Anlässlich einer Null-Messung EFQM⁵⁹ im Jahre 2010 stellte man fest, dass bei der Gruppe armasuisse ein grosser Handlungsbedarf hinsichtlich der einheitlichen, systematischen Messung der Zielerreichung besteht (vgl. Michel, Anhang 5, A.3).

(3) *Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen – realistisches Instrument?* Wie bereits erwähnt, sind die Interviewten mit dem Handlungsspielraum durch das Globalbudget und die Kreditverschiebungen sehr zufrieden. Nach den Erfahrungen der FLAG-Verwaltungseinheiten armasuisse kommen jedoch Kreditüberschreitungen bei Mehrerträgen i. d. R. nicht zur Anwendung. Einer der genannten Gründe ist die Unsicherheit, ob die Mehrerträge wirklich unterjährig auch erzielt werden. Nicht selten werden „bestellte“ Leistungen (Basis: Leitungsvereinbarungen) vom Kunden nicht abgerufen, so dass die FLAG-Verwaltungseinheiten Gefahr laufen, allfällige Kreditüberschreitungen bis Ende Jahr nicht mit Erträgen decken zu können. Grössere Investitionsbedürfnisse kommen in der Regel unter Jahr auf, d. h. meistens zu einem Zeitpunkt, wo eine Abschätzung der Mehreinnahmen noch gar nicht zuverlässig möglich ist (vgl. Bauersfeld, Anhang 5, B.1).

(4) *Regelung der allgemeinen Reservebildung und deren Verwendung:* Teilweise können heute aufgrund eines nicht erfüllten Kriteriums keine allgemeinen Reserven gebildet werden, obschon sehr gut gearbeitet wurde (z. B. Nichteinhaltung des Kostendeckungsgrades); hingegen kann bei „mittelmässiger“ Arbeitserfüllung, sofern die Kriterien erfüllt sind, solche allgemeinen Reserven gebildet werden (vgl. Stauffer, Anhang 5, B.5).

(5) Bei den *Krediten der Materiellen Sicherstellung der Armee (MSA) und der Rüstungsprogramme (RP)* besteht der unternehmerische Handlungsspielraum – resultierend aus Globalbudget, zweckgebundene Reserven und Kreditverschiebungen – gemäss FLAG-Modell nicht. (vgl. von Gunten, Anhang 5, A.2).

(6) Das *Verantwortungsbewusstsein* von Mitarbeitern der Verwaltung ist nicht gleich hoch ausgeprägt wie in der Privatindustrie, da die Finanzmittel für Investitionen nicht selber erwirtschaftet werden müssen. Zudem ist in den Köpfen nach wie vor die Auffassung vorherrschend: „Wer weniger Geld ausgegeben hat, als budgetiert, dem werden in Zukunft weniger Finanzmittel zugewiesen“. Der Wille zur Sparsamkeit respektive zu wirtschaftlichem Handeln wird dadurch geschmälert (vgl. Eichenberger, Anhang 5, A.2).

3.2.3 Rollen und Prozesse

(1) *Dialog Geschäftsleitung FLAG-Verwaltungseinheit – Unternehmensleitung armasuisse – GS VBS – EFV:* In der Vergangenheit hat das Departement direkt mit den FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse die Leistungsaufträge/-vereinbarungen (Leistungen, Wirkungen, Kosten) verhandelt und erstellt. Folgedessen wurden der Rüstungschef respektive die Unternehmensleitung nicht in die Pflicht genommen, die Führungsrolle über die direktunterstellten FLAG-Einheiten aktiv zu übernehmen. Zudem konnte die Unterneh-

⁵⁹ European Foundation for Quality Management.

mententwicklung ihre Rolle als vorbereitendes Organ der Unternehmensleitung armasuisse und als Scharnierstelle zum GS VBS unzureichend wahrnehmen. Dieser Zustand hat möglicherweise auch zur armasuisse-internen Meinung beigetragen, dass die Kompetenzbereiche Beschaffung zu wenig in die Definition der Leistungs- und Wirkungsziele der FLAG-Verwaltungseinheit Wissenschaft und Technologie miteinbezogen wurden (vgl. Stauffer/von Gunten/Michel, Anhang 5, A.3 und E.1).

Der Erstellungs- und Vernehmlassungsprozess im Rahmen des Leistungsauftrages⁶⁰ muss insbesondere zwischen EFV und dem GS VBS, aber auch zwischen GS VBS, der Unternehmensleitung/Unternehmensentwicklung und den FLAG-Verwaltungseinheiten besser abgestimmt werden. Zudem greift das EFV teilweise direkt bei FLAG-Verwaltungseinheiten ein, ohne vorherige Koordination mit dem GS VBS und umgekehrt. Für die Leistungsaufträge 2012 – 2015 fanden beispielsweise mehrere Korrekturläufe statt. Teilweise ist zwischen dem EFV, dem GS VBS und den Finanzen armasuisse nicht klar, wer wen im Rahmen der Erarbeitung des Leistungsauftrags und der Rechenschaftsablage kontrolliert (vgl. Eichenberger/Heimgartner, Anhang 5, A.3).

3.2.4 Wirtschaftlichkeit

(1) *Ist die Verwaltung mit FLAG wirtschaftlicher geworden?* FLAG wie zukünftig auch das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) sind Führungs- und Steuerungsmodelle, die in einer Verwaltungsstruktur eingebettet sind. Aufgrund der Gewährleistungspflicht des Staates zu Dienstleistungen (auch unrentablen) und durch gesetzliche Auflagen ist der betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum begrenzt und ein Marktverhalten im klassischen Sinne nur eingeschränkt möglich. Dazu kommt, dass die Finanzmittel aus Steuer- und Gebühreneinnahmen und nicht aus dem Umsatz erwirtschafteter Gewinne stammen. Die Interviewten sind sich einig: Die Wirtschaftlichkeit ist schwierig zu messen, dennoch sind sie der Meinung, dass bei einer konsequenten Anwendung der FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente, insbesondere des Controllings (Datenerhebungs- und Messverfahren) eine wirtschaftlichere Verwaltungsführung als in der klassischen Ministerialverwaltung möglich ist. Es wurde bis anhin nie eine Analyse über die Wirtschaftlichkeit durch die EFV oder das VBS in Auftrag gegeben, da dies zu aufwändig gewesen wäre. In Teilgebieten konnte die Wirtschaftlichkeit jedoch mit Evaluationen nachgewiesen werden (vgl. von Gunten/Michel/Heimgartner, Anhang 5, B.1).

(2) *Vergleichbarkeit der Selbstfinanzierung bei FLAG-Verwaltungseinheiten:* Der Kostendeckungsgrad (KDG) ergibt sich aus dem durchschnittlichen Verhältnis zwischen Funktionseinnahmen und Funktionsausgaben. Gemäss den Wirkungs- und Leistungsberichten 2008 - 2010⁶¹ der FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse, ergeben sich per 2010 folgende Kostendeckungsgrade: swisstopo = 44%, Immobilien = durchschnittlich 96%⁶² und Wissenschaft +Technologie = 77%. Die Zahlen sind schwierig miteinander zu vergleichen, da

⁶⁰ Die Programmleitung FLAG/EFV steuert die Inhalte und die Struktur der Leistungsaufträge.

⁶¹ 2007 – 2010: Immobilien und Wissenschaft und Technologie armasuisse.

⁶² Kernbestand/Von der Armee genutzte Objekte: Abdeckung der Betriebskosten, Abschreibungen und Zinsen mit den Erlösen aus Mietzinsen: 97% KDG. Dispo-Bestand/Objekte, die die Armee nicht mehr benötigt: Aufwand wird durch Vermietung und Verkäufe abgedeckt: 95% KDG.

die swisstopo mit ihren Produktgruppen⁶³ Funktionseinnahmen aus einem „echten“ Markt generieren muss. Im Gegensatz dazu erwirtschaften armasuisse Immobilien Einnahmen durch Vermietungen und Verkauf von Bundesimmobilien und Wissenschaft und Technologie zu über 90 % Funktionseinnahmen aus intern verrechneten Leistungen zu Gunsten VBS-Kunden⁶⁴ (vgl. Michel, Anhang 5, A.4).

3.3 Erkenntnisse

Die nachfolgenden Erkenntnisse über den Nutzen (Ziffer 3.1) sowie über die Problemen und Herausforderungen (Ziffer 3.2) dienen als Grundlage für die unter Ziffer 5.1 dargestellten Konsequenzen aus dem FLAG-Modell.

3.3.1 FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente

(1) Die *Zentralen Dienste (inkl. Stab Unternehmensleitung) und die Kompetenzbereiche Beschaffung*⁶⁵ sollten in der Anwendung der wirkungs- und leistungsorientierten Führungs- und Steuerungsinstrumente (Ziffer 2.2.3) sowie in Bezug auf den Führungsrhythmus mit den FLAG-Verwaltungseinheiten „gleichgeschaltet“ werden. Erste Bestrebungen sind im Gang; gemäss Unternehmensentwicklung armasuisse entsteht zurzeit ein Leistungsauftrag für die Beschaffung. Diese „Gleichschaltung“ (auch ohne NFB) würde eine effizientere und effektivere Führung und Steuerung der Gruppe armasuisse, sowie eine einheitliche und kundenorientiertere Leistungskultur ermöglichen und wäre mit Sicherheit eine gute Vorbereitung auf das NFB (vgl. Michel, Anhang 5, B.9). Folglich sollten die klassischen Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse nachfolgenden Entwicklungsprozess durchlaufen (vgl. Heimgartner, Anhang 5, Zusammenfassung A.3 und B.4):

- Aufgaben, Leistungen (produkteorientiert), Wirkungen, Finanzen und Personal sowie die Leistungs- und Wirkungsziele sollten transparent dargestellt respektive formuliert werden. Gemäss Unternehmensentwicklung armasuisse (vgl. von Gunten, Anhang 5, A.1) sollten sich die klassischen Verwaltungseinheiten analog den FLAG-Verwaltungseinheiten im Rahmen der kontinuierlichen Leistungsoptimierung konsequenter die Fragen stellen: „Will jemand die Leistung, die wir anbieten oder nicht? und wenn ja, welche Wirkung wollen wir bei unseren Kunden erzielen?“ (Anwendung des Wirkungsmodells).
- Einführung eines vereinheitlichten Controllingsystems und Standards bei der Datenerhebung und Leistungsmessung (Sicherstellung der internen Verständigung und einer stabilen Führung).
- Aufbau der Berichterstattung (Wirkungs- und Leistungsbericht, Jahres- und Finanzbericht).

⁶³ I. „Landesaufnahme“ (Produkte: Geodäsie, Topografie, Kartografie) und II. „Geokoordination“ (Produkte: Amtliche Vermessung, Koordination Geoinformation und Services, Landesgeologie).

⁶⁴ 60 % Kompetenzbereiche Beschaffung, 30 % Gruppe Verteidigung (Armeestab, Führungsstab, Heer, Luftwaffe), 10 % restliches VBS, andere Bundesstellen und Dritte.

⁶⁵ Total 372.05 Full Time Equivalent (FTE): Stab Unternehmensleitung: 13.5 FTE, Zentrale Dienste: 75.45 FTE, Kompetenzbereich Landsysteme: 86.25 FTE, Kompetenzbereich Luftfahrtsysteme: 71.50 FTE; Kompetenzbereich Führung + Aufklärung: 81.95 FTE, Kompetenzbereich Einkauf + Kooperationen: 42.60 FTE.

(2) *Wirkungs- und leistungsorientiertes Zielkaskadierungssystem*: Im Gegensatz zu den FLAG-Verwaltungseinheiten ist die armasuisse auf Stufe Gruppe noch nicht in ein systematisches wirkungs- und leistungsorientiertes Zielkaskadierungssystem (Basis: Leistungsauftrag/Leistungsvereinbarung) eingebunden, d.h.:

- die zielspezifischen Abstimmungen mit dem Departement und dem Bundesrat sind auf Ebene der FLAG-Verwaltungseinheiten optimaler gelöst als auf der Gruppen-Ebene;
- die Unternehmensleitung der Gruppe armasuisse hat aktuell drei verschiedene Arten von Ziele zu koordinieren und intern bis auf Fachbereichsstufe herunterzubereiten, was in Bezug auf die Abstimmung aufwändig ist:
 - Departementsziele, die sich an die ganze Gruppe armasuisse richten,
 - Ziele aus der Unternehmensstrategie, die in Form von strategischen Umsetzungsprojekten realisiert werden,
 - Ziele aus den Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen für die FLAG-Ämter.

(3) *Optimierungsbedarf bei den FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumenten*:

(3.1) *Politische Legitimation des Leistungsauftrages*: Mit dem Wegfall des Leistungsauftrages mit NFB verlagert sich die Vereinbarung von Leistungen und Wirkungen auf Stufe Departement und auf die Verwaltungseinheit (nach NFB: Leistungsbereich); die politische Legitimation des Leistungskontraktes (Ersatz von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung FLAG) muss im NFB-Modell sichergestellt werden.

(3.2) *Ausgestaltung des Leistungsauftrags VBS/armasuisse*: Die Struktur, der Inhalt und der Umfang des Leistungsauftrages müssen stufengerecht (im Sinne von kundenfreundlich) sein und die fachtechnischen Ausführungen sowie Abkürzungen sind für das Parlament, den Bundesrat, das Departement und die Öffentlichkeit in eine verständliche Sprache zu „übersetzen“ (vgl. Heimgartner, Anhang 5, B.1). Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) hat sich am 29.6.2011 zu Handen des Bundesrates wie folgt geäußert: „Die Kommissionsmitglieder stört (...) die hohe Komplexität der Leistungsaufträge (2012 – 2015), die nach wie vor eher umfangreich und unübersichtlich verfasst sind“. ⁶⁶ Folgende Punkte können aus Sicht der Interviewten resp. aus Sicht der SiK-N optimiert werden:

- Strukturelle Verbesserungen (mit einem Gesamtvolumen von ca. 5 Seiten)
 - Straffung und Vereinfachung der Leistungsaufträge durch modulare Strukturierung nach Adressaten/nach Kapiteln (vgl. Heimgartner, Anhang 5, B.5). Es gilt auch eine benutzerfreundliche Struktur sicherzustellen, um das Controlling sowie die Umsetzung der Aufträge zu erleichtern (vgl. SiK-N);⁶⁷

⁶⁶ Stellungnahme der SiK-N an den Bundesrat vom 29.6.2011 nach Prüfung der Leistungsaufträge 2012 – 2013 resp. 2015 der FLAG-Verwaltungseinheiten des VBS (BABS, swisstopo, armasuisse Immobilien und armasuisse Wissenschaft und Technologie) gestützt auf Art. 44 Abs. 3 RVOG.

⁶⁷ Vgl. Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates, Brief an den Bundesrat zu den Leistungsaufträgen VBS 2012 – 2015 vom 29.6.2011, Ref. 102-17/SiK-CPS-11-23/SiK-CPS.

- Verminderung des Detaillierungsgrades, indem beispielsweise die Wirkungs- und Leistungsziele im Leistungsauftrag und in der Leistungsvereinbarung konsequent auf Stufe Produktgruppe definiert werden und nicht tiefer (vgl. Eichenberger, Anhang 5, B.1).
- Bessere Entflechtung von politischen (Leistungsauftrag) und operativen Entscheidungsgrundlagen (Leistungsvereinbarung).⁶⁸
- Realistischer Abgleich zwischen Aufgabenkatalog und Personalressourcen (betrifft insbesondere Wissenschaft und Technologie armasuisse, vgl. SiK-N).
- Beschreibung des Relevanten von strategischer Bedeutung.
- Kürzung des Strategieteils und Optimierung der in den Leistungsaufträgen aufgeführten Strategien bezüglich Aussagekraft und Wirkung (vgl. SiK-N).⁶⁹
- Präzisere Zielformulierung und transparentere Darstellung des Ziel-Evaluationsprozesses (vgl. SiK-N).
- Die Chefcontroller respektive die Kommunikationsbeauftragten der FLAG-Verwaltungseinheiten müssen ein breites Fachwissen über mehrere wissenschaftliche Disziplinen besitzen, um die technische Sprache in eine politische, respektive dem Management geläufige Sprache übersetzen zu können (vgl. Eichenberger, Anhang 5, B.2).

(3.3) *Erweiterung des Handlungsspielraumes innerhalb des Globalbudgets*: Heute wird via zweckgebundenen (projektgebundenen) Reserven die Anforderung der Jährlichkeit relativiert. Im Sinne eines Agreements wie bei der Gruppe Verteidigung könnte eine Aufrechnung von Kreditresten innerhalb einer Legislatur („Mehrjahres-Kredite“) zweckdienlich sein (vgl. Jäggi, Anhang 5, B.5). Mit der Kumulierung von Kreditresten könnte der Handlungsspielraum der Führung von FLAG-Verwaltungseinheiten (zukünftig auch mit NFB) noch erweitert werden, bspw. zur Abdeckung von berechtigten Mehrausgaben in Beschaffungsprojekten oder als zusätzliches Finanzierungsinstrument bei Grossprojekten.

Eine flexible, jährliche Festsetzung/Anpassung des Globalbudgets in beide Richtungen (+/-) je nach Geschäftsentwicklung sollte zwischen FLAG-Verwaltungseinheiten und dem GS VBS verstärkt institutionalisiert und gelebt werden (vgl. Eichenberger, Anhang 5, A.2).

(3.4) *Der Wirkungs- und Leistungsbericht (WLB)* ist ein gutes Dokument und eine gute Datenbasis. Die Zielorientierung bzw. –steuerung ist eine Daueraufgabe und beginnt nicht erst mit den redaktionellen Arbeiten zum WLB. Die Leistungs- und Wirkungsmessung muss kontinuierlich stattfinden, auch nachdem der Schwellenwert erreicht wurde (Mechanik: Definition Ziele, Messgrössen, Schwellenwerte). Die strategischen Messresultate aus den WLB müs-

⁶⁸ Vgl. Heimgartner, Anhang 5, B.2. Der Leistungsauftrag respektive der Wirkungs- und Leistungsbericht sind eher politische Dokumente, die sich – weil zu wenig konkret - nicht als Strategiebasis für die FLAG-Verwaltungseinheit eignen (vgl. Michel, Anhang 5, B.1). Vielmehr sollten die jährlichen Leistungsvereinbarungen und die Jahresreportings mit der Unternehmensstrategie resp. den jeweiligen Strategien der FLAG-Verwaltungseinheit armasuisse abgestimmt sein.

⁶⁹ Bezieht sich auf den Leistungsauftrag 2012 – 2015 für armasuisse Immobilien: „Sie (die SiK-N) ist der Meinung, dass die beiden strategischen Stossrichtungen (Kernbestand: Optimale Nutzung / Dispositionsbestand: Kosten senken, Verkauf) zu allgemein gehalten sind und zu wenig über die strategische Priorisierung von einzelnen Objekttypen aussagen“.

sen in den nächsten Leistungsauftrag einfließen. Der Erfüllungsgrad hinsichtlich wichtiger Zielsetzungen oder kritischer Erfolgsfaktoren sollte im Rahmen der Berichterstattung armasuisse mit harten Leistungskennzahlen - so genannte Key Performance Indicators (PKIs) - und mit einem Ampelsystem anstatt der heutigen Wolkendarstellung aufgezeigt werden (vgl. Michel/Heimgartner, Anhang 5, B.1 und B.2).

(3.5) Für die FLAG-Verwaltungseinheiten ist der Aufwand für das *Controlling* und die *Berichterstattung* im Rahmen der Marktbearbeitung im Vergleich zum Nutzen vertretbar. Bei den klassischen Verwaltungseinheiten mit mehrheitlich internen Kunden und/oder politikvorbereitenden Aufgaben ist der Aufwand verglichen zum Mehrwert zu gross (vgl. Stauffer, Anhang 5, A.3).

(3.6) Auf die Frage, welche Instrumente verbessert oder optimiert werden könnten, wurde vom Leiter FLAG/EFV vorgeschlagen, dass eine verstärkte Vereinheitlichung der KLR in Richtung *Grenzplankosten* zur Verbesserung der Managementorientierung (Entscheidungsunterstützung und Wirtschaftlichkeitslenkung) angestrebt werden sollte (vgl. Heimgartner, Anhang 5, B.5). Die Grenzplankostenrechnung ist ein spezielles Verfahren der Plankostenrechnung. Sie hat zum Ziel, die kurzfristigen Planungs- und Entscheidungsprozesse eines Betriebes mit relevanten Kosteninformationen – insbesondere mit Angaben zu den proportionalen Kosten - zu versorgen.⁷⁰

(3.7) *Kredite der Materiellen Sicherstellung der Armee (MSA) und der Rüstungsprogramme (RP)*: Mit der zunehmenden Einflussnahme des Parlaments auf die rüstungsspezifische Entwicklung der Armee und durch die sich stetig wandelnde Umwelt gewinnt die flexible Bewirtschaftung von MSA- und RP-Krediten an Bedeutung. Die Mechanik eines Globalbudgets und/oder der vereinfachten Kreditverschiebung wären für die Führung der Kompetenzbereiche Beschaffung und die Armeepanung hinsichtlich des Handlungsspielraums ein Gewinn (vgl. von Gunten, Anhang 5, A.2)

3.3.2 Rollen und Prozesse

(1) Mit der Einführung von NFB sollten die *ParlamentarierInnen* im Rahmen einer Informationskampagne über die Unterschiede FLAG-/NFB-Modell, insbesondere in Bezug auf die politischen Steuerung und betreffend die Mitwirkung im Rahmen der politischen Planung (Bundesrat), aufgeklärt werden (vgl. Michel, Anhang 5, C.2 und Anhang 3).

(2) Die Erwartungen der Interviewten in Bezug auf die Rolle des *Bundesrates* und des *Departements* im Rahmen der Erarbeitung des Leistungsauftrages und der Leistungsvereinbarung kann wie folgt zusammengefasst werden: Der Aufbau von Fachwissen innerhalb des Bundesrats und des Departements über die sehr heterogenen VBS-FLAG-Verwaltungseinheiten Immobilien, Wissenschaft und Technologie, swisstopo, BASPO und BABS ist schwierig,⁷¹ vielmehr sollten sie (vgl. Eichenberger/Bauersfeld/Heimgartner, Anhang 5, B.3)

⁷⁰ Vgl. Kilger/Pampel/Vikas 2002: 1 ff.

⁷¹ Eine aktive Führung des Departements über Wirkungen würde fachspezifisches Wissen voraussetzen – wäre das stufengerecht? Ein System wie in Deutschland mit Fachministerien wäre für die Schweiz in Bezug auf die Verhältnismässigkeit und die Kosten fragwürdig (vgl. Jäggi, Anhang 5, B.3).

- die richtige Einstellung zu FLAG und ein Grundinteresse an der Verbesserung der Verwaltungsführung haben,
- spezielle Probleme und Fragestellungen übergreifend für alle FLAG-Verwaltungseinheiten regeln,
- Stichproben vornehmen, und
- eine Vertrauenskultur mit den Leitern Controlling der FLAG-Verwaltungseinheiten aufbauen.

(3) Gemäss Aussage der Unternehmensentwicklung armasuisse steuert das Departement seit 2010 die Geschäftsleitungen der FLAG-Verwaltungseinheiten über die *Unternehmensleitung armasuisse* an. Die Unternehmensleitung armasuisse ist sich trotz dieser Massnahme noch zuwenig bewusst, welche Führungs- und Steuerungsrolle sie z. B. im Rahmen der Leistungsaufträge/-vereinbarungen und der Berichterstattung einnehmen müsste. Dies ist aus heutiger Sicht u. a. auf den ungleichen Wissenstand⁷² bezüglich FLAG (erschwert den strukturierten/zielgerichteten Dialog mit dem Departement) und auf die unzureichende Einbindung der Unternehmensleitung armasuisse in den Weiterentwicklungsprozess von FLAG zurückzuführen (von Gunten, Anhang 5, A.3 und B.8).

Gemäss einigen Interviewpartnern bestünde bei den Leistungsaufträgen bezüglich den Prozessen und der Aufgabenteilung folgender Optimierungsbedarf (vgl. von Gunten/Eichenberger/Bauersfeld/Jäggi, Anhang 5, D.1):

- Einbindung der Unternehmensentwicklung respektive der Unternehmensleitung der Gruppe armasuisse in den Prozess der Erarbeitung des Leistungsauftrags (Wahrnehmung ihrer Führungs- und Steuerungsfunktion).
- Die Leistungsaufträge für die nächste Legislaturperiode werden meistens vor der Finalisierung des Wirkungs- und Leistungsberichts für die laufende Legislatur erstellt; somit ist es schwierig, die Erkenntnisse vollständig einfließen zu lassen. Eine bessere zeitliche Abstimmung sollte geprüft werden.
- Der Vernehmlassungs- und Genehmigungsprozess für die Leistungsaufträge sollte VBS-intern auf Effizienz und Effektivität überprüft werden.⁷³ Die Ämterkonsultation bei den Departementen darf erst ausgelöst werden, wenn die Leistungsaufträge zwischen den FLAG-Verwaltungseinheiten, dem GS VBS und dem EFV bereinigt vorliegen. Von den FLAG-Verwaltungseinheiten wird eine bessere Abstimmung zwischen dem EFV und dem GS VBS gewünscht.

⁷² Nur drei von acht Mitgliedern der Unternehmensleitung armasuisse arbeiten nach dem FLAG-Modell.

⁷³ Der Erstellungsprozess der Leistungsaufträge (LA) 2012 - 2015 war für die FLAG-Verwaltungseinheiten infolge mehrmaliger Korrekturanweisungen vom GS VBS sehr aufwändig (=> bis gegen 30 Versionen für einen Leistungsauftrag). Zudem sollten im Rahmen des VBS-internen Genehmigungsprozesses (LA) die Schnittstellen, die Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortlichkeiten zwischen den FLAG-Verwaltungseinheiten, der Unternehmensentwicklung (Koordinationsstelle armasuisse) und den Ansprechstellen GS VBS überprüft und verbessert werden (Anhang 5, Antwort B.5, Patrik Michel, Unternehmensentwicklung armasuisse).

3.3.3 Wirtschaftlichkeit

Messbarkeit der Wirtschaftlichkeit von FLAG: Nach Auffassung des Verfassers kann man von einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sprechen, wenn die Wirkung einer Leistung bei der Anspruchsgruppe bei gleich bleibendem Mitteleinsatz grösser ist als vorher. Nicht nur die Messbarkeit, sondern auch die Vergleichbarkeit von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ist schwierig. Was ist nun wirksamer resp. wirtschaftlicher: Eine Evaluation eines neuen Kampfflugzeuges, die mehrere Millionen CHF kostet, oder eine Evaluation eines Sackmessers von CHF 0.3 Mio. Welche Kriterien werden für die Messung der Wirtschaftlichkeit/Wirksamkeit angewendet (Gesamtbeschaffungsvolumen, Komplexität der Beschaffung, Realisierungszeit, Anzahl Nutzer, Anzahl Nutzungen, etc.)? Die Wirtschaftlichkeit von FLAG wird von den Interviewten wie folgt umschrieben (vgl. Bauersfeld/Heimgartner, Anhang 5, B.1):

- Wirtschaftlichkeit liegt grundsätzlich vor, wenn eine Reservebildung im Rahmen des Globalbudgets möglich ist (zumindest ist es ein Indiz dafür).
- Das Geld ist bei FLAG nicht verloren, wenn es nicht unterjährig ausgegeben oder engagiert werden konnte z. B. aus Kapazitätsengpässen oder Produktions- und Lieferungsverzögerungen. In diesem Fall werden Kreditübertragen oder zweckgebundene Reserven gebildet (Optimierung des Mitteleinsatzes). Bei der klassischen Verwaltung ist die Gefahr der Kreditausschöpfung („Dezemberfieber - Wer weniger ausgibt als geplant, erhält im Folgejahr weniger“) – also des unwirtschaftlichen Handelns – grösser.

3.3.4 Kulturwandel

Eine Ausrichtung der klassischen Verwaltungseinheiten auf die ergebnisorientierte Verwaltungsführung mit NFB bedingt eine Veränderung der *Führungs-, Arbeits- und Controllingkultur*. Der Kulturwandel ist abhängig von klaren Projektzielen, dem Engagement der Geschäftsleitung sowie der Fachkompetenz bei der Umsetzung.⁷⁴ Der Erfolg eines Steuerungsmodells, und insbesondere eines Veränderungsprozesses zu einer neuen Unternehmenskultur, hängt zusätzlich zu den oben genannten Faktoren von der Akzeptanz der betroffenen Führung und der Mitarbeiter ab.

3.4 Zukunft von FLAG bei der Gruppe armasuisse

Zur Abrundung des Auswertungsteils von FLAG (Ziffern 3.1 – 3.3) nachfolgend eine Zusammenfassung der Zukunftsperspektive, wie sie in den Leistungsaufträgen 2012 – 2015 der FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse wiedergegeben wird:

Alle FLAG-Verwaltungseinheiten streben einheitlich eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit an, indem sie Erträge generieren, die den Funktionsaufwand teilweise oder grösstenteils abdecken können. Dabei steht nicht nur die Kostenoptimierung auf Stufe FLAG-Verwaltungseinheit im Vordergrund, sondern auch der Beitrag zur Kostenreduktion auf Stufe Departement. Zudem verfolgen sie das Ziel, die Leistung kontinuierlich qualitativ zu verbessern, so dass eine bessere Wirkung beim Kunden erzielt wird. Zumindest in Bezug auf die

⁷⁴ Siehe Bundesrat, Evaluationsbericht FLAG 2009, Ziffer 4.3, S. 7971.

Entwicklungstendenzen bei der Selbstfinanzierung wird es für die FLAG-Verwaltungseinheiten schwierig werden, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, da die Kostendeckungsgrade rückläufig sind:⁷⁵

- *swisstopo:*

Für den Leistungsauftrag 2012 - 2015 wird eine *sinkende* Kostendeckung auf 35% prognostiziert (2010: 44%). Die Gründe dafür sind: Das neue Geoinformationsgesetz⁷⁶ mit volkswirtschaftlicher Ausrichtung führt zu einer Leistungsverchiebung hin zu ‚amtlichen‘, anstelle von gewerblichen Leistungen (Prognose gewerbliche Leistungen: minus 64%). Zudem nimmt die Bedeutung des klassischen Kartenmaterials ab und die Konkurrenz im Bereich der elektronischen Karten wird durch Gratisangebote wie Google-Earth stärker.

- *Immobilien armasuisse:*

Für den Leistungsauftrag 2012 - 2015 wird eine *leicht sinkende* Kostendeckung auf 94% prognostiziert (2010: 96%). Es wird mit einem Rückgang der gewerblichen Leistungen gerechnet. Die verkauffähigen Areale sind bereits veräussert und grössere Verkaufsvolumen sind erst wieder ab 2015 mit der Umsetzung des neuen Stationierungskonzeptes der Schweizer Armee vorhanden. Die Erlöse aus Mieten werden stagnieren oder werden aufgrund tieferer Marktpreise und rückläufiger Nachfrage sinken (Prognose externe Vermietungen: minus 33%).

- *Wissenschaft und Technologie armasuisse:*

Für den Leistungsauftrag 2012 - 2013 wird eine *sinkende* Kostendeckung auf 59% prognostiziert (2010: 77%). Der Rückgang des Beschaffungsvolumens der Armee sowie die Personalabbauvorgaben und die Personalverschiebungen armasuisse-intern (Qualität, Flugerprobung) führen zu diesem Erlösrückgang. Demgegenüber steigen die Kosten, weil künftig im Sinne der Vollkostenrechnung auf eine Kostenbeteiligung an spezieller Versuchsinfrastruktur der Kompetenzbereiche Beschaffung verzichtet wird. Durch die Unsicherheiten bei der Gesamtausrichtung der Armee und im speziellen bei der Technologiestrategie sind die strategische Ausrichtung des Kompetenzbereichs W+T und vor allem dessen organisatorische Weiterentwicklung offen. Deshalb wurde der Leistungsauftrag nur bis 2013 verlängert.

⁷⁵ Siehe Leistungsaufträge 2012 – 2013/2015 der FLAG-Verwaltungseinheiten swisstopo, Immobilien und Wissenschaft und Technologie armasuisse, jeweils Ziffer 1, Zusammenfassung.

⁷⁶ Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG), Infratreten: 1.7.2008 (SR 510.62).

Zusammenfassung/Fazit des Kapitels 3 und Überleitung zu Kapitel 4

Die konstitutiven Führungs- und Steuerungsinstrumente des FLAG-Modells haben sich nach Auswertung der Interviewresultate gemäss den Ziffern 3.1 – 3.3⁷⁷ bewährt. Das duale Führungsmodell⁷⁸ ist der Effizienz und Effektivität nachweislich abträglich (siehe Ziffer 3.2) und sollte somit bundesverwaltungsübergreifend zu Gunsten eines einheitlichen Führungsmodells⁷⁹ aufgehoben werden. Die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung - d.h. die Überführung der FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente in das ergebnisorientierte NFB-Modell - ist aufgrund der Erkenntnisse gemäss Ziffer 3.3 richtig und sollte weiterverfolgt werden. Grundsätzlich heisst das für die armasuisse: Ausbau der wirkungs- und leistungsorientierten Verwaltungsführung auf die klassischen Verwaltungseinheiten, namentlich die Zentralen Dienste (inkl. Stab Unternehmensleitung), und die Kompetenzbereiche Beschaffung. Zudem sollte die Gruppe armasuisse in der Legislaturperiode 2012 – 2015 analysieren, welche Massnahmen sie im Rahmen der Umsetzungsphase NFB zusammen mit dem GS VBS und der EFV angehen sollte.

Die Auswertung der Interviews zu NFB in der Ziffer 4.6 soll diesen Prozess unterstützen. Zuvor aber befassen sich die Ziffern 4.1 – 4.5 in theoretischer Hinsicht mit dem Modell NFB.

⁷⁷ Siehe auch Anhang 5.

⁷⁸ *Duales Führungsmodell*: Parallele Anwendung inputorientierter Steuerung (klassische Verwaltungseinheiten) und outputorientierter Steuerung (FLAG-Verwaltungseinheiten); siehe Antrag BR des EFD vom 13.4.2011, S. 2/26.

⁷⁹ *Konvergenzmodell*: Überwindung der dualen Steuerung und Vereinigung der Vorteile beider (input/outputorientierter) Steuerungsansätze in ein Konvergenzmodell (NFB); mit NFB soll die Führung, die Steuerung, das Controlling (KLR, Datenerhebungs- und Messverfahren) und die Berichterstattung vereinheitlicht werden; siehe Antrag BR des EFD vom 13.4.2011, S. 2/26.

4 Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

Im Kapitel 2 wurde eine Auslegeordnung zu New Public Management (NPM) und zur Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) vorgenommen und die Erkenntnisse zu FLAG auf der Basis der Interviewresultate (Ziffern 3.1 – 3.3, Anhang 5) herausgearbeitet. Nachfolgend geht es darum, das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vorzustellen und die wesentlichsten Systemunterschiede zu FLAG sowie den Einfluss von NFB auf die Gruppe armasuisse bezüglich der Umsetzungsphase aufzuzeigen (Auswertung der Interviewresultate zu NFB). Wie der Ziffer 4.1 entnommen werden kann, stehen die konzeptionellen Arbeiten betreffend NFB am Anfang. Folglich ist die Menge der spezifischen Literatur noch beschränkt. Die Modelldarstellung basiert demzufolge hauptsächlich auf dem Antrag Bundesrat des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung vom 13.4.2011 inkl. der Anhänge I – VI, diversen Medienmitteilungen und themenspezifischen Fact Sheets (siehe Ziffer 10, Verzeichnis fachspezifischer Dokumente). Die nachfolgenden Ausführungen zu den NFB-Führungs- und Steuerungsinstrumenten, zu den Prozessen und Mechanismen basieren auf einer Arbeitshypothese resp. ersten Modellskizzen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), die im Rahmen der Legislatur 2012 – 2015 überprüft und konkretisiert werden soll.⁸⁰ Die FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente werden mit NFB mehrheitlich übernommen, folgedessen sind die Fachliteratur und die Erkenntnisse zu FLAG auch für dieses und das nächste Kapitel massgebend. Während im FLAG-Modell von Produkten und Produktgruppen gesprochen wird, kommen in der NFB-Literatur mehrheitlich die Ausdrücke Leistungen, Leistungsgruppen und Leistungsbereiche zur Anwendung.

4.1 Aktueller Stand und Umsetzungsplanung

Die Arbeiten zum NFB sind noch jung. Mit Entscheid des Bundesrates vom 4.5.2011 wurde beschlossen, für die Bundesverwaltung flächendeckend ein neues Führungsmodell zu erarbeiten, das sich an den Prinzipien der ergebnisorientierten Verwaltungsführung anlehnt. Des Weiteren wurde das EFD beauftragt, den Projektauftrag in der zweiten Hälfte 2011 auszuarbeiten und dem Bundesrat zu unterbreiten sowie den Ressourcenbedarf für die Projekt- und Betriebsphase des NFB bei den Departementen und der Bundeskanzlei zu erheben⁸¹. Das NFB soll wie folgt umgesetzt werden:

	Zeit- raum	Aktivitäten (Lead: EFD/EFV)	Relevanz für GS VBS resp. Gruppe armasuisse
Realisierung	2012	Rechtsetzungsarbeiten	GS VBS (Mitarbeit)
	2013 – 2014	Realisierungsarbeiten: <u>Zentral</u> Erarbeitung Legislaturfinanzplan, Gestaltung Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), Systemumstellungen SAP R 3, Neugestaltung Finanzberichterstattung, Anpassungen Redaktionssystem, etc.	GS VBS (Mitarbeit)

⁸⁰ Vgl. Heimgartner, E-Mail vom 14.7.2011 mit Verweis auf Antrag Bundesrat, EVD, 13.4.2011.

⁸¹ Siehe Bundesratsbeschluss vom 4.5.2011 aufgrund des Antrags des EFD vom 13.4.2011 und aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens.

	Zeit- raum	Aktivitäten (Lead: EFD/EFV)	Relevanz für GS VBS resp. Gruppe armasuisse
		Unterbreitung einer Botschaft mit den relevanten Gesetzesänderungen an das Parlament.	
	2013 - 2014	<u>Dezentral (Verwaltungseinheit)/Expertenteams</u> - Abschluss der Leistungsgruppendifinitionen - Zieldefinitionen und Bestimmung von Indikatoren und Standards (Qualitätssicherung der ergebnisorientierten Steuerung der Bundesverwaltung, Schulung der Expertenteams) Anpassung der Kostenrechnungen, SAP R3, etc.	Gruppe armasuisse (Erarbeitung, Zusammenarbeit mit GS VBS)
	2015	1. Hälfte: Erarbeitung des IAFP 2016 - 2019 (mit Voranschlag 2016 und Planjahren 2017 - 2019). 2. Hälfte: Erste Beratung des IAFP in den eidgenössischen Räten; Fertigstellung der Leistungskontrakte zwischen den Departementen und den Verwaltungseinheiten.	GS VBS – Gruppe armasuisse (Erarbeitung Leistungskontrakt(e))
Betrieb	Ab 2016	Bundesverwaltung wird flächendeckend nach NFB gesteuert.	GS VBS/Gruppe armasuisse (Betrieb)

Tabelle 1: Realisierungszeitplan des NFB⁸²

4.2 Grundsätze und Ziele von NFB

Grundsätzlich wird NFB auf alle Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung Anwendung finden. Mit der Vereinheitlichung der heutigen Steuerungsmodelle (weg vom dualen Steuerung) soll einerseits die sichere und transparente Steuerung des Finanzhaushalts und andererseits eine stärkere Ergebnisorientierung erreicht werden. Aus heutiger Einschätzung rechnet man mit einer Betriebsdauer des NFB-Modells von ca. 3 Legislaturperioden (12 Jahre). Dies entspricht in etwa der Lebensdauer des heutigen FLAG-Modells.⁸³ Die Hauptziele des NFB sind:⁸⁴

- die *Verbesserung der Haushaltssteuerung*⁸⁵ und des *Haushaltsvollzugs* durch das Parlament, den Bundesrat und die Verwaltung, und
- die *konsequente Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns* durch Allokation von Ressourcen, wo der *grösste Nutzen* erzielt werden kann (Wirtschaftlichkeit), und der grösste Handlungsbedarf besteht (Wirksamkeit).

Die Ergebnisorientierung (d.h. die Orientierung nach Leistung und dem wirtschaftlichem Erfolg) kann erreicht werden durch:⁸⁶

⁸² Quelle: Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffer 5 Weiteres Vorgehen, S. 22/26.

⁸³ Siehe Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffern 3.2.1 und 4.2.2, S. 5/26 und 19/26.

⁸⁴ Siehe Fact Sheet „Rohstoff“, Ziffer 1 Zielsetzung, 4.5.2011, Bundesrat.

⁸⁵ Ergänzung der Schuldenbremse und des Neuen Rechnungsmodells (NRM) mit einer stärkeren Ausrichtung der Budgetierung und Finanzplanung auf Leistungen und Wirkungen: Schliessung der institutionellen Lücke hin zu einem umfassenden Performance Budgeting (siehe Fact Sheet „Rohstoff“, Ziffer 1 Zielsetzung, 4.5.2011, Herausgeber: Bundesrat, Ersteller: Dr. Karl Schwaar, stv. Direktor und Leiter Abteilung Ausgabenpolitik, EFV).

⁸⁶ Siehe Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffer 3.2.2 Ziele, S. 5 und 6/26.

- den Ausbau der *Leistungsvorgaben* und Nutzung von *Messgrößen* (Indikatoren) auf allen Ebenen (Gruppe armasuisse: Fachbereiche, Kompetenzbereiche und Unternehmensleitung).
- die *Verknüpfung von Ressourcen, Aufgaben und Leistungen* in den wichtigsten Planungs- und Steuerungsinstrumenten ("performance budgeting").
- die *Stärkung der mittelfristigen Planung*, namentlich auch auf Ebene der Verwaltungseinheiten.
- die *Vergrößerung des Handlungsspielraums* der Verwaltung beim Ressourceneinsatz, bspw. durch den flächendeckenden Einsatz von Globalbudgets für den Eigenbereich.
- die *Erhöhung der Anreize zu einer wirtschaftlichen Verwaltungsführung*, wozu u. a. die heute für den FLAG-Bereich reservierten Möglichkeiten zur Reservenbildung, vereinfachten Kreditübertragung und Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen gehören.

4.3 NFB-Führungs- und Steuerungsinstrumente

Die Basis-Elemente des ergebnisorientierten Steuerungsmodells (Ziffer 2.1.3) und die meisten FLAG-Führungs- und Steuerungsinstrumente (Ziffer 2.2.3) werden mit NFB für die gesamte Bundesverwaltung übernommen. Mit NFB werden folgende *neue* Steuerungsinstrumente eingeführt:

- **Integrierter Aufgaben- und Finanzplan, IAFP (Verantwortung: Bundesrat)**⁸⁷

Mit dem NFB ist der IAFP Nahtstelle zwischen der politischen Steuerung des Parlaments, der politischen Planung durch den Bundesrat und der betrieblicher Steuerung der Departemente und Verwaltungseinheiten. Folgende Kernelemente charakterisieren den IAFP:

- *Ausgeweitete strategisch-prospektive Sicht* mit einem Voranschlag für das nächste Jahr und einem Finanzplan für die darauf folgenden Jahre. Jährlich wird der IAFP um ein Jahr ergänzt. Die Zusammenführung des Voranschlags (Budget) und der Finanzplanung hinterlegt mit Aufgaben, Leistungszielen und Indikatoren, bilden in einem Dokument den IAFP. Mit der Verabschiedung resp. der Kenntnisnahme des IAFP erteilen der Bundesrat und das Parlament den *politischen Leistungsauftrag*.
- *Globalisierte Mittel im Eigenbereich*: Die zentrale Bundesverwaltung ist in rund 80 Leistungsbereiche gegliedert. Pro Leistungsbereich werden jährlich 2 Globalbudgets (je eines für die Erfolgs- und Investitionsrechnung) gesprochen. Mehrere Globalbudgets pro Leistungsbereich sind möglich, wenn er mehrere Aufgabengebiete abdeckt. Die Leistungsbereiche entsprechen in der Regel den Verwaltungseinheiten und werden weiter in Leistungsgruppen unterteilt. Der Ausweis der Leistungs- und Wirkungsziele erfolgt auf der Ebene der Leistungsgruppen. Subventionen/Investitionsbeiträge werden einzeln bewilligt.

⁸⁷ Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffer 3.2.3 Bst. c) IAFP, S. 8 resp. 9/26 und Fact Sheet „Rohstoff“, Bundesrat, 4.5.2011, Ziffer 2 Steuerungsinstrumente im NFB/IAFP, S. 2/4.

- *Verknüpfung der Ressourcen und der Leistungen:* Den Globalbudgets werden Leistungs- und wo möglich auch Wirkungsziele mit Messgrössen (Indikatoren) zugewiesen.

Ein Punkt wird speziell zu beachten sein: Bei Ämtern mit Ministerialaufgaben werden die Leistungsvorgaben vorwiegend als Aufgaben und Aufträge formuliert werden müssen. Die Definition von Leistungs- und Wirkungsindikatoren wird in vielen Fällen nicht möglich sein.

- **Leistungskontrakte (Verantwortung: Departement und Verwaltungseinheit)⁸⁸**

Für die Umsetzung der Vorgaben aus dem IAFP führen die Departemente die unterstellten Leistungsbereiche (i. d. R. Verwaltungseinheiten) mit Leistungskontrakten. Der Leistungskontrakt entspricht der heutigen Leistungsvereinbarung im FLAG-Modell.⁸⁹ Der 4-jährige Leistungsauftrag (erteilt durch den Bundesrat) wird es mit NFB nicht mehr geben. Der Leistungskontrakt wird weder vom Bundesrat beschlossen/erteilt noch den parlamentarischen Kommissionen zur Konsultation vorgelegt. Die Kohärenz mit politischem Leistungsauftrag (IAFP) muss jedoch sichergestellt werden. Der Leistungskontakt umfasst einen Zeithorizont von 4 Jahren (Zielperiode des IAFP), wird aber voraussichtlich (Arbeitshypothese) jährlich erneuert. Die Überprüfung der strategischen Grundausrichtung und der Zielerreichung findet gegen Ende der Legislatur voraussichtlich nach wie vor mittels eines Wirkungs- und Leistungsberichts analog FLAG statt. Mit der Nutzung des Leistungskontrakts als Führungsinstrument soll der Inhalt stark gekürzt werden (max. 5 Seiten) und nach heutigem Stand die Amtsstrategie, messbare Leistungs- und Wirkungsziele je Leistungsgruppe, die Mittel der Verwaltungseinheit und die Aufträge des Departements beinhalten. Die Leistungskontrakte werden durch die Departemente genehmigt, veröffentlicht und dem Parlament auf Wunsch zur Kenntnis gebracht.

4.3.1 Systemunterschiede FLAG - NFB

Die Führungs- und Steuerungsinstrumente resp. -prozesse (Globalbudget, Reservenbildung, Kreditverschiebung/-überschreitung, Controlling, Rechenschaftsablage) verbleiben mit Anpassungen analog dem heutigen FLAG-Modell.⁹⁰ Insbesondere soll die Legislaturplanung ergebnisorientierter werden, indem sie nach Aufgaben gegliedert und mit Leistungs- und Wirkungszielen inkl. Indikatoren angereichert sowie mit den mehrjährigen Finanzbeschlüssen verknüpft wird. Die wesentlichsten Systemunterschiede FLAG – NFB sind im Anhang 3 übersichtlich dargestellt.

⁸⁸ Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffer 3.2.3 Bst. d) Leistungskontrakte, S. 9 resp. 10/26 und Fact Sheet „Rohstoff“, Bundesrat, 4.5.2011, Ziffer 2 Steuerungsinstrumente im NFB/Leistungskontrakte, Seite 3 u. 4.

⁸⁹ Der Ausdruck „Leistungskontrakt“ soll sich vom politischen Leistungsauftrag (IAFP) abheben. Nach Meinung des Verfassers deckt der Leistungskontrakt nicht nur die Leistungsvereinbarung, sondern auch den Leistungsauftrag ab, da der Leistungskontrakt gemäss Arbeitshypothese EFV vier Jahre gültig ist und jährlich erneuert wird.

⁹⁰ Abstimmung der Sach- und Ressourcenplanung und Sicherstellung der Koordination der Steuerungsmechanismen auf allen Ebenen (Fact Sheet „Rohstoff“, Bundesrat, 4.5.2011, Ziffer 2 Steuerungsinstrumente im NFB, S. 2/4).

4.4 Steuerung und Planung mit NFB

Nachfolgende Abbildung zeigt auf, wie NFB in die heutige Steuerungslandschaft eingebettet ist:

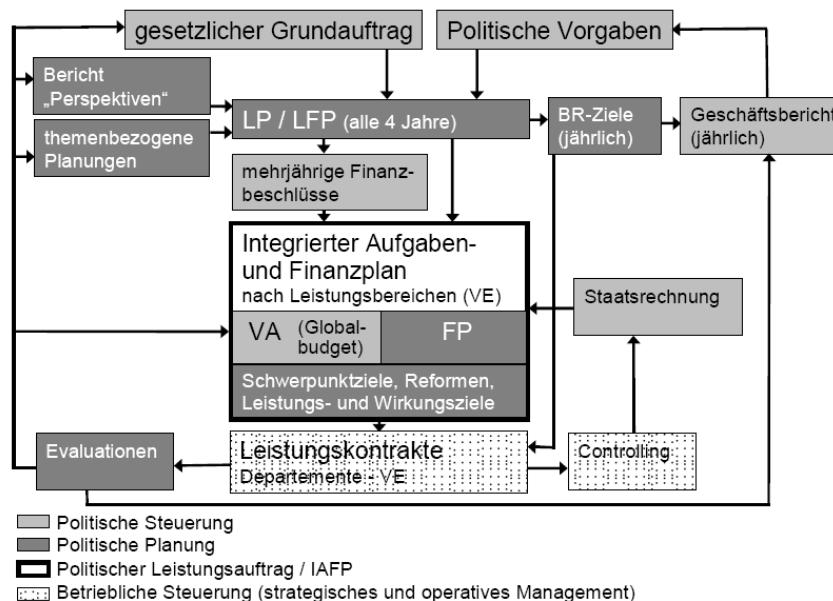


Abb. 4: Steuerungslandschaft mit NFB⁹¹

Die klare Zuweisung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf die Exekutive und die Legislative und die adäquate Mitwirkung des Parlaments bei der Leistungssteuerung sind für den Erfolg des NFB von entscheidender Bedeutung und werden zeitgerecht geregelt werden müssen. Die Arbeitsaufteilung zwischen Bundesrat und Parlament bei der Erstellung des politischen Leistungsauftrages (IAFP)⁹² ist im Anhang 3 übersichtsmässig dargestellt (Arbeitshypothese). Im oben dargelegten Steuerungsmodell sind drei Steuerungs- und Planungsebenen ersichtlich:⁹³

- **Ebene der politischen Steuerung (Parlament)**

Sie umfasst im Wesentlichen die Gesetzgebung und auf der Finanzseite die jährliche Beschlussfassung zum Voranschlag (Kern der Haushaltsführung, Globalbudget) und den mehrjährigen Finanzbeschlüssen sowie die Genehmigung der Staatsrechnung. Der Bundesrat und die Verwaltung agieren hier als vorbereitende Organe, währenddem die Entscheidungskompetenz beim Parlament, teilweise auch beim Volk liegt.

- **Ebene der politischen Planung (Bundesrat)**

Der Hauptfokus liegt auf der Legislatur- und Legislaturfinanzplanung. Zudem können zur politischen Planung auch den IAFP und die Evaluationen gezählt werden. Auf der Leis-

⁹¹ Quelle: Antrag Bundesrat, EVD, 13.4.2011, Anhang I.

⁹² Der politische Leistungsauftrag beinhaltet den Voranschlag und den Finanzplan, hinterlegt mit Aufgaben, Leistungs- und Wirkungszielen und Indikatoren.

⁹³ Antrag BR, EFD, 13.4.2011, Ziffer 3.2.4 Aufgabenteilung Parlament – Bundesrat, S. 11/26 und Anhang I Modellentwurf für ein NFB im Überblick sowie Fact Sheet „Rohstoff“, Bundesrat, 4.5.2011, Ziffer 3 Aufgabenteilung Bundesrat und Parlament, S. 3/4.

tungsseite kann das Parlament mitwirken (Holprinzip), indem es - wie im Fall der Legislaturplanung - Planungsbeschlüsse erlässt und Planungsaufträge zu Finanzen und ausgewählten Leistungszielen auf Stufe der Leistungsgruppen (IAFP) erteilt. Durch den Ausbau der Leistungsinformationen im Finanzplan erhält das Parlament zudem eine bessere Grundlage, um über Motionen zum Finanzplan (Art. 143 ParlG) Planungsaufträge zur Leistungserstellung zu erteilen. Der Bundesrat ist hier sowohl vorbereitendes wie entscheidendes Organ, muss aber Abweichung zu den Planungsbeschlüssen/-aufträgen gegenüber dem Parlament begründen. Die Mitwirkung des Parlaments während der Umsetzungsphase von NFB (parlamentarische Begleitgruppe) wird zurzeit geprüft.

- **Betriebliche Steuerung (Bundesrat und Verwaltung)**

Mit den Leistungskontrakten zwischen den Departementsvorsteher/-innen und der Verwaltung sind jährliche Anpassungen bei den Leistungs- und Wirkungszielen und den Finanzen möglich. Das Parlament wirkt mit, indem es im Rahmen seiner Oberaufsicht Kontrolle über die Verwaltungsführung durch den Bundesrat ausübt, und falls notwendig, Aufträge an den Bundesrat erteilt oder Gesetzesänderungen beschliesst. Der Einfluss auf die Ressourceneinteilung der Verwaltungseinheiten nimmt mit NFB ab, da die Verantwortung neu bei den Departementen und den Verwaltungseinheiten liegt. Es gibt eine stärkere Akzentuierung hin zur ex post Kontrolle über die Verwaltungsführung durch den Bundesrat, in Verbindung mit der parlamentarischen Holschuld.⁹⁴

4.5 Reformumfeld von NFB

Grundsätzlich gilt für NFB das gleiche Reformumfeld wie für FLAG (Ziffer 2.2.4). Aus heutiger Sicht werden im Rahmen der Umsetzung von NFB zusätzlich das Finanzhaushaltsgesetz, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und das Parlamentsgesetz angepasst werden müssen. Zudem bestehen Schnittstellen und Abstimmungsbedarf zu anderen Reformprojekten, insbesondere zur Staatsleitungs- und Regierungsreform, zur Reform der departementalen Gliederung und zur Weiterentwicklung der Legislaturplanung.⁹⁵

4.6 Einfluss des NFB auf die Gruppe armasuisse

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der Auswertung von gesamthaft acht Interviews (4.7.2011 – 14.7.2011) zum NFB-Modell mit direkt betroffenen Verwaltungseinheiten und -stellen (siehe Ziffer 1.4.2). Die Zusammenfassung der Interviewinhalte zum NFB ist im Anhang 6 ersichtlich. Der Inhalt der Ziffer 4.6 richtet sich primär auf die Gruppe armasuisse aus. In den nachfolgenden Ausführungen werden die Rolle des Departements (Generalsekre-

⁹⁴ Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffer 3.2.4, S. 12/26, 2. Abs.: „(..).das Parlament bestimmt, welche Leistungskontrakte, welche Wirkungs- und Leistungsberichte, welche Controllingberichte etc. ihm bzw. seinen Kommissionen zur Ausübung seiner Kontrolltätigkeit zuzuleiten sind. Diese kann bspw. in Vorstössen oder im Fall des Budgets auch in konkrete Eingriffe münden. Es geht also keineswegs darum, die Budgethoheit des Parlaments zu schmälern. Ziel ist vielmehr, Anreize zur besseren Nutzung mittel- und langfristig orientierter Interventionsmöglichkeiten zu schaffen, damit die kurzfristigen Eingriffe eher zur Ausnahme werden können. ..“.

⁹⁵ Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffer 5 Weiteres Vorgehen, S. 21/26.

tariat VBS), die Beziehungen zwischen dem Generalsekretariat VBS (Departement) und der Gruppe armasuisse sowie die Rolle der armasuisse mit NFB näher beleuchtet.

4.6.1 Stufe Departement (Generalsekretariat VBS)

Der Leiter Planung und Controlling/GS VBS begrüsst die Absicht des Bundesrates, ein flächendeckendes Führungsmodell einzuführen. Durch die *Verlagerung der Verantwortung* vom Bundesrat (Leistungsauftrag) auf die Departementsstufe (Leistungskontrakt) muss mit NFB die betriebswirtschaftliche, departementale Steuerung prozess- und strukturkompatibel innerhalb des VBS ausgebaut werden. Nach Aussage des Chef Planung und Controlling/GS VBS sollten die Instrumente für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung auch im Falle einer Ablehnung von NFB im Parlament (2013/2014) flächendeckend eingeführt werden. Zudem sei NFB der einzige Weg, um vom dualen zu einem *einheitlichen Führungsmodell* im VBS zu kommen. Hier schliessen sich die restlichen Interviewten an, indem sie der Meinung sind, dass die Einheitlichkeit

- in der Planung (Budgetierung, Personaleinsatz),
- in der wirkungs- und leistungsorientierten Führung und Steuerung ,
- in der Anwendung der NFB-Instrumente (siehe Ziffer 4.3), sowie
- im Controlling und in der Berichterstattung

bei gleichen Prozessabläufen eine einfachere, effizientere und zwischen den Hierarchieebenen abgestimmte Verwaltungsführung⁹⁶ sowie ein besseres Verständnis zwischen der strategischen und operativen Stufe im VBS ermöglicht, was in einer einheitlichen Führungskultur mündet (vgl. Bauersfeld/Jäggi, Anhang 6, A.3). Zudem wurde vom Leiter FLAG/EFV speziell hervorgehoben, dass mit einer Vereinheitlichung der Verwaltungsführung dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Wirksamkeitsüberprüfung (Art. 170 BV) besser Rechnung getragen werden kann.

4.6.2 Beziehungen zwischen dem Generalsekretariat VBS und der Gruppe armasuisse

Die *Verbindlichkeit der Beziehung zwischen dem Departement und der Gruppe armasuisse* wird durch den Leistungskontrakt erhöht. Heute mit FLAG ist der Bundesrat für die Erstellung des Leistungsauftrags und für dessen Erteilung an die FLAG-Verwaltungseinheiten zuständig (vgl. Heimgartner, Anhang 6, E.1). Die Verantwortung für die Vereinbarung der Verwaltungsleistung in Form eines Kontraktes wird mit NFB auf die Departements- resp. Amtsstufe delegiert. Diese Entwicklung erhöht die Anforderungen an die Führung des Departements, die gleichzeitig auch den Handlungsspielraum für die betriebswirtschaftliche Leistungserbringung der unterstellten Leistungsbereiche gewähren muss. Zudem obliegt der Departementsführung die Aufgabe, die Kongruenz zwischen den auf operativer Stufe definierten Leistungs- und Wirkungsziele mit den strategischen Vorgaben des Departements resp. des Bundesrates vorausschauend über die Legislatur sicherzustellen (Scharnier- und Abgleichstelle = Kern der Steuerungsfunktion GS VBS).

⁹⁶ Einfachere, bundesinterne Verrechnung von Leistungen (vgl. Jäggi, Anhang 6, A.3).

Generell wird die *Führung über Leistungs- und Wirkungskennzahlen* im ganzen Departement VBS an Bedeutung zunehmen (vgl. Maurer, Anhang 6, E.2). Dort wo nicht durchgehend Leistungs- resp. Wirkungsziele definiert werden können (bspw. im Beschaffungsbereich), sind *Projektziele mit Messgrössen* festzulegen (vgl. Hutmacher, Anhang 6, E.1). Zudem sind Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Prozesse zwischen den Leistungsbereichen, dem Rüstungschef/der Unternehmensleitung und des Departements (GS VBS) klar zu regeln (vgl. Stauffer/Eichenberger/Jäggi, Anhang 6, E.1 und E.2). Die aktive Einbindung der unterstellten Leistungsbereiche in die Weiterentwicklung der Führungs- und Steuerungsinstrumente wird mit NFB noch wichtiger, um bei der weiter steigender Instrumentalisierung der Verwaltungsführung die Übersteuerung vermeiden und die Effizienz erhalten zu können (vgl. Bauersfeld/Jäggi, Anhang 6, E.1 und E.2).

4.6.3 Stufe Gruppe armasuisse

(1) Auf die Frage, wie sie zur Einführung eines flächendeckenden Führungsmodells stehen (vgl. Anhang 6, A.1), sind sich die Mehrheit der Interviewten einig, dass innerhalb der Gruppe armasuisse, insbesondere die Zentralen Dienste (inkl. der Stab Unternehmensleitung) und die Kompetenzbereiche Beschaffung,⁹⁷ ihre Leistungen zu Gunsten von internen und externen Kunden transparenter darlegen müssen. Die *Leistungs- und Kostentransparenz und klare Vorstellungen, welche Wirkungen* bei den Kundengruppen erzielt werden sollen, verbessern u. a. die Qualität der Datenbasis für den Budgetprozess (Voranschlag bzw. Globalbudget) und den Personaleinsatz, optimieren die strategische und betriebliche Steuerung im eigenen Leistungsbereich sowie die Kundenorientierung und den Umgang mit dem Auftraggeber (Armeeplanung), der Politik (z. B. Leistungsverzichtsdiskussionen mit Parteien, dem Bundesrat und dem Parlament), Verbänden und Interessengemeinschaften (vgl. Hutmacher, Anhang 6, Frage A.3). Ausserdem erhofft man sich durch die grössere Transparenz und den erhöhten Handlungsspielraum mit den NFB-Instrumenten eine Stärkung der Managementfähigkeit der Führung (d. h. auch die Entwicklung des Führungsanspruchs), der strategischen Ausrichtung und prospektiven Planung und Steuerung (vgl. Hutmacher, Anhang 6, A.3).

(2) *Einflussnahme des Parlaments auf die Regierung und die Verwaltung:* Bei der Frage, ob die systematische Verknüpfung von Leistungs- und Kosteninformationen in Berichterstattung und Rechenschaftsablage die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung erleichtert und somit das Parlament verstärkt auf die Leistungen und Kosten der Gruppe armasuisse Einfluss⁹⁸ nehmen wird, sehen die Interviewten keine Gründe, weshalb das Parlament im Vergleich zum FLAG-Modell mit NFB von seinen Steuerungsinstrumenten (siehe Anhang 3) mehr Gebrauch machen sollte, als bis anhin. Es wird eher so sein, dass durch die grössere Leistungs- und Kostentransparenz mit NFB die parlamentarischen Interventionen nicht häufiger, sondern voraussichtlich eher gezielter und fokussierter auf die im IAFP aufgeführten Leistungsgruppen mit politischer Relevanz stattfinden werden; mehr ist aufgrund der verfügbaren Kapazitäten bei den ParlamentarierInnen nicht zu erwarten (Jäggi, Anhang 6, C.1). Es

⁹⁷ Kompetenzbereiche Landsysteme, Luftfahrtsysteme, Führungs- und Aufklärungssysteme, Einkauf und Kooperationen (4).

⁹⁸ Mit Aufträgen an den Bundesrat und Beschluss von Gesetzesänderungen.

gilt jedoch gewisse Voraussetzungen mit NFB zu schaffen, die ein Gefühl der Integration bei den ParlamentariernInnen auslösen und die Akzeptanz gegenüber NFB stärken:

- Die Qualität der Leistungs- und Kostentransparenz muss auf des Parlaments ausgerichtet werden, um einer übermassigen parlamentarischen Einflussnahme aus Unsicherheit oder Skepsis vorzubeugen. Die Inhalte der Berichterstattung/Rechenschaftsablage müssen den Anforderungen des Parlaments genügen (vgl. von Gunten/Eichenberger/Bauersfeld, Anhang 6, C.1).
- Die heutigen Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments müssen mit NFB erhalten bleiben. Die ParlamentarierInnen müssen in der Umsetzungs- und Betriebsphase NFB regelmässig über die Entwicklung der parlamentarischen Einflussmöglichkeiten informieren werden. Dies gilt um so mehr, als mit NFB vorgesehen ist, dass das Parlament nicht mehr zu den Leistungskontrakten der Leistungsbereiche (Verwaltungseinheiten) konsultiert wird, wie das mit den Leistungsaufträgen bei FLAG noch der Fall war (vgl. Stauffer/Bauersfeld, Anhang 6, C.1).

Mit diesen Massnahmen kann der direkten parlamentarischen Intervention in die Verwaltung - unter Umgehung des Bundesrates - und somit der Kompetenzvermischung zwischen der Exekutive und der Legislative sowie einem Effizienzverlust der Verwaltungstätigkeit vorgebeugt werden (vgl. Stauffer, Anhang 6, C.1).

(3) Sowohl das GS VBS als auch die FLAG-Verwaltungseinheiten armasuisse befürchten, dass mit NFB eine *Überadministrierung* durch zu viele Instrumente, bspw. der Rechenschaftsablage,⁹⁹ und durch zu viele Akteure stattfinden könnte (vgl. von Gunten/Hutmacher/Heimgartner, Anhang 6, A.1). Mit der Einführung des NFB gilt es gemäss der Meinung des Leiters FLAG/EFV und des Leiters Personal armasuisse folgenden *Ängsten* gegenüber dem neuen Führungsmodell besondere Beachtung zu schenken (vgl. Anhang 6, A.1):

- Überforderung der klassischen Verwaltungseinheiten in der Umsetzungsphase
- Befürchtungen der aktuellen FLAG-Verwaltungseinheiten, dass:
 - sie an Macht einbüßen würden.
 - die Prozesse verlangsamt würden und eine zu starke Fokussierung auf die Beschaffung resp. Zentrale Dienste stattfindet könnte (Vernachlässigung).
 - ein grosser Beratungsaufwand vis-à-vis der klassischen Verwaltungseinheiten resultieren würde.
 - der heutige Handlungsspielraum der FLAG-Verwaltungseinheiten möglicherweise verloren oder eingeschränkt werden könnte (Verlust von einzelnen Steuerungsinstrumenten, bspw. die Reservebildung).

Der Kulturwandel wird nur über die Akzeptanz der durch NFB hervorgerufenen Veränderungen stattfinden können. Deshalb sollten im Rahmen dieses Veränderungsprozesses rechtzeitig

⁹⁹ Interne Berichte für die Geschäftsleitung FLAG-Verwaltungseinheit und Unternehmensleitung armasuisse, Jahresberichte sowie Wirkungs- und Leistungsberichte im Rahmen des Leistungskontrakts, Finanzbericht, Zusatzdokumente zum Voranschlag und zur Staatsrechnung, Statistiken für EFV, etc.).

Informationsanlässe über NFB stattfinden und die betroffenen Verwaltungseinheiten frühzeitig in einen Meinungsaustausch eingebunden werden.

(4) Mit der Untersuchung der *Führungs- und Steuerungsinstrumente* wurden folgende Auswirkungen auf die Gruppe armasuisse identifiziert:

(4.1) Durch die Zusammenführung des Voranschlags und der Finanzplanung im Rahmen des *IAFP* wird die prospektive Sichtweise mit NFB ausgebaut. Die Gruppe armasuisse wird gemäss dem EFV zukünftig aktiv an der Gestaltung der departementalen Leistungs- und Wirkungsziele partizipieren müssen, analog den FLAG-Verwaltungseinheiten heute. Die Darlegung der Zusammenhänge (Aufgaben – Ressourcen – Wirkung) dürfte gegenüber heute höheren Anforderungen unterliegen und einen grösseren Koordinationsaufwand bedingen (hinsichtlich, was transparent ausgewiesen wird). Zudem ist eine bessere Koordination und Abstimmung zwischen dem GS VBS und der Gruppe armasuisse (Unternehmensentwicklung/Leistungsbereiche) in der Erarbeitung des Voranschlags (Inhalt, Verantwortlichkeiten) anzustreben. Es ist nicht Sache des jeweiligen Finanzchefs, dies im Alleingang zu tun (vgl. Heimgartner, Anhang 6, B.1.2).

(4.2) Nach heutigem NFB-Modell wird der *Leistungskontrakt* voraussichtlich jährlich zwischen dem/der Departementsvorsteher/-in und dem jeweiligen Leistungsbereich vereinbart. Mit dem Abschluss des Leistungskontrakts werden dem Leistungsbereich (i. d. R. Verwaltungseinheit) auch die Globalbudgets zugesprochen. Die Frage nach der Anzahl der Leistungskontrakte respektive Globalbudgets kann nur beantwortet werden, wenn man innerhalb der Gruppe armasuisse festlegt, auf welcher Hierarchiestufe die Leistungsbereiche angesiedelt werden resp. welche Leistungsgruppen sie abdecken sollen. Die Unternehmensentwicklung armasuisse sieht in dieser Fragestellung Koordinationsbedarf mit dem GS VBS (vgl. von Gunten, Anhang 6, B.1.3). Mit dem Wegfall des Leistungsauftrages mit NFB verschiebt sich die strategische Komponente in den Leistungskontrakt. Der jährliche Strategiecheck resp. die Überprüfung der strategischen Ausrichtung der Wirkungs- und Leistungsziele soll eine 4-Jahressicht einnehmen. Die Steuerung über den Soll-/Ist-Vergleich der Leistungs- resp. Wirkungsziele soll wie bis anhin im Rahmen des Jahresreportings stattfinden (vgl. Bauersfeld/Hutmacher, Anhang 6, B.1.3). Durch die Zusammenlegung der strategischen und betrieblichen Komponenten¹⁰⁰ stellt sich für das GS VBS die Frage, wie der Leistungskontrakt inhaltlich mit Fokus auf das Wesentliche und auf die Begrenzung des administrativen Aufwandes ausgestaltet werden könnte. Hinsichtlich der Planung, der Steuerung und der Kostenverfolgung sehen die Interviewten folgende Leistungskontrakt-Inhalte (konsolidierte Sicht; strukturiert durch den Verfasser, siehe Details vgl. von Gunten/Eichenberger/Bauersfeld/Hutmacher, Anhang 6, E.4):

Teil A

- Strategie (griffige Strategie Gruppe armasuisse/Leistungsbereiche, heruntergebrochen in Form von strategischen Zielen in den Leistungskontrakten).
- Erkenntnisse aus dem letzten Wirkungs- und Leistungsbericht und Vergleich mit aktueller Situation.

¹⁰⁰ Überführung des Leistungsauftrages und der Leitungsvereinbarung (FLAG) in den Leistungskontrakt (NFB).

- Mögliche Ergänzung: Vorgaben/Ziele/Schwerpunkte des Departements.¹⁰¹

Teil B

- Wirkungs- und Leistungsmodelle (Input bis Impact).
- Leistungs- und Wirkungsziele inkl. Messgrößen/Sollwerte pro Leistungsgruppe (oder wo schwer messbar, pro Projektziel).

Teil C

- Finanzteil (Voranschlag, Finanzplan, Kostenabweichungen).

Dabei ist eine inhaltliche Abstimmung zwischen den Leistungskontrakten und den Wirkungs- und Leistungsberichten sowie den Jahresreportings und den Finanzberichten (Voranschlag, Staatsrechnung) vorzunehmen, um Wiederholungen und Redundanzen zu reduzieren (vgl. Hutmacher, Anhang 6, E.4).

(4.3) Grundsätzlich ändert sich am Konzept des *Globalbudgets* mit NFB nichts. Der betriebswirtschaftliche Umgang mit dem Globalbudget, d. h. die aktive Steuerung über die Finanzen (Budget, Kosten), kann noch verbessert werden.¹⁰² Mit Anwendung der Führungs- und Steuerungsinstrumente auf die klassischen Verwaltungseinheiten stellt sich im Zusammenhang mit dem Globalbudget die Frage, welche Leistungsarten sich zu Leistungsgruppen und anschliessend zu Leistungsbereichen zusammenführen lassen, die über einen eigenen Leistungskontrakt, ein eigenes Globalbudget und einen eigenen Buchungskreis verfügen sollen. Die Abstimmung dieser Führungs- und Steuerungsinstrumente mit der Organisationsstruktur, respektive der Finanzführung, wird die Gruppe armasuisse im Rahmen der Umsetzungsphase NFB beschäftigen. Ausgehend von den Interviewresultaten (Anhang 6, B.1.2.2) wird unter Ziffer 5.2.2.2 eine mögliche Lösungsvariante vorgestellt.

Die Gruppe Verteidigung wird mit Einführung des NFB vom Konzept des Finanzplanfonds zum Globalbudget wechseln müssen (vgl. Hutmacher, Anhang 6, B.1.2.1).

(4.4) Die heutigen FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse sind sich einig, dass nebst dem Globalbudget die *Reservebildung* und die *erleichterte Kreditübertragung* Instrumente sind, die mit NFB zwingend erhalten bleiben müssen. Aus heutiger Sicht scheint die Erhöhung des Handlungsspielraums bei den Krediten der Materiellen Sicherstellung der Armee (MSA) und der Rüstungsprogramme (RP) ein relevantes Bedürfnis zu sein (wurde auch vom EFV vorgebracht). Betriebswirtschaftliche Ansätze sollten hier vermehrt Einzug finden.

(4.5) Zum Thema *Berichterstattung* äusserten sich die Befragten sehr ähnlich wie bei den Interviews zum FLAG-Modell. Zusammenfassend stehen in erster Linie folgende Aspekte im Vordergrund (vgl. Eichenberger/Hutmacher/Heimgartner, Anhang 6, B.1.5):

- Die Vereinheitlichung und die vereinfachte Struktur der Rechenschaftsablage (Jahresreporting, Finanzbericht sowie Wirkungs- und Leistungsbericht).
- Fokus auf die Steuerung (Controlling) und weniger auf die Berichterstattung.

¹⁰¹ Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffer 3.2.3, Bst. d, S. 10/26.

¹⁰² Teilweise besteht heute noch die Einstellung, dass mit dem Leistungsauftrag das Budget für die nächsten 4 Jahre garantiert sei.

- Die Lehren aus den Erfahrungen, die andere öffentliche Verwaltungen gezogen haben (z. B. NEF Kanton Bern: Der gewonnene Handlungsspielraum sollte nicht durch eine übertriebenes Berichtswesen überkompensiert werden).
- Die Anpassung der heutigen Prozesse/Inhalte der Rechenschaftsablage auf die neuen bzw. angepassten Instrumente von NFB.

(5) *Ressourcenmanagement bei der Gruppe armasuisse mit NFB*: Das EFV hat eine Ressourcenaufwandschätzung (Personal und Finanzaufwand) für die Projektphase und die Betriebsphase (Mehraufwand) NFB pro Verwaltungseinheit/Buchungskreis der Gruppe armasuisse vorgenommen (siehe Anhang 8, deckt die Fragen F.3 und F.4, Anhang 6, ab). Gemäss Aussage des Leiters FLAG/EFV werden sowohl der heutige Amtsleiter, als auch der Chef Finanzen der FLAG-Verwaltungseinheit swisstopo und der Chef Finanzen der Gruppe armasuisse in die Projektorganisation miteinbezogen.

(6) *Personalmanagement mit NFB*: Die betriebswirtschaftliche Führung bedingt eine rasche Handlungsfähigkeit beim Einsatz von Ressourcen. Unternehmen, die dem Markt ausgesetzt sind und sich im Wettbewerb mit anderen Anbietern von Gütern und Dienstleistungen messen müssen, verfolgen gezwungenermassen eine rigorosere Personalpolitik als die Bundesverwaltung (Hire and Fire, rasche Akquisition von qualifiziertem Personal über Head Hunter, im In- und Ausland, etc.). Das Personalgesetz resp. die Personalverordnung enthält umfangreiche Schutzmassnahmen für Mitarbeiter und zudem verschiedene Spezialregelungen (bspw. keine Entlassung von Personen ab 55 Jahre und 20 Dienstjahren). Auch mit der betriebswirtschaftlichen Optimierung mit NFB werden gewisse personalrechtliche Rahmenbedingungen nicht verschwinden (Effizienzoptimierung vs. sozialer Grundauftrag des Bundes) d.h. die Flexibilisierung des Personalmanagements wird nur beschränkt möglich sein (vgl. Eichenberger/Hutmacher, Anhang 6, B.4). Der Handlungsspielraum im Personalmanagement wird sich aus heutiger Sicht eher aus einer geschickten Handhabung der Finanzmittel innerhalb des Globalbudgets ergeben wie unter Ziffer 5.2.5 dargestellt. Gerade deshalb sind bspw. Vorgaben für Personalbegrenzungen resp. -abbau wie sie noch bis am 31.12.2010 für die FLAG-Verwaltungseinheiten armasuisse Immobilien und Wissenschaft und Technologie gegolten haben, fatal, da sie den betriebswirtschaftlichen Handlungsspielraum massiv einschränken. Die departementale Steuerung muss sich auf die Leistungen und Kosten und nicht auf den Personalbestand fokussieren (vgl. Hutmacher, Anhang 6, B.4).

Zusammenfassung/Fazit des Kapitels 4 und Überleitung zu Kapitel 5

Mit NFB wird die Ausweitung der ergebnisorientierten Steuerung auf die ganze Bundesverwaltung vollzogen. Mit dem neu eingeführten IAFP werden die Ressourcen mit den Leistungen verknüpft (performance budgeting) und eine mittelfristige Planungssicht eingenommen (Voranschlagsjahr und Finanzplanjahre). Der neue Leistungskontrakt zwischen dem Departement und der Verwaltungseinheit vereint den Leistungsauftrag und die Leistungsvereinbarung und wandelt den politischen Leistungsauftrag (IAFP) in betriebliche Leistungs- und Wirkungsvorgaben um. Der Leistungskontrakt wird weder vom Parlament konsultiert, noch vom Bundesrat erteilt. Hingegen wird die politische Steuerung von der Finanz- auf die Leistungsseite ausgeweitet.¹⁰³ Nach heutiger Auffassung verbleiben die restlichen Führungs- und Steuerungsinstrumente analog dem FLAG-Modell. Die Chance zur Vereinheitlichung der Führungsmodelle wird von allen Interviewpartnern begrüsst. Die Autonomie des Departements und der Verwaltungseinheiten wird mit dem Leistungskontrakt grösser, die ergebnisorientierte Verantwortung aber auch. Ähnlich wie dem Bundesrat im Steuerungsmodell NPM die Übersetzerrolle zwischen Politik und der Verwaltung zukommt, wird dem Departement die Sicherstellung der Kongruenz zwischen den strategischen Vorgaben des Departements/Bundesrats und den operativen Leistungs- und Wirkungsziele der Verwaltungseinheiten obliegen. Der Chef Planung und Controlling des GS VBS sieht genügend positive Gründe, die ergebnisorientierten Führungsinstrumente einzuführen, auch wenn NFB durch das Parlament 2013/2014 abgelehnt werden sollte. Die Ergebnisorientierung verlangt Transparenz bei den Aufgaben, Leistungen, Kosten und Wirkungen. Insbesondere bei den klassischen Verwaltungseinheiten wird der Aufwand für die Generierung der entsprechenden Steuerungsinformationen gross sein. Der Nutzen von NFB für die Steuerung von Ämtern mit Ministerialaufgaben wird voraussichtlich weniger stark ausgeprägt sein, als bei den Ämtern mit messbaren Leistungen an Dritte. Dass heisst, dass der instrumentelle Aufwand mit NFB generell in Grenzen gehalten werden sollte (Einfachheit und Standards), um die Akzeptanz der betroffenen Verwaltungseinheiten als Erfolgsfaktor für NFB sicherzustellen.

Im nachfolgenden Kapitel werden ausgehend von den Erkenntnissen im Kapitel 3 und in der Ziffer 4.6 Konsequenzen für die Gruppe armasuisse abgeleitet.

¹⁰³ Auferlegt sich das Parlament hier nicht eine genügende Selbstbeschränkung, kann bei einem NFB leicht eine Verwischung der Verantwortlichkeiten zwischen Legislative und Exekutive resultieren (Antrag BR, EFD, 13.4.2011, Ziffer 4.1 Nutzenbewertung, S. 16 und 17/26 ff.).

5 Konsequenzen für die Gruppe armasuisse und Handlungsempfehlungen

5.1 Konsequenzen aus dem FLAG-Modell

Die nachfolgenden Schlussfolgerungen basieren auf den Untersuchungsergebnissen gemäss den Ziffern 3.1 bis 3.3 und fokussieren auf den Nutzen, die sie für die Gruppe armasuisse im Rahmen der Umsetzung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) haben könnten:

- a. Das *duale Führungsmodell* ist in der Legislatur 2012 - 2015 mit der Weiterentwicklung der Verwaltungsführung schrittweise aufzugeben. Diese Parallelität hat in der Gruppe armasuisse starke Unterschiede bei der betrieblichen Planung, Steuerung und beim Controlling hervorgerufen und den innerbetrieblichen Dialog zwischen der strategischen und operativen Stufe und über die Gruppen-Stufe hinaus erschwert. In der nächsten Legislatur muss die schrittweise Einführung einheitlicher Führungs- und Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Transparenz der Steuerungsinformationen auf Gruppen-Stufe in Angriff genommen werden (u. a. Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling, Rechenschaftsablage, Datenerhebungs- und Messverfahren).
- b. *Politische Legitimität*: Nach heutiger Arbeitshypothese der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) vereinbart das Departement den Leistungskontrakt mit der Verwaltungseinheit (Leistungsbereich), ohne dass das Parlament resp. der Bundesrat wie im FLAG-Modell¹⁰⁴ aktiv involviert sind. Demzufolge obliegt zukünftig dem Departement die Hauptverantwortung, die politische Legitimität über die Anbindung des Leistungskontraktes an den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan, IAFP (politische Planung Bundesrat) sicherzustellen.
- c. *Klärung der Rollen und Prozesse (siehe Ziffer 3.3.2, [2] und [3])*: Mit NFB sollten die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Departements (Generalsekretariat VBS) und der Unternehmensleitung inkl. der relevanten Prozesse und die Beziehungen zum EFV überprüft und, sofern notwendig, angepasst werden.
- d. Die aktuellen *Führungs- und Steuerungsinstrumente* des heutigen FLAG-Modells sollten aufgrund der Untersuchungsergebnisse gemäss Kapitel 3 beibehalten, weiterentwickelt und ins NFB überführt werden. Bei einem Einsatz in der ganzen Bundesverwaltung ist der Aufwand für die Erstellung der Leistungsaufträge/-vereinbarungen (zukünftig Leistungskontrakte), für das Controlling und die Berichterstattung so auszugestalten, dass die Verwaltungseinheiten mit Ministerialaufgaben den FLAG- resp. NFB-Mehraufwand, den es unbestreitbar geben wird, im Verhältnis zum Gewinn an Steuerungsinformationen als vertretbar empfinden (Akzeptanz). Dabei ist der Einfachheit und der Einhaltung von Standards, bspw. in Form eines modularen Aufbaus und eines adäquaten Detaillierungsgrades der Führungs- und Steuerungsinformationen, abgestimmt auf den Informations- und Steu-

¹⁰⁴ Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

erungsbedarf der Adressaten sowie einer benutzerfreundlichen Sprache besondere Aufmerksamkeit zu schenken (Anhang 5, Antwort A.1, A.3, B.1, B.2, B.5).

- e. *Zielkaskadierung/Wirkungsorientierung*: Die interne Abstimmung der unterschiedlichen Ziele¹⁰⁵ und deren Einbettung in ein Zielkaskadierungssystem über alle Hierarchieebenen hinweg sowie die Wirkungsorientierung werden den Leistungsbeitrag der Gruppe armasuisse auf Stufe VBS transparenter und der individuelle Beitrag von Führungskräften und Mitarbeiter zur Gesamtleistung der Gruppe armasuisse sichtbar machen. Dies stärkt die Position der Gruppe armasuisse im VBS-Kontext und fördert die Motivation und das Verantwortungsbewusstsein der Führung und der Mitarbeiter. Hier kann sich die Gruppe armasuisse mit dem Entwicklungsschritt NFB massgebend verbessern.
- f. *Überprüfung der Leistungen und Wirkungen (klassische Verwaltungseinheiten)*: Zu Beginn eines Transformationsprozesses von einer klassischen zu einer FLAG-Verwaltungseinheit sind die bisherigen Leistungen und Wirkungen anhand eines Wirkungsmodells zu überprüfen. Insbesondere geht es darum abzuklären, ob und in welcher Qualität die Kundenbedürfnisse abgedeckt werden und ob die Leistungen überhaupt die Kundenbedürfnisse abdecken. Erst dann folgt die Gruppierung gleichartiger Leitungen hin zu Leistungsgruppen. Diese strukturierte Datenbasis schafft klare Verantwortlichkeiten und Kostentransparenz.
- g. *Transparenz über Leistungen, Wirkungen und Ressourcen*: Klassische Verwaltungseinheiten haben oft mangels Transparenz bezüglich der Leistungen und Wirkungen Schwierigkeiten, Ressourcenbedürfnisse (bspw. bei Kapazitätsengpässen) ausreichend gegenüber den strategischen und politischen Entscheidungsinstanzen zu begründen. Mit der Transparenz über Leistungen, Wirkungen und die Ressourcenverwendung kann/können (Anhang 5, Frage A.3):
- steigende Nachfragen (Mehrleistungen) oder die Übernahme von neuen Aufgaben ressourcenmässig quantifiziert und demzufolge Ressourcenbedürfnisse fundierter gegenüber politischen Entscheidungsträgern und Auftraggebern ausgewiesen und begründet werden.
 - dem Auftraggeber und der Politik die Konsequenzen aus Budgetkürzungen (Leistungsabbau/-verzicht für den Leistungsbezüger) leichter und rascher aufgezeigt werden und demzufolge fundiertere Aufgabenverzichts- und Ressourcenkürzungsdiskussionen mit der Entscheidungsebene geführt werden.
 - Ressourcen gezielter gesteuert werden (Schwergewichtsbildung und Priorisierung der Geschäfte).

Mit Einführung des NFB sollten diesen Aspekten beim Stab Unternehmensleitung, den Zentralen Diensten und bei den Kompetenzbereichen Beschaffung der armasuisse besondere Beachtung geschenkt werden (Einführung einheitliche Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) und Controlling- und Reportingprozesse).

¹⁰⁵ Departementsziele, Ziele der Unternehmensstrategie, Ziele der Leistungsaufträge/Leistungsvereinbarungen.

- h. *Wirtschaftlichkeit der leistungs- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung:* Da der Nachweis von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltungsdienstleistungen vor dem Hintergrund der zunehmenden Ressourcenknappheit wichtiger werden wird, sind innerhalb der Gruppe armasuisse wirtschaftlichkeitsorientierte Indikatoren und Messverfahren auf Produktstufe im Rahmen von Pilotprojekten einzuführen (die FLAG-Instrumente wie bspw. die Reservebildung können dabei als Ausgangspunkt dienen). Die Führung muss die Messung der Wirtschaftlichkeit einfordern (Anhang 5, Antwort B.1).
- i. *Fokus auf die Steuerung über Kosten und nicht über Personalabbauvorgaben,* weil dies den betriebswirtschaftlichen Mechanismus innerhalb des Globalbudgets und das Führungsmodell als Ganzes stört.
- j. *Kulturwandel:* Die Einführung von leistungs- und ergebnisorientierten Führungs- und Steuerungsinstrumenten bei den klassischen Verwaltungseinheiten wird nicht ausreichen, um eine höhere Kunden-, Wirkungs-, Leistungs- und Kostenorientierung bei den Mitarbeitern zu erhalten. Der Kulturwandel ist herausfordernd und muss von der Führung aktiv begleitet werden. Insbesondere die Fachbereichsleiter und die Produktmanager übernehmen bei der operativen wirkungs- und leistungsorientierten Steuerung und Führung eine zentrale Rolle und müssen in der Anwendung der betriebswirtschaftlichen Instrumente als Vorbilder agieren. Die Herstellung von Transparenz über Wirkungen und Leistungen ein sehr aufwendiger Prozess und verlangt nach einer konsequenten Führung. Die Führung ist nur so gut, wie die Qualität des Controllings (benötigt sehr gut qualifizierte Controller, die sich als Partner der Führung verstehen), die Führungs- und Controllingkultur, die Stärke der wirtschaftlichen Ausrichtung (Einsatz von Wirkungsmodellen, je grösser die Wirkung, desto besser das Verhältnis Aufwand - Ertrag) und die Mess- sowie Datenerhebungsverfahren. Zudem spielen das Rollenbewusstsein und die Persönlichkeit der Führungskräfte eine grosse Rolle (Anhang 5, Antworten A.2, A.3).
- k. *Die betriebswirtschaftliche Flexibilität in den Krediten der Materiellen Sicherstellung der Armee (MSA) und der Rüstungsprogramme (RP)* wird in Zukunft wichtiger und sollte in Anlehnung an das FLAG-Modell überprüft werden, da die parlamentarischen Interventionen gerade im Bezug auf rüstungsrelevante Krediten häufiger werden und die Volatilität aufgrund der Interdependenzen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zunimmt. Die Handlungsoptionen sollten gemeinsam zwischen der Armeepflicht, der Unternehmensleitung armasuisse und den Kompetenzbereichen Beschaffung erarbeitet werden. Die Überlegungen unter Ziffer 5.3.2 zur Optimierung der Führungs- und Steuerungsinstrumente mit NFB könnten hierzu einen Beitrag leisten.
- l. *Wissenschaft und Technologie:* Nebst Immobilien armasuisse und swisstopo ist der Kompetenzbereich Wissenschaft +Technologie (W+T) die dritte FLAG-Verwaltungseinheit bei armasuisse. Entgegen den zwei Erstgenannten, erbringt der Kompetenzbereich W+T mehrheitlich interne Leistungen zu Gunsten der Kompetenzbereiche Beschaffung armasuisse und der Gruppe Verteidigung im Rahmen der Streitkräfteentwicklung (klassische Ministerialaufgaben). Der Anteil an Leistungen für externe Kunden ist sehr klein. Der Kostendeckungsgrad bei W+T ist mit über 90 % nur deshalb so hoch, weil die Dienstleistun-

gen zu Gunsten der internen Kunden gesamthaft zu den Funktionseinnahmen gerechnet werden. Der Kompetenzbereich W+T ist somit mehr ein Teilbereich der Ministerialverwaltung, als eine FLAG-Verwaltungseinheit (Anhang 5, Antwort A.1, A.4). Solche Leistungslieferanten sollten nicht die Gesamtsicht FLAG resp. NFB einnehmen, sondern sich vor allem auf die konsequente Anwendung der Führungs- und Steuerungsinstrumente konzentrieren (vgl. Hutmacher, Anhang 6, B.1.2.2).

5.2 Konsequenzen aus dem NFB-Modell

Nach einem kurzen Beschrieb der Ausgangslage für die Gruppe armasuisse im Rahmen des Transformationsprozesses von einem dualen zu einem einheitlichen Führungsmodell mit NFB werden die Konsequenzen und den Handlungsbedarf für die Gruppe armasuisse und den unterstellten Verwaltungseinheiten (klassische und FLAG-Verwaltungseinheiten¹⁰⁶) beschrieben, und Aspekte, die für den Umsetzungsprozess von NFB wichtig sind, speziell hervorgehoben. Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt mehrheitlich auf der Gruppen-Stufe.

5.2.1 Ausgangslage

Nach der heutigen Modellskizze NFB des Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) werden die Führungs- und Steuerungsinstrumente des FLAG-Modells mit NFB mehrheitlich übernommen, dazu kommen - wie schon erwähnt - neu der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) und der Leistungskontrakt. Folgedessen werden bei den heutigen FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse vor allem Optimierungsmassnahmen notwendig sein. Nach heutiger Auffassung werden gerade die klassischen Verwaltungseinheiten, die ohne den Zwischenschritt über FLAG in das neue Führungsmodell NFB einsteigen müssen, speziell gefordert sein, die geforderte Leistungs-, Kosten- und Wirkungstransparenz sicherzustellen. Insbesondere geht es um die qualitative Angleichung an die heutigen FLAG-Verwaltungseinheiten bezüglich der betrieblichen Steuerung, Planung, Leistungs-/Kosten-/Wirkungsmessung (Controlling), Rechenschaftsablage und der Kundenorientierung (siehe dazu auch Ziffer 5.2.7). Aufgrund der Analyse unter Ziffer 4.6 hat die armasuisse auf Gruppen-Stufe hin zu einem einheitlichen leistungs- und ergebnisorientierten Führungsmodell (NFB) zahlreiche Aufgaben zu bewältigen. Auf diese wird nachfolgend eingegangen:

5.2.2 Anpassung der Organisationsstruktur

5.2.2.1 Von den Leistungen zu den Leistungsbereichen

Top-down Prozess (Departement → Gruppe armasuisse):

Der Chef Planung und Controlling des GS VBS sieht die Aufgaben des Departements im Bezug auf die Leistungsdefinition wie folgt (Sollvorstellung, vgl. Hutmacher, Anhang 6, B.1.2.3):

¹⁰⁶ *Klassische Verwaltungseinheiten*: Stab Unternehmensleitung, Zentrale Dienste (Personal, Finanzen, Qualität, Recht, Infrastruktur) und 4 Kompetenzbereiche Beschaffung (Landsysteme, Luftfahrtsysteme, Führung + Aufklärung, Einkauf + Kooperationen). *FLAG-Verwaltungseinheiten*: Immobilien, swisstopo und Wissenschaft und Technologie).

- Herunterbrechen der Legislatur- und Legislaturfinanzplanung sowie der politischen Vorgaben (z.B. Armeebericht) in adäquate Leistungsdefinitionen (Produkte, Projekte).
- Definition und Priorisierung der Leistungen und des Ressourcenbedarfs (personell und finanziell) unter Führung des Departements in enger Zusammenarbeit mit den Departementsbereichen sowie Formalisierung im Rahmen eines Umsetzungsauftrages .
- Sicherung und Anpassung der für die Umsetzung notwendigen Rahmenbedingungen (Regelwerke, Personal, Finanzen etc.).
- Das GS VBS wird aufgrund des politischen Auftrages und unter Einbezug der unterstellten Verwaltungseinheiten Vorgaben zur Bildung der Leistungsgruppen inkl. Ressourcenallokation erlassen (strategische Steuerung).
- Gruppe armasuisse wird anschliessend eine Übersicht der zu bildenden Leistungsgruppen resp. Leistungsbereiche mit Globalbudget vorschlagen.
- Bereinigung der Leistungsgruppen/-bereiche zwischen dem GS VBS und der Gruppe armasuisse sowie Beschluss.
- Die Produktgruppen der Leistungsbereiche werden voraussichtlich in sogenannten Metaproduktgruppen auf Departementsstufe zusammengefasst.

Bottom-up Prozess (Gruppe armasuisse → Departement):

Die Interviewten sind sich einig (Anhang 6, B.1.2.3), dass die Leistungen (Leistungsgruppen/-bereiche) und die Leistungsprozesse die Organisationsstrukturen vorgeben.¹⁰⁷ Um zu den Leistungsgruppen resp. Leistungsbereichen zu kommen, müssen im Rahmen der Umsetzung NFB folgende Arbeitsschritte in der Gruppe armasuisse durchlaufen werden:

- Bündelung gleicher Aufgaben und Leistungen in homogenen Leistungsgruppen und Definition der Leistungs- und Steuerungsprozesse (Controlling).
- Anschliessend müssen die Leistungsgruppen zu Leistungsbereichen¹⁰⁸ zusammengeführt werden (schon bei diesem Arbeitsschritt ist ein Abgleich mit dem GS VBS ratsam).
- Die Unternehmensleitung armasuisse befindet über die erarbeiteten Leistungsgruppen und definierten Leistungsbereiche und unterbreitet dem GS VBS die Struktur der Leistungsgruppen resp. -bereiche zur Genehmigung.
- Jeder Leistungsbereich erarbeitet seinen Leistungskontrakt und die entsprechenden Finanzdaten für den Voranschlag und den Finanzplan. Dem Leistungsbereich werden über den Leistungskontrakt zwei Globalbudgets¹⁰⁹ zugewiesen (Verknüpfung der Finanz- mit der Leistungsseite).

Mit NFB ist „bottom-up“ die Durchlässigkeit der Leistungs- und Wirkungsziele auf Stufe Leistungsgruppe (Leistungskontrakt), über den IAFP bis zur Legislaturplanung sichergestellt. Auch umgekehrt – also „top-down“ – kann das Parlament im Rahmen der politischen Steuerung und der politischen Planung (siehe Ziffer 4.4 und Anhang 3) auf politisch relevante Finanzthemen und Leistungsziele der Gruppe armasuisse resp. der unterstellten Leistungsberei-

¹⁰⁷ „Structure follows process follows strategy follows culture“, vgl. Thom/Ritz 2008: 92.

¹⁰⁸ In der organisationsspezifischen Terminologie sind Leistungsgruppen i. d .R. Fachbereiche, die Leistungsbereiche werden als Verwaltungseinheiten oder Geschäftsfelder bezeichnet.

¹⁰⁹ Je eines für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung.

che Einfluss nehmen und zusätzliche Ressourcen binden (vgl. Stauffer/Jäggi, Anhang 6, C.2). Diesem Aspekt ist bei der Festlegung der Leistungsgruppen Rechnung zu tragen (vgl. Heimgartner/Jäggi, Anhang 6, C.2).

5.2.2.2 Leistungsbereiche und Globalbudget: Eine Lösungsvariante

Die Grundsatzfrage stellt sich nun, welche Kernaufgaben die Gruppe armasuisse zu erbringen hat, und welche internen Leistungen die Kernaufgaben aktiv unterstützen.

Nebst der Verwaltung der militärischen Infrastruktur¹¹⁰ durch Immobilien armasuisse und der Beschreibung, Darstellung und Archivierung von raumbezogenen Geodaten durch die swisstopo kann die Beschaffung von militärischen Systemen als dritte zentrale Kernaufgabe der Gruppe armasuisse bezeichnet werden. Als interne Leistungserbringer gelten der Kompetenzbereich Zentrale Dienste (inkl. Stab Unternehmensleitung) und gemäss den Konsequenzen aus dem FLAG-Modell auch der Kompetenzbereich Wissenschaft und Technologie (Ziffer 5.1, Bst. 1.). Aufgrund dieser Überlegungen geht der Verfasser im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen von der Arbeitshypothese aus, dass mit NFB drei Leistungsbereiche in der Gruppe armasuisse bestehen werden:

1. Leistungsbereich Beschaffung mit eigener Botschaft (Rüstungsprogramm)
2. Leistungsbereich Immobilien mit eigener Botschaft (Immobilienbotschaft)
3. Leistungsbereich swisstopo.

Mit dieser Arbeitshypothese würde der Kompetenzbereich Wissenschaft und Technologie keine eigenständiger Leistungsbereich sein. Im Rahmen der Globalbudgetierung würden interne Dienstleistungen bei den Leistungsbezügern – d.h. bei den Leistungsbereichen Immobilien armasuisse, swisstopo und Beschaffung - budgetiert und bei Leistungsbezug intern verrechnet werden.¹¹¹

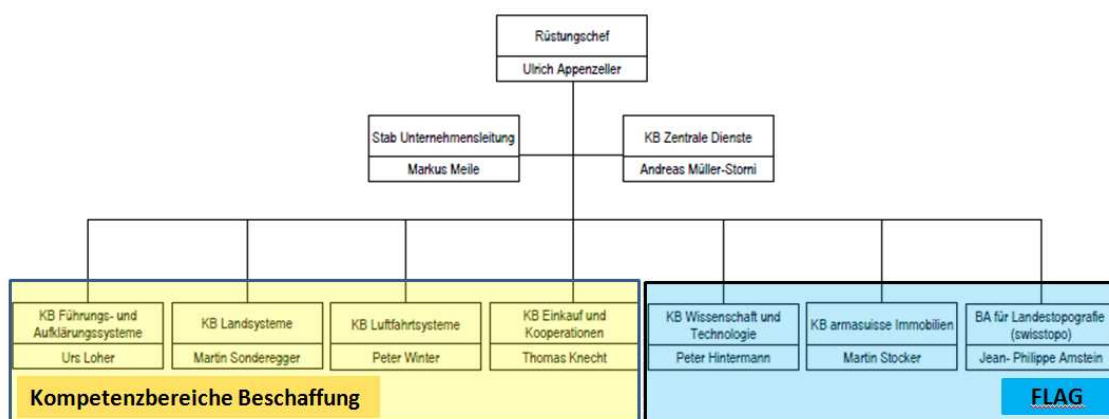


Abb. 5: Aktuelles Organigramm der Gruppe armasuisse (Quelle: Kommunikation armasuisse)

Nachfolgende Ausführungen konzentrieren sich auf die Frage, wie die Zuteilung des Globalbudgets insbesondere im Leistungsbereich Beschaffung geregelt werden soll. In den aktuellen FLAG-Verwaltungseinheiten Immobilien armasuisse und swisstopo ist diese Frage bereits

¹¹⁰ Gesamthaft 24'000 Immobilienobjekte in der ganzen Schweiz.

¹¹¹ Vgl. Schedler/Proeller 2009: 171.

geklärt. Grundsätzlich verfügt ein Leistungsbereich über zwei Globalbudgets. Deckt er ein grosses Aufgabengebiet ab, wie das beim Leistungsbereich Beschaffung der Fall ist, sind auch noch zusätzliche Globalbudgets möglich. Jedoch ist eine zu grosse Anzahl von Globalbudgets, entweder durch Bildung von zu vielen Leistungsbereichen oder durch Zuweisung der Globalbudgets auf Stufe der Leistungsgruppen ineffizient (Praktikabilität fragwürdig, betriebliche Steuerung aufwändig). Also geht es darum, die Anzahl der Leistungsbereiche und somit der Globalbudgets niedrig zu halten, und dennoch

- das betriebswirtschaftliche Verantwortungsbewusstseins der Führung innerhalb der Gruppe armasuisse zu fördern,
- die leistungs-, kosten- und wirkungsorientiert Transparenz, und
- den Wettbewerb zwischen den Leistungsbereichen und Leistungsgruppen zu erhalten.¹¹²

Nach armasuisse-internen Diskussionen mit der Unternehmensentwicklung am 16.9.2011 macht es am meisten Sinn, das Globalbudget auf Stufe des Leistungsbereichs Beschaffung anzusiedeln und auf die Leistungsgruppen in Form von Teilglobalbudgets aufzuteilen. So können den drei oben genannten Punkten (Verantwortungsbewusstsein, Transparenz und Wettbewerb) Rechnung getragen werden. Mit Zuteilung der Teilglobalbudgets sind auch die Kompetenzen und die Verantwortung bezüglich der betriebswirtschaftlichen Planung, Steuerung und Rechenschaftsablage einheitlich zu regeln. Mit diesem Lösungsmodell hätte die armasuisse total 6 Globalbudgets, d. h. je zwei¹¹³ pro Leistungsbereich Beschaffung, swisstopo und Immobilien armasuisse.

Im Rahmen der Definition der Produkte, Prozesse und Schnittstellen sollten auch mögliche Strukturanpassungen insbesondere zwischen den Gruppen Verteidigung und armasuisse geprüft werden. Die Schnittstellen zwischen der Armeeplanung und der Beschaffung sollen bezüglich Zuordnung des Globalbudgets ebenfalls geklärt werden. Eine generelle Aussage bezüglich Strukturanpassungen bei den Gruppen Verteidigung und armasuisse kann zum heutigen Zeitpunkt nicht gemacht werden (vgl. Hutmacher, Anhang 6, B .1.2.2).

5.2.2.3 Organisationsstruktur: Möglicher Ansatz

NFB bietet der Gruppe armasuisse die Chance, die Organisationsstruktur ergebnisorientiert auszurichten, also nicht mehr die Kredit- und Projektsicht (Inputorientierung), sondern die erbrachten Leistungen und die mit den Leistungen angestrebten Wirkungen in den Vordergrund zu stellen.¹¹⁴ Das heisst, die Leistungsgruppenstruktur im Leistungsbereich Beschaffung würde sich nicht mehr nach dem Beschaffungsgut und den dafür zugewiesenen Budgets richten, sondern nach den Leistungsarten und dem Leistungserstellungsprozess, die für eine kompetente Beschaffung notwendig sind. Nachfolgend wird versucht, den Handlungsbedarf in Bezug auf die Organisationsstruktur im Bereich der Beschaffung kurz darzustellen.

¹¹² Vgl. Jäggi, Anhang 6, B.3: „Durch die Vergleichbarkeit gewinnt der Wettbewerb mit NFB an Bedeutung“. Dazu schreibt Prof. Dr. Andreas Lienhard, 2005, S. 37: „Eine erhebliche Gefahr besteht in (...) einer Hinsicht: Das mit FLAG einhergehende intensivisierte Konkurrenzdenken innerhalb der Verwaltung kann einen Verlust an Kohärenz der Gesamtverwaltung mit sich bringen.“ Dem müsse der Bundesrat als Kollegialbehörde besondere Aufmerksamkeit schenken. Dies müsste auch mit NFB berücksichtigt werden.

¹¹³ Je ein Globalbudget für den Funktionsaufwand und die Investitionsausgaben.

¹¹⁴ Vgl. Schedler/Proeller 2009: 72.

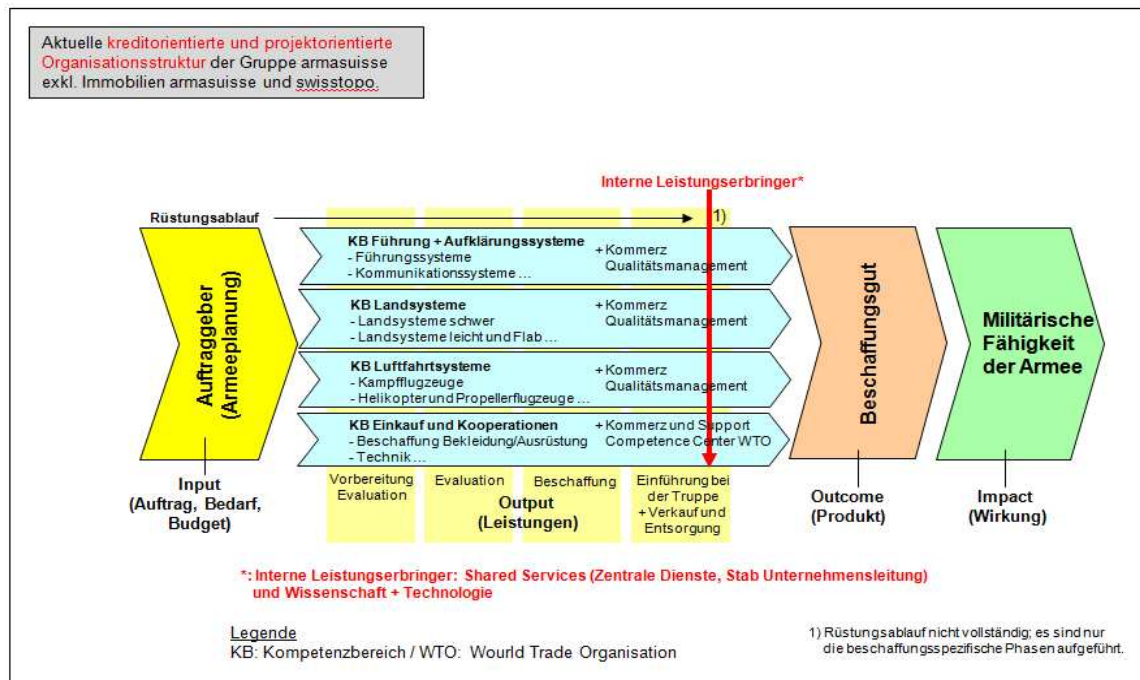


Abb. 6: Projektorientierte Organisationsstruktur der Gruppe armasuisse (aktuell)

Bis heute hat die Gruppe armasuisse eine projektorientierte Organisationsstruktur (siehe Abb. 6), die mit beschaffungsorientierten Prozessen (Rüstungsablauf) hinterlegt ist. Gleichartige Leistungen wie zum Beispiel Beschaffungs-, Kommerz- und Qualitätsmanagementleistungen werden heute in den vier Kompetenzbereichen Beschaffung parallel erbracht, was die Einheitlichkeit u. a. in den Bereichen Kompetenzmanagement, Beschaffung sowie Qualitätssicherung erschwert. Es ist heute nicht möglich, die bestehende Organisationsstruktur in Übereinstimmung mit gleichartigen Leistungsgruppen und den ihnen zugewiesenen globalen Budgetmitteln zu bringen. Im FLAG- und NFB-Modell werden gleichartige Leistungen i. d. R. von einem bestimmten Unternehmensbereich und nicht von mehreren gleichzeitig erbracht.

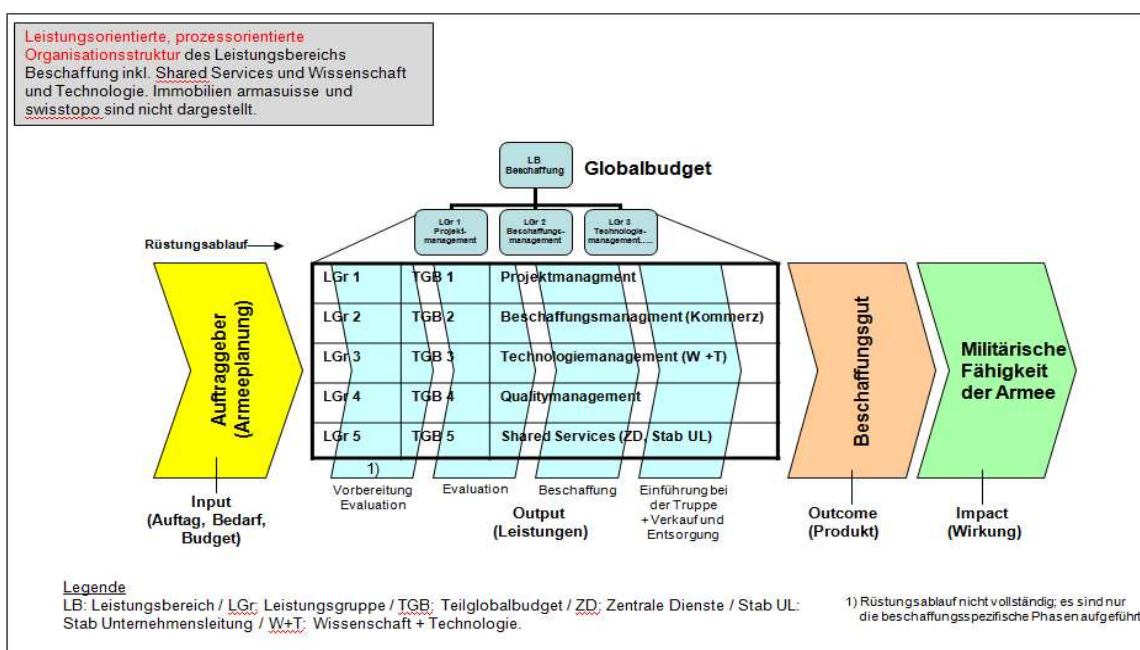


Abb. 7: Leistungsorientierte Organisationsstruktur der Gruppe armasuisse

In der Abb. 7 ist der Leistungsansatz durchgängig realisiert, d. h. die Gruppierung gleicher Leistungsarten führen zu neuen Leistungsgruppen und so zu einer neuen Organisationsstruktur. Dem Leistungsbereich resp. den Leistungsgruppen Beschaffung können die entsprechenden Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und globalen Budgetmittel klar zugewiesen werden. So können Parallelstrukturen vermieden, die Fachkompetenzen auf gleichartigen Leistungen gesteigert (Excellence) und die Qualitätssicherung der Leistungen einheitlich geregelt werden. In der Umsetzungsphase von NFB im Zeitraum von 2012 bis 2015 sollte sich die Gruppe armasuisse mit der Neugestaltung des Beschaffungsbereichs auf der Grundlage der oben dargestellten Modellskizze befassen.

5.2.3 Anpassung der Führungsrollen und -prozesse

Wie die Transparenz der Steuerungsinformationen trägt auch die Klärung der Rollen und Verantwortlichkeiten zur Erhöhung der Qualität und der Einheitlichkeit der strategischen und operativen Führung bei. Mit der Weiterentwicklung der Verwaltungsführung sollte/sollten:¹¹⁵

- das Departement seine Steuerungsfunktion u. a. über den Leistungskontrakt und die Berichterstattung definieren. Zurzeit gibt es keine zentralen Vorgaben, wann und in welchem Ausmass sich die Departementsstufe in der Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten einzubringen hat (wird heute von den FLAG-Geschäftsleitungen selbst vorgenommen gemäss Art. 43 Abs. 1 RVOG).
- sich die Leistungsbereiche, der Rüstungschef/die Unternehmensleitung und das GS VBS bezüglich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Erstellungs-, Vernehmlassungs- und Genehmigungsprozess des Leistungsauftrages (zukünftig: Leistungskontrakt) und der Rechenschaftsablage (Berichterstattung) abstimmen.
- die Führungs- und Steuerungsrolle des Rüstungschefs resp. der Unternehmensleitung armasuisse innerhalb des Führungsmodells FLAG resp. NFB definiert werden. Dazu zählt auch die aktivere Vertretung der Interessen im Rahmen des Voranschlags und der Staatsrechnung (heute wird diese Rolle von den Leitern FLAG-Verwaltungseinheit übernommen).
- mit dem IAFP die Führungs- und Planungsprozesse des VBS und der Gruppe armasuisse angepasst und der politische Leistungsauftrag (Parlament, Bundesrat) in den betrieblichen Auftrag der Leistungsbereiche bspw. in Form einer Balanced Scorecard (BSC) verarbeitet werden (vgl. Heimgartner, Anhang 6, B.2). Die Gruppe armasuisse wird die vom IAFP geforderte Datenbasis¹¹⁶ einheitlich aufarbeiten und die Wirkungs- und Leistungsziele mit der Departementsstufe abgestimmen müssen.
- sich die Unternehmensleitung aktiv an der Weiterentwicklung der Verwaltungsführung beteiligen und in die Unternehmensführung (u. a. Definition der Leistungs- und Wirkungsziele) und Strategieentwicklung auf Departementsstufe einbezogen werden.

¹¹⁵ Vgl. Eichenberger, Heimgartner, Hutmacher, Stauffer, Anhang 6, A.2, B.2, B.3 und Verfasser.

¹¹⁶ Finanzdaten für Voranschlag und Finanzplan hinterlegt mit Aufgaben, Wirkungs- und Leistungsziele pro Leistungsgruppen und Indikatoren.

- durch Schulung die fachlichen Kompetenzen der Leiter von klassischen Verwaltungsbereichen in der Anwendung der Führungs- und Steuerungsinstrumenten FLAG (zukünftig NFB) auf das Niveau der Geschäftsleitungen der FLAG-Verwaltungseinheiten angehoben werden (Anhang 5, Antwort B.8).
- die Anforderungen und die Unterstützungsfunktion der Chefcontroller (siehe Ziffer 5.2.4) respektive des Kommunikationsbeauftragten überprüft werden.

Der erste Punkt der Ziffer 5.2.3 kann mit den Vorstellungen des Chefs Planung und Controlling/GS VBS und weiteren Interviewten bezüglich der Zusammenarbeit (Planung, Steuerung, Controlling) wie folgt ergänzt werden:¹¹⁷

- Top-Down Vorgaben des GS VBS an die Unternehmensleitung resp. die Leistungsbereiche für die Datengenerierung in der Planungsphase zu Gunsten der Legislatur-/Legislaturfinanzplanung und des IAFP.
- Stufengerechte Aggregation der Daten für die Planung, die Steuerung und das Controlling auf Stufe GS VBS. In Ergänzung ist es den FLAG-Verwaltungseinheiten Wissenschaft und Technologie und Immobilien wichtig, dass (vgl. Bauersfeld/Eichenberger, Anhang 6, E.3):
 - sich die departementale Verwaltungsführung/-steuerung explizit auf übergeordnete (Gruppe Verteidigung, Gruppe armasuisse, BASPO, BABS) und politische Aspekte ausrichtet;
 - das GS VBS die Interessen der Leistungsbereiche VBS vis-à-vis des Finanzdepartements vertritt.
- Lösungs- und entscheidungsorientierte Zusammenarbeit mit der Unternehmensleitung und den Leistungsbereichen der Gruppe armasuisse auf der Basis eines regelmässigen Dialogs und mit durchgängigen und standardisierten Arbeitsprozessen und Produkten (alle sprechen vom Gleichen). Hier spricht sich zusätzlich ein Teil der befragten Personen explizit für die Einfachheit und die Vermeidung von inhaltlichen Redundanzen im Berichtswesen aus. Zudem wünschen sie die Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen dem GS VBS und dem EFV, sowie die Abstimmung der Steuerung und des Controllings mit der Gruppe armasuisse – keine Generierung von zusätzlichen Dokumenten für das GS VBS (vgl. Stauffer/Eichenberger, Anhang 6, E.3).
- Die heutigen FLAG-Verwaltungseinheiten bringen ihr Wissen und die Erfahrungen aus dem FLAG-Modell aktiv zu Gunsten NFB ein.

5.2.4 Struktur- und Kulturwandel mit NFB

In der Gruppe armasuisse existiert nach Meinung des Verfassers keine konsistente Unternehmenskultur, sondern eher mehrere Kompetenzbereichskulturen. Das rührt daher, dass die Gruppe armasuisse ein weites Aufgabenfeld (siehe Organigramm, Ziffer 5.2.2.2, Abb. 5) abdeckt, von reinen Ministerialaufgaben bis hin zu Leistungen am Markt erbringt und vor allem

¹¹⁷ Vgl. Hutmacher, Anhang 6, E.3.

nach zwei Führungsmodellen plant, steuert und Rechenschaft ablegt. Mit Einführung von NFB erhält die Gruppe armasuisse die Chance über die einheitliche Anwendung von leistungs- und wirkungsorientierten Instrumenten und die Gleichbehandlung der Verwaltungseinheiten zu einer konsistenteren Unternehmenskultur zu gelangen. Dazu bedarf es im Rahmen der Umsetzungsphase von NFB in erster Linie der durchgehenden Akzeptanz des Changeprozesses durch die Führung und die Mitarbeiter (siehe Ziffer 5.3.1).

Wichtig in diesem Prozess sind zudem realistische Zeitpläne (vgl. Anhang 6, A.1 und A.2), die es der Gruppe armasuisse ermöglichen, sich im Rahmen des Veränderungsmanagements mit Fragen der Organisation, des Personalmanagements, der Unternehmensführung sowie der Kommunikation und Information hinreichend zu beschäftigen (Thom/Zaugg 1995: 4). Dies umso mehr, als sich bei der Analyse der Ziffer 4.6.3 [3] herausgestellt hat, dass mit einem zu raschen Umsetzungsprozess NFB eine Überforderung der heutigen klassischen Verwaltungseinheiten befürchtet wird (vgl. Anhang 6, A.1), was zu einer negativen Einstellung gegenüber dem Veränderungsprozess führen könnte. Dies bedingt eine kontinuierliche Abstimmung in der Umsetzungsphase von NFB zwischen der Unternehmensleitung armasuisse und dem GS VBS sowie dem EFV („Flexibilität vor Misserfolg!“).

Im Rahmen von NFB wird die Einführung von Führungs- und Steuerungsinstrumenten nicht ausreichen, um bei den klassischen Verwaltungseinheiten eine höhere Kunden-, Wirkungs-, Leistungs- und Kostenorientierung zu erhalten. Wie aus der Analyse des FLAG- und NFB-Konzepts hervorgeht (Ziffern 4.6.3 und 5.1, Bst. j.), zeichnet sich prioritär ein Handlungsbedarf bei der Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Managementfähigkeiten der Führungskräfte und deren leistungs- und ergebnisorientierten Führungsanspruchs ab (siehe Ziffer 5.2.5, Personalmanagement mit NFB). Die erhöhten Anforderungen an die Transparenz der Steuerungsinformationen und an deren Übersetzung für die politische Ebene kombiniert mit dem gestiegenen Handlungsspielraum der Führung, erhöhen den Qualitätsanspruch an die Controller als Führungsdienstleister.¹¹⁸ Im Weiteren hat sich im Rahmen der Interviews herausgestellt, dass der Humanfaktor im Rahmen der Umsetzung von NFB von zentraler Bedeutung für den Struktur-, Prozess-, Kultur- und Strategiewandel innerhalb der Gruppe armasuisse sein wird.¹¹⁹

Zudem bedingt der strukturelle und kulturelle Wandel folgende Begleitmassnahmen:

- Coaching-Funktion der FLAG-Verwaltungseinheiten und der Unternehmensentwicklung armasuisse zu Gunsten der Unternehmensleitung und den klassischen Verwaltungseinheiten; im Gegenzug sollte der betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum und der Status der heutigen FLAG-Verwaltungseinheiten erhalten bleiben (vgl. Anhang 6, A.1).
- Schaffung eines NFB-Forums für die Leistungsbereiche analog dem heutigen Benutzerforum FLAG (BEFLAG) für die Weiterentwicklung von NFB und zur Verhinderung der Übersteuerung durch eine zu grosse Instrumentalisierung der Verwaltungsführung.

¹¹⁸ Controller leisten begleitenden betriebswirtschaftlichen Service für das Management zur zielorientierten Planung und Steuerung. Dass heisst: Die Controller sorgen für Ergebnis-, Finanz-, Prozess- und Strategietransparenz und tragen somit zu höherer Wirtschaftlichkeit bei (...) (vgl. Controller Verein eV, 2011 und Weber 2002: 19, 29).

¹¹⁹ Vgl. Thom/Ritz 2008: 41 ff.

- Informations- und Kommunikationskonzepte, die die Umsetzung und den Betrieb von NFB begleiten (Informationskampagne, aktiver Meinungsaustausch).

5.2.5 Finanz- und Personalmanagement

- Finanzmanagement mit NFB

Grundsätzlich wird die Rolle und die Bedeutung der Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) zunehmen und der Aufwand für die Finanzdatenpflege und den Betrieb steigen (vgl. Stauffer, Anhang 6, B.5). Nach Auffassung des GS VBS braucht es bei den Führungskräften und dem Controlling neue Fähigkeiten, in Leistungen und Finanzen zu denken resp. zu steuern, also weg von der reinen Kredit- und Projektsicht (Buchhaltermentalität). Eine innerhalb der Gruppe armasuisse abgestimmte KLR und ein durchgängiges Managementinformationssystem ermöglichen die Vergleichbarkeit und somit den Wettbewerb zwischen den Leistungsbereichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass vorgängig die unterschiedlichen Grundlasten (Fixkosten) in den Betriebsbudgets der Leistungsbereiche identifiziert werden, so dass eine gerechte Vergleichbarkeit des betriebswirtschaftlichen Handelns innerhalb der Globalbudgets sichergestellt werden kann. Das Managementinformationssystem der Gruppe armasuisse ist mit der Departementsstufe abzustimmen und ein Ressourcenplanungssystem ist innerhalb des VBS aufzubauen (vgl. Hutmacher, Anhang 6, B. 5).

- Personalmanagement mit NFB

(1) Die personalrechtlichen Erlasse BPG/BPV/VBPV¹²⁰ werden mit der Einführung von NFB keine zwingenden Anpassungen erfahren; sie bleiben die Grundlage für das Personalmanagement der Bundesverwaltung. FLAG wird ja heute auch unter diesen rechtlichen Normen betrieben. Das heisst, die Führungsflexibilität in HR-Fragen¹²¹ (z. B. rasche Akquisition von neuen Mitarbeitern) wird unter den geltenden Rechtsgrundlagen, welche im Rahmen der Umsetzung der Personalstrategie laufend weiterentwickelt und dort wo notwendig angepasst werden, zu bewerkstelligt sein. Im Fokus wird dabei der geschickte betriebswirtschaftlichen Umgang mit Finanzmitteln innerhalb des Globalbudgets, bzw. der gezielte Einsatz der allgemeinen Reserve sowie die Verschiebungen zwischen dem Sach- resp. Personalkredit stehen. Dafür müssten aber klare mit der Departementsstufe abgesprochene Handlungskriterien festgelegt und die entsprechenden Rahmenbedingungen eingehalten werden. Eine weitere Option ist über die Effizienz- und Effektivitätssteigerung Handlungsspielraum im HR-Bereich zu erzielen d. h. weniger Mitarbeiter, dafür besser qualifizierte Arbeitskräfte mit höheren Löhnen. Raschere Outplacement-Prozesse sind mit NFB aufgrund des gesetzlichen Rahmens nicht zu erwarten (vgl. Maurer, Anhang 6, B.4).

(2) Durch die Einführung der NFB-Führungsinstrumente in der ganzen Bundesverwaltung (höherer betriebswirtschaftlicher Handlungsspielraum) besteht die Chance, dass die Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt attraktiver werden wird. Dies bedingt nebst den NFB-

¹²⁰ BPG: Bundespersonalgesetz / BPV: Bundespersonalverordnung / VBPV: Verordnung zur Bundespersonalverordnung.

¹²¹ HR: Human Resources.

Führungsinstrumenten ein flexibles HR-Kreditmanagement, das den gesetzlichen Handlungsspielraum voll ausnutzt (gemäss Pt. 1) und die Durchführung von gezielten Personalmarketingmassnahmen (EPA = Grobkonzept; Ämter = Detailkonzepte; [vgl. Maurer, Anhang 6. B.4]). In diesem Zusammenhang sollen auch rasche Personalakquisitionsprozesse, Massnahmen zur Steigerung des Frauenanteils¹²² (Attraktivität des Rüstungsbezugs) und die Anstellung von ausländischem Personal in Teilbereichen geprüft werden (vgl. von Gunten, Anhang 6, B.4).

(3) *HR-Kredite/Lohnklassenstruktur in der Bundesverwaltung (BVerw)*: Die Lohnklassenstruktur der Bundesverwaltung ist selbstverständlich auch der stetigen Weiterentwicklung unterworfen; die Einführung des NFB-Modells wird keinen Einfluss auf die Lohnklassenstruktur haben, sondern vielmehr auf den pro Amt verfügbaren HR-Kredit, der an das Globalbudget gebunden ist. Die Festlegung der Höhe eines Globalbudgets resp. des HR-Kreditanteils steht im direkten Zusammenhang mit den geforderten Leistungen der Bedarfsträger. Mit dem Bewusstsein der Akteure, wie viel eine Leistung kostet, werden entweder die Globalbudgets/HR-Kredite entsprechend ausgestaltet oder gezielte Aufgaben- und Ressourcenverzichtplanungen vorgenommen werden müssen (vgl. Maurer, Anhang 6. B.4). Mittel- und längerfristig sind aber aufgrund der zunehmenden Anforderungen an die Führungs- und Fachkräfte innerhalb der Bundesverwaltung Überlegungen anzustellen, welche Flexibilität zukünftig im Lohnklassenkonzept im Bezug auf Marktlöhne vorzusehen wäre.

(4) *Entwicklung der Führungskräfte mit NFB*: Die Ansprüche an die Führungsqualitäten werden mit NFB steigen. Die verstärkte vom NFB-Modell geforderte betriebswirtschaftliche Sichtweise verlangt in Bezug auf die leistungs- und wirkungsorientierte Führung sowie dem Umgang mit einem grösseren, finanziellen Handlungsspielraum (Globalbudget, Reservebildung, Kreditverschiebungen) nach neuen Führungsfähigkeiten, die entweder durch Ausbildung oder durch Neuakquisition von Personal sichergestellt werden müssen. Folgedessen müssen die Konzepte der Kompetenz- und Managemententwicklung für Führungskräfte und Fachpersonal im Rahmen der Realisierung von NFB überprüft werden (vgl. Maurer, Anhang 6. B.4).

5.2.6 Rechenschaftsablage

Dieses Thema wurde mehrmals während den FLAG- und NFB-Interviews aufgegriffen. Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse (Ziffern 3.3 und 4.6) müsste nach heutiger Einschätzung ein ganzheitlicher Ansatz auf Stufe GS VBS und Gruppe armasuisse zur Optimierung der Rechenschaftsablage gewählt werden. Folgende zwei Aspekte werden nachfolgend kurz aufgegriffen:

- Je besser die inhaltliche Abstimmung zwischen den verschiedenen Berichten (Jahresreporting, Finanzbericht, Wirkungs- und Leistungsbericht), der Leistungskontrakte und den in-

¹²² Frauenanteil an den Universitäten heute gegen 50%.

tegrierten Managementinformationssystemen (MIS),¹²³ desto kleiner der administrative Aufwand in der Umsetzungs- und Betriebsphase von NFB. Managementinformationssysteme sollten fähig sein, massgeschneiderte Datenpakete für verschiedene Produkte (Berichte, Leistungskontrakte, etc.) liefern zu können. Sofern dies heute nicht möglich ist, sollte dieser Aufwand betrieben werden, da ohnehin Anpassungen bei den Managementinformationssystemen mit NFB notwendig werden (vgl. Eichenberger, Anhang 6, A.1).

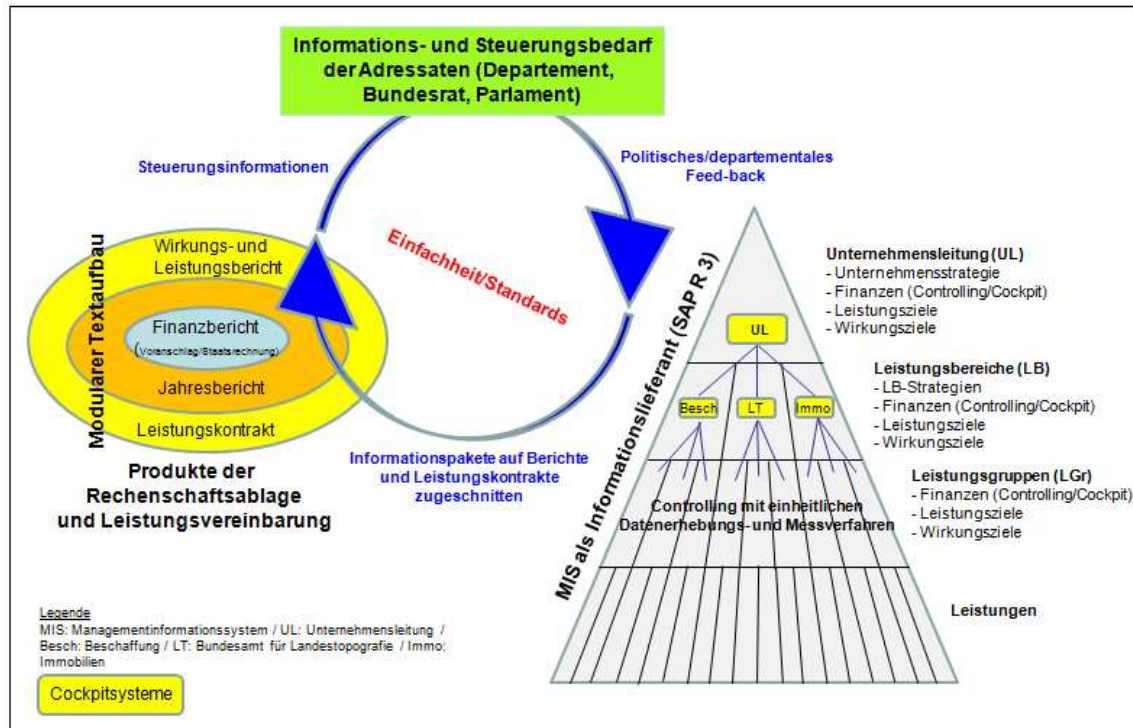


Abb. 8: Abstimmung Berichte/Leistungskontrakte - Managementinformationssystem - Adressatenbedürfnisse

- Nach Einschätzung des Leiters FLAG/EFV wird der Initialaufwand für die Datengenerierung und Berichterstattung vor allem für die heute noch klassischen Verwaltungseinheiten anspruchsvoll werden (vgl. Heimgartner, Anhang 6, D.1). Deshalb ist der Einfachheit und der Einhaltung von Standards besondere Beachtung zu schenken. Die Sicherstellung der Komplexitätsreduktion ohne gleichzeitige Gehaltsreduktion ist sehr herausfordernd. Die Komplexitätsreduktion wird erreicht durch die konsequente Ausrichtung des Berichtswesens auf Informationen, die für die nächst höhere Entscheidungsebene relevant sind (vgl. Thom/Ritz 2008: 176 und vgl. Müller 2004: 252). Dies stellt erhöhte Ansprüche an die Konzentration auf das Wesentliche und an die Qualität der Inhalte (vgl. Eichenberger, Anhang 6, A.1). Mit Einführung des NFB sollte die Entwicklung eines Systems einheitlicher Strukturen und modularer Textbausteine für die Rechenschaftsablage und den Leistungskontrakt ausgerichtet auf den Informations- und Steuerungsbedarf von Adressaten verschiedener Hierarchieebenen (Departement, Bundesrat, Parlament) geprüft werden.

¹²³ Anhand zentraler Datenerfassung (SAP R 3) werden Informationen aus den verschiedenen Führungssystemen integriert und zueinander in Beziehung gesetzt. Eine typische Form solcher Anwendungen des Berichtswesens sind Cockpit-Systeme (Thom/Ritz 2008: 178).

5.2.7 Leistungs-, Kosten- und Wirkungstransparenz

Die *Leistungs-, Kosten- und Wirkungstransparenz* wird mit NFB gegenüber heute erhöhten Anforderungen unterliegen. Diese Transparenz zusammen mit einer durchgehenden Zielkaskadierung über alle Hierarchieebenen ermöglichen:

- die Einheitlichkeit der Planung, der Steuerung, des Controllings und der Rechenschaftsablage innerhalb der Unternehmung *und somit*
- eine gleiche Prozesslandschaft *und somit*
- einen vereinfachten Dialog zwischen der betrieblichen und strategischen Stufe *und somit*
- eine effizientere/effektivere Verwaltungsführung zwischen allen Hierarchieebenen *und somit*
- eine einheitliche Unternehmens- resp. Führungskultur.

Somit werden am Anfang des Transformationsprozesses von einer klassischen hin zu einer NFB-konformen Verwaltungseinheit prioritär die Definition respektive die Überprüfung der eigenen Leistungen stehen. Mit dem nachfolgenden Muster eines Wirkungsmodells (Stufe Leitungsgruppe) sollten im Rahmen der Leistungsüberprüfung über die beabsichtigte Wirkung Rückschlüsse auf die bereits angebotenen oder neu zu erbringenden Leistungen gezogen werden.

Leistungsdefinition			
1. Aufgaben →	2. Ressourcen → (INPUT)	3. Leistungen → (OUTPUT)	4. Wirkungen (OUTCOME/IMPACT)
Leistungs-/Wirkungsüberprüfung			
Aufgaben 4.	← Ressourcen 3. (INPUT)	← Leistungen 2. (OUTPUT)	← Wirkungen 1. (OUTCOME/IMPACT)
Anpassung Aufgabenportfolio: - Verzicht - Zusätzliche Aufgaben „Sind die Aufgaben mit der Wirkung beim Kunden abgestimmt?“	Anpassung Ressourcenansatz (Finanzen/Personal): - Ressourcenverzicht - Ressourcenumlagerung - Ressourcenaufstockung = Budgetprozess (Voranschlag und Finanzplan)	- Anpassung der Leistungen an die Wirkungsvorgaben - Anpassung der Leistungs- und Wirkungsziele sowie Indikatoren/Sollwerte - Definition von Leistungen - Gruppierung gleichartiger Leistungen in Leistungsgruppen - Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortlichkeiten (AKV) - Kostenberechnungen - Anpassung der Führungs-, Support- und Managementprozesse ¹²⁴	- Welche Wirkung muss bei der Anspruchsgruppe erzielt werden? - Sind die bestehenden Leistungen demzufolge richtig? - Kundenumfragen durchführen

Tabelle 2: Wirkungsmodell/Überprüfung der Leistungen (Vgl. Eichenberger, Anhang 6, B.1.2 und Verfasser)

¹²⁴ Im gleichen Arbeitsschritt wie die Überprüfung der Leistungen, Kosten und Wirkungen sind die internen Prozesse, wenn nötig anzupassen: Führungsprozess = Rüstungschef / Unternehmensleitung / Supportprozess = Stab Unternehmensleitung, Zentrale Dienste, Wissenschaft und Technologie / Kernprozesse = Leistungsbereiche Beschaffung, swisstopo und Immobilien.

Dort wo keine Leistungs- resp. Wirkungsziele definiert werden können, sind Projektziele mit einem eigenen Indikatorensystem (inkl. Sollwerte) zu entwickeln. Die intensivere Befassung mit den Aufgaben, den Kosten, den Leistungen und den Wirkungen mit NFB wird die Diskussion um den Ressourcenbedarf innerhalb der Gruppe armasuisse verstärken. Insbesondere werden sich folgende Fragen stellen (vgl. Eichenberger, Anhang 6, B.3):

- Sind genug resp. zu viele Ressourcen vorhanden?
- Welchen Kompetenzbedarf haben wir (vorhanden ja/nein)?
- Müssen wir die Führung/Mitarbeiter befähigen ja/nein?

Diese Arbeiten sollten in der Realisierungsphase gemäss Ziffer 5.3.1 in Angriff genommen werden.

5.3 Handlungsempfehlungen

Nachfolgend geht es um die Beantwortung der Frage, welche Massnahmen in der nächsten Legislatur 2012 – 2015 hinsichtlich NFB in Angriff genommen werden sollten, um in Bezug auf Strukturen, Prozesse und Humankapital 2016 bereit zu sein. Die nachfolgenden Ausführungen haben nicht den Anspruch den Veränderungsprozess in der Gruppe armasuisse vollständig wiederzugeben, sondern sie sollen vielmehr den Weg zu einer „neuen“ Gruppe armasuisse aufzeigen und mögliche Denkanstösse liefern.

Die nachfolgenden Inhalte strukturieren sich nach dem Phasenmodell des Wandlungsprozesses nach Thom/Ritz (2008: 108 ff.), das die Aspekte des verhaltensorientierten Veränderungsmanagements aufgreift. Die verhaltensorientierten Aussagen werden mit konzeptionellen/organisatorischen Schlussfolgerungen aus den Ziffern 5.1 und 5.2 ergänzt, was ein Gesamtbild der anstehenden Veränderungsmassnahmen ergibt. Eine erste Aufwandschätzung pro Verwaltungseinheit/Buchungskreis für die Umsetzungs- und Betriebsphase NFB wurde eigens für die vorliegende Arbeit von der Eidgenössischen Finanzverwaltung vorgenommen (siehe Anhang 8).

5.3.1 Umsetzungsphasen innerhalb der Gruppe armasuisse mit NFB

Methodisch kann der Transformationsprozess unter der Führung der Unternehmensleitung resp. der Unternehmensentwicklung armasuisse in die drei Phasen des „Auftauens (unfreezing), des „Veränderns (moving)“ und des „Wiedereinfrierens (refreezing)“ unterteilt werden.¹²⁵ Es werden in der Folge die vier Phasen der Planung, der Gestaltung, der Realisation und der Stabilisierung unterschieden:¹²⁶

- **Planungsphase 2012**

Am Anfang der Planungsphase ist die grundsätzliche Abklärung des notwendigen Veränderungseingriffs als Ergänzung des organisatorischen Wandlungsprozesses wichtig. Zuerst sollten die Fragen geklärt werden, was NFB überhaupt für die armasuisse heisst (Analyse der Umsystemfaktoren und der Einflüsse), bspw. welche Unternehmensbereiche und

¹²⁵ Vgl. Lewin 1963: 262 f.

¹²⁶ Vgl. Thom/Ritz 2008: 108.

–prozesse prioritär betroffen sind, welcher Handlungsbedarf bezüglich der Leistungs-, Kosten- und Wirkungstransparenz besteht, wie gross die Ressourcenbindung für die Umsetzungsphase ist, welchen Abstimmungsbedarfs mit der Gruppe Verteidigung besteht¹²⁷ und inwieweit schlussendlich die Unternehmensstrategie resp. die strategischen Umsetzungsprojekte tangiert sind (Problemdefinition als Ausgangslage).¹²⁸

Zudem sollten mit dem GS VBS ein Abgleich über den Umsetzungszeitplan/–schritte erfolgen sowie die Rollen der Unternehmensleitung armasuisse, des GS VBS und der EFV sowie der entsprechenden innerdepartementalen Führungsprozesse, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geklärt werden. Die rechtzeitige Entwicklung eines Kommunikationskonzepts und die Generierung von Kommunikationsplattformen sowie ersten Informationspaketen (Orientierungsphase) für das mittlere Kader und die Mitarbeiter, sind für die Einstimmung auf NFB entscheidend.¹²⁹ In diesem Zusammenhang sollten sich die Unternehmensleitung armasuisse auch Gedanken machen, welche Anreizsysteme und Entwicklungsmassnahmen die Wandlungsbereitschaft und die geforderten Fachkompetenzen der Mitarbeiter insbesondere innerhalb der betroffenen Unternehmensbereiche (Beschaffung, Zentrale Dienste, Stab Unternehmensleitung und Wissenschaft und Technologie) fördern könnten (Kompetenz- und Managemententwicklung in betriebswirtschaftlicher Richtung, Stärkung der Verantwortung und Kompetenzen des mittleren Kaders, Lohnanreize, etc.). Schlussendlich sollten diese Arbeiten in der Bildung einer internen Steuerungsgruppe (inkl. Kernteams) und in die Generierung eines realistischen Realisierungszeitplans münden. Dabei sollte sich die Unternehmensleitung armasuisse auch Gedanken machen, was es heissen würde, wenn der Realisierungszeitplan nicht eingehalten werden könnte (Flexibilität vor Misserfolg). Da es bei dieser Reorganisation um die Vereinheitlichung des Führungsmodells innerhalb der Gruppe armasuisse geht, wird die Unternehmensleitung armasuisse ab der Planungsphase aktiv ihre Führungsrolle - auch über die aktuellen FLAG-Verwaltungseinheiten der Gruppe armasuisse - wahrnehmen müssen. Die langjährigen Erfahrungen der FLAG-Einheiten müssen im Rahmen dieses anspruchsvollen Transformationsprozesses in die Unternehmensleitung einfließen.

- **Orientierungsphase 2012 – 2013**

Der rechtzeitige Einbezug des mittleren Kaders und der Mitarbeiter ist gemäss den Ausführungen unter Ziffer 5.2.4 sehr wichtig und entscheidet schlussendlich über Akzeptanz oder Ablehnung von NFB innerhalb der Gruppe armasuisse. Mit der Orientierung der Unternehmensleitung insbesondere über die Ziele und Vision des Transformationsprozesses (leistungs-/ergebnisorientierte Verwaltungsführung, Anpassung der Organisationsstruktur) können aus Sicht des Verfassers erhebliche Widerstände erwartet werden. Ausgehend von der Lösung, wie unter Ziffer 5.2.2.3 beschrieben (in der Annahme sie würde konsequent umgesetzt), werden die Mitarbeiter der heutigen Kompetenzbereiche in leistungsspezifische Strukturen überführt, was soviel heisst, dass es die Kompetenzbereiche Beschaffung

¹²⁷ Mit dem departementsübergreifenden Wechsel zum Modell NFB werden die Leistungen der armasuisse zu Gunsten der Gruppe Verteidigung für das Globalbudget quantifiziert werden müssen.

¹²⁸ Vgl. Thom/Ritz 2008: 108.

¹²⁹ Vgl. Thom/Ritz 2008: 109.

in dieser Form mit NFB nicht mehr geben wird. Die gegenwärtigen und zukünftigen Führungskräfte in der Gruppe armasuisse werden mit NFB voraussichtlich neu geschaffene Führungspositionen mit neuen und anderen Mitarbeiter übernehmen müssen. Dies wird bei den Betroffenen soziale, existenzielle und fachliche Fragen aufwerfen und entsprechende Ängste auslösen. Die daraus entstehenden Konflikte sollten rasch bereinigt werden und die Erkenntnisse in die Anpassung der Ziele und Vision einfließen. Mit dem Entscheid über das Projektvorgehen und dessen Kommunikation sollten zudem erste Handlungsrichtlinien und Prozessinstruktionen für die betroffenen Unternehmensbereiche (Beschaffung, Zentrale Dienste, Stab Unternehmensleitung, Wissenschaft und Technologie) zu folgenden Punkten erarbeitet werden (Basisarbeiten):

- Leistungs-, Kosten- und Wirkungsüberprüfung (Wirkungsmodelle).
- Definition von Leistungen und Leistungsgruppen.
- Sicherstellung einer durchgängigen Leistungs- und Wirkungszielkaskade.
- Erstellung oder Anpassung der Indikatorensysteme und Standards (auch für die Wirtschaftlichkeitsmessung); dort wo nur Projektziele festgelegt werden können, müssen spezielle Indikatorensysteme entwickelt werden.
- Einheitliche Controllingsysteme (KLR) sowie Datenerhebungs- und Messsysteme.
- In dieser Phase sollte ein durch geeignete Kommunikationsinstrumente unterstützter Meinungsaustausch zwischen der Unternehmensleitung und den betroffenen Mitarbeitern stattfinden.¹³⁰

- **Realisationsphase 2013 – 2014**

Ausgehend von den Arbeitshypothesen gemäss Ziffer 5.2.2 zeichnen sich in der Realisierungsphase aus der heutigen Sicht vier wesentliche Entwicklungsschritte ab, die aktiv von der Unternehmensleitung und der Unternehmensentwicklung als Prozesspromotoren¹³¹ begleitet werden sollten (in der Reihenfolge wie genannt):

- Die *Kernteams* in den betroffenen Unternehmensbereichen - Kompetenzbereiche Beschaffung und Zentrale Dienste (inkl. Stab Unternehmensleitung)¹³² - identifizieren die verschiedenen Leistungsarten nach Vorlage der Unternehmensentwicklung armasuisse.
- Durch ein *übergeordnetes Kernteam* werden auf einer Arbeitsgrundlage der Unternehmensentwicklung armasuisse die verschiedenen Leistungsarten zu Leistungsgruppen zusammengefasst und verschiedene Gestaltungsvarianten des Leistungsbereichs Beschaffung erarbeitet. Hier und in den untergeordneten Kernteams wäre es von Vorteil, Vertreter der aktuellen FLAG-Verwaltungseinheiten zu integrieren (Verteilung der Erfahrungen und Erkenntnisse).
- Die *Unternehmensleitung armasuisse* entscheidet sich in Absprache mit dem GS VBS für eine Gestaltungsvariante des Leistungsbereichs Beschaffung. Im gleichen Arbeits-

¹³⁰ Vgl. Thom/Ritz 2008: 110.

¹³¹ Vgl. Thom/Ritz 2008: 111.

¹³² Wissenschaft und Technologie armasuisse als FLAG-Verwaltungseinheit verfügt bereits über leistungsorientierte Strukturen.

prozess sollten das „Grundsetting“ der Leistungsbereiche swisstopo und Immobilien armasuisse bestätigt werden.

- In der Konstitutionsphase des neuen *Leistungsbereichs Beschaffung* sind die Führungsrollen zu definieren und die personellen sowie finanziellen Ressourcen (Teilglobalbudgets) den jeweiligen Leistungsgruppen zuzuweisen. Ab diesem Zeitpunkt sollten weitere Aufgaben durch die Leistungsbereiche Beschaffung, swisstopo und Immobilien armasuisse in Angriff genommen werden (siehe Anhang 9).

Parallel dazu

- sollten die Führungskräfte (heutige Leiter Kompetenzbereiche und Fachbereiche) und die Führungsunterstützung (heutige Funktionen: Leiter Unternehmensprozesse/Finanzen/Controlling, Verantwortliche für die Ressourcensteuerung) und ausgewählte Mitarbeiter in der Anwendung der betriebswirtschaftlichen Führungs- und Steuerungsinstrumente durch Fachpersonal des EFV geschult werden und/oder entsprechende Public Management Lehrgänge an den Fachhochschulen und Universitäten belegen.
- sollte eine Plattform eingerichtet werden, die einen regelmässigen Wissensaustausch zwischen den Kernteams ermöglicht (Projektbeschleunigung, Verhindern von Doppelspurigkeiten).¹³³

- **Stabilisationsphase 2015**

Mit einer aktiven Begleitung durch die Unternehmensentwicklung in der Stabilisierungsphase soll das Vertrauen des Leistungsbereichs Beschaffung in das neue Führungsmodell gestärkt und ein rascher Erfahrungsaufbau in den neuen Organisationsstrukturen sichergestellt werden. Insbesondere soll darauf geachtet werden, dass die betriebswirtschaftlichen Handlungsspielräume genutzt werden und somit Erfolgserlebnisse entstehen. Auf übergeordneter Stufe sollten in den vorhergehenden Phasen die strategischen Umsetzungsprojekte der Gruppe armasuisse im Bezug auf NFB laufend überprüft und in der Stabilisierungsphase auf die Legislatur 2016 – 2019 ausgerichtet werden.

5.3.2 Optimierung der Führungs- und Steuerungsinstrumente mit NFB

Anlässlich der Interviews zu FLAG und NFB wurde der Handlungsspielraum auf Stufe Globalbudgets aber auch innerhalb des Globalbudgets mehrmals aufgegriffen. Die nachfolgend dargelegten Punkte sollten während der nächsten Legislatur einer näheren Betrachtung unterzogen werden:

- Mehrjährige Globalbudgets

Sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsstufe kommt das Thema regelmässig wieder auf: Die Verwaltung strebt auf der einen Seite einen grösseren finanziellen Handlungsspielraum mit mehrjährigen Globalbudgets an, das Parlament auf der anderen Seite möchte aber, dass sein Steuerungseinfluss gewahrt bleibt und der Verwaltung keinen budgetären „Freipass“ über eine Legislatur zugestehen. In diesem Spannungsfeld wendet der Kantonsrat des Kantons Solothurn eine Mechanik an, die einerseits die mehrjährige Planungs- und

¹³³ Vgl. Thom/Ritz 2008: 112.

Finanzierungssicherheit (Ziel der Verwaltung), andererseits aber auch die kurzfristige parlamentarische Intervention sicherstellt.¹³⁴ Der Kantonsrat beschliesst in definierten Bereichen mehrjährige finanzielle Saldovorgaben sowie Ziele für die Produktgruppen und nimmt so eine langfristige Sicht ein. Gleichzeitig hat er die Möglichkeiten, seine Vorgaben im Voranschlag zu ändern, soweit dem keine rechtliche Bindung entgegensteht. Die Kombination des jährlichen Voranschlags mit mehrjährigen Globalbudgets und Rahmen-globalbudgets ist also möglich: Der Jahreshorizont des Voranschlags sichert die kurzfristige Einflussnahme, währenddem die mehrjährigen Gefässe die kontinuierliche Planung und Finanzierung sicherstellen.

- Kumulierung von Kreditresten im Globalbudget¹³⁵

Heute wird via zweckgebundene (projektgebundene) Reserven die Anforderung der Jährlichkeit relativiert. Im Sinne eines Agreements wie bei der Gruppe Verteidigung könnte eine Aufrechnung von Kreditresten innerhalb einer Legislatur („Mehrjahres-Kredite“) zweckdienlich sein. Mit der Kumulierung von Kreditresten könnte der Handlungsspielraum der Führung von FLAG- zukünftig auch von NFB-Verwaltungseinheiten erweitert werden, beispielsweise

- zur Abdeckung von berechtigten Mehrausgaben in Beschaffungsprojekten oder als zusätzliches Finanzierungsinstrument bei Grossprojekten;
- zu Gunsten der zweckgebundenen und allgemeinen Reserven im Rahmen eines Anreizsystems (mögliche Lösung auch für die Sanierung der Bundesfinanzen).

- Kriterien für die Bildung von allgemeinen Reserven¹³⁶

Die Grundvoraussetzung zur Bildung von allgemeinen Reserven ist die Einhaltung von Kriterien, wie der Nachweis von Minderaufwand (Kreditreste durch Unterschreitung des budgetierten Funktionsaufwands) und von Mehreinnahmen (nicht budgetierte Funktionserträge nach Abzug nicht budgetierter Aufwände und Investitionsausgaben). Im Jahre 2009 konnte die swisstopo keine allgemeinen Reserven bilden, da die unterjährige Verteuerung der internen Leistungen der Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) zu einer Erhöhung der Aufwände ohne Bezug von mehr Leistungen und somit zu einer Unterschreitung des geplanten Kostendeckungsgrades von swisstopo geführt hat. Aus Sicht des Verfassers dürfen unterjährige, nicht budgetierte Veränderungen auf Seite des Leistungserbringers nicht zu Lasten des Leistungsbezügers gehen. Hier bedarf es einer Systemänderung, so dass unvorgesehene Ereignisse beim Leistungserbringer nicht auf den betriebswirtschaftlichen Handlungsspielraum des Leistungsbezügers durchschlagen.

Im Zusammenhang mit der flexibleren Bewirtschaftung von MSA-/RP-Krediten¹³⁷ könnten das mehrjährige Globalbudget und die Kumulierung von Kreditresten inkl. der Möglichkeit

¹³⁴ Vgl. Arnold 2008: 177.

¹³⁵ Übernommen aus der Ziffer 3.3.1 [3.3].

¹³⁶ Vgl. Stauffer, Anhang 5, B.5. Referenz: Handbuch EFV, Kapitel 5 Bilanz, Ziffer 5.4.3, Reserven aus Globalbudget.

¹³⁷ MSA: Materielle Sicherstellung der Armee / RP: Rüstungsprogramme.

der vereinfachten Kreditübertragung auf das nächste Jahr mögliche Optimierungsansätze bieten.

Zusammenfassung/Fazit des Kapitels 5 und Überleitung zu Kapitel 6

Die Gruppe armasuisse wird verschiedene Herausforderungen zu meistern haben. Mit der Gleichschaltung der klassischen Verwaltungseinheiten mit den heutigen FLAG-Verwaltungseinheiten sollte eine Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Führung, des internen Dialoges und der Transparenz der Steuerungsinformationen erzielt werden. Die heutige projekt- und kreditorientierte Organisationsstruktur im Bereich der Beschaffung ist auf Kosten und Leistungen auszurichten. Dadurch steigen die betriebswirtschaftlichen Anforderungen an die Kader und Mitarbeiter. Aufgrund des erhöhten Handlungsspielraums der Führung, der verstärkten Forderung nach leistungsorientierter Transparenz und adressatengerechten Informationsaufarbeitung (Controlling und Rechenschaftsablage) steigen auch die Qualitätsansprüche an die Controller als Führungsdienstleister. Dieser Kulturwandel wird verschiedene Massnahmen im Bereich des Personalmanagements auslösen (betriebswirtschaftliche Ausbildung, flexibleres Personalkredit- und Personalakquisitionmanagement, Personalmarketing und Anreizmodelle, Hinterfragen der Lohnklassenstruktur aufgrund der aktuellen Marktlohnsituation, etc.). Aufgrund der Vielfalt der personalspezifischen Fragestellungen, werden die Konzepte der Kompetenz- und Managemententwicklung überprüft werden müssen. Im Rahmen von NFB sollten zudem die Rollen (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten) der Unternehmensleitung armasuisse, des GS VBS und der EFV geklärt und die Prozesse bezüglich der Planung, der Steuerung und der Rechenschaftsablage einheitlich geregelt werden. Mit dem Fazit unter Kapitel 6 werden die strategischen Aspekte dieser Masterarbeit zusammengefasst.

6 Fazit

- *Zeit:* Die Gruppe armasuisse hat keine Zeit zu verlieren. Während der nächsten Legislaturperiode 2012 – 2015 sollten die Arbeiten gemäss Ziffer 5.3.1 parallel zu den NFB-Umsetzungsarbeiten der Eidgenössischen Finanzverwaltung in Angriff genommen werden.
- *Verbindlichkeit:* Durch die institutionelle Verbindung¹³⁸ des Integrierten Aufgaben und Finanzplanes (IAFP) des Bundesrates (politische Planung) und der Leistungskontrakte erhalten diese ihre politische Legitimation, aber auch ihre Verbindlichkeit. Dadurch und durch den stärkeren Führungsanspruch des Departements, erhöht sich der politische und departementale Druck auf das Vorhandensein von zuverlässigen mit Zielen hinterlegten leistungs-, kosten- und wirkungsorientierten Steuerungsinformationen (Transparenz). Folgedessen wird der Entwicklungsschritt NFB für die Leistungsbereiche VBS vor allem ein Schritt in die Transparenz.
- *Flexibilität vor Misserfolg:* Eine enge Absprache mit dem GS VBS und der Projektleitung NFB/EFV, die Kommunikation im Veränderungsprozess, der interne Widerstand der betroffenen Unternehmensbereiche und die Zeitverhältnisse im Vergleich zur Menge der anstehenden Arbeiten werden von Anfang an eine zentrale Rolle im armasuisse-internen Transformationsprozess vom dualen zum einheitlichen Führungsmodell spielen. Die Komplexität erfordert eine flexible Handhabung der Zeit- und Massnahmenpläne.
- *Erfahrungen nutzen:* FLAG hat den Weg insofern optimal für NFB vorbereitet, als dass bereits wertvolle betriebswirtschaftliche Erfahrungen und Know-how in 22 FLAG-Verwaltungseinheiten – wovon drei in der Gruppe armasuisse - vorhanden sind und einerseits unterstützend für die Projektleitung NFB und für die verbliebenen klassischen Verwaltungseinheiten in der Gruppe armasuisse eingesetzt werden können. Es ist aus psychologischer Sicht sehr wichtig, dass die betrieblichen Erkenntnisse der FLAG-Verwaltungseinheiten aus ihrem damaligen Transformationsprozess (swisstopo: 1997 / Immobilien armasuisse und Wissenschaft und Technologie: 2007) adäquat in den zukünftigen Transformationsprozess des Leistungsbereichs Beschaffung (inkl. Zentrale Dienste, Stab Unternehmensleitung) einfließen, um auch die Opponenten mit den praxisbezogenen FLAG-Erfahrungen zu überzeugen.
- *Einfachheit, Standards und Akzeptanz:* Mit einem bundesweiten Einsatz der Führungs- und Steuerungsinstrumente sollte der betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum auf dem Niveau des FLAG-Modells beibehalten werden. Die Einfachheit sowie die Standardisierung der Planungs-, Steuerungs- und der Controllinginstrumente sollten eher noch ausgebaut werden, da der Mehrwert (Vergleich Aufwand – Ertrag) mit NFB durch die verschiedenen Ausrichtungen der Verwaltungsaufgaben nicht bei allen Leistungsbereichen gleich ausgeprägt sein wird (Aufgaben einer Ministerialverwaltung bis hin zu Leistungen an

¹³⁸ Über Voranschlag, Finanzplan, Leistungsgruppen sowie Leistungs- und Wirkungsziele.

Dritte unter Marktbedingungen); dies ist besonderes hinsichtlich der Akzeptanz von NFB zu berücksichtigen.

- *Zusammenarbeit und Koordination:* Um bei der steigenden Instrumentalisierung der Verwaltungsführung die Übersteuerung zu vermeiden und in der Weiterentwicklung der Verwaltungsführung involviert zu bleiben, sollten mit NFB der Einbezug der zukünftigen Leistungsbereiche über die heutige Konferenz der FLAG-Direktoren und die Begleitgruppe FLAG (BEFLAG) zur Sicherstellung des Praxisbezugs weitergeführt werden. Bei zukünftig ca. 80 Leistungsbereichen müssten die Gremien aber neu konstituiert werden, bspw. indem die NFB-Themen aufgeteilt in Pakete durch entsprechende Leistungsbe- reichsgruppen unterjährig bearbeitet werden. Die Leiter der Leistungsbereiche und die Leiter Controlling/Finanzen sollten sich ein bis zwei Mal jährlich zum Know-how Aus- tausch unter der Leitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung treffen.
- *Ergebnisorientierung – so oder so:* Der Verfasser schliesst sich der Aussage des Leiters Planung und Controlling des GS VBS an (Ziffer 4.6.1), dass auch bei einer Ablehnung von NFB durch das Parlament (2013/2014) die Instrumente für die leistungs- und wir- kungsorientierte Steuerung flächendeckend im VBS eingeführt werden sollten. Der politi- sche Druck auf den Nachweis der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit von Verwal- tungsleistungen wird unabhängig von NFB zunehmen.

7 Anhang

Anhang 1: Übersicht über die FLAG-Verwaltungseinheiten

	seit
I.	
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	
– Bundesreisezentrale (BRZ)	2007
– Informatik-Dienstleistungszentrum EDA (IDZ EDA)	2007
II.	
Eidgenössisches Departement des Innern	
– Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz)	1997
– Schweizerische Nationalbibliothek (NB)	2006
III.	
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	
– Bundesamt für Metrologie (METAS)	1999
– Informatik Service Center EJPD (ISC EJPD)	2007
IV.	
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	
– Bundesamt für Landestopographie (swisstopo)	1997
– Bundesamt für Sport (BASPO)	2001
– Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)	2007
– armasuisse Wissenschaft und Technologie (ar W+T)	2007
– armasuisse Immobilien (ar Immo)	2007
V.	
Eidgenössisches Finanzdepartement	
– Eidgenössische Münzstätte (swissmint)	1998
– Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)	1999
– Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)	2007
VI.	
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	
– Vollzugsstelle für den Zivildienst (ZIVI)	1999
– Agroscope	2000
– Schweizerisches Nationalgestüt (SNG)	2000
– Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI)	2000
– Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS)	2006
– Informatik Service Center EVD (ISCeco)	2007
VII.	
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	
– Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)	1999
– Bundesamt für Strassen (ASTRA)	2007
– Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)	2008

XXX: Der Gruppe armasuisse angehörend

Bundesreisezentrale (BRZ/EDA) ab 1.1.2012 nicht mehr FLAG.

Quelle: Evaluationsbericht FLAG 2009, S. 7924 ff.

Anhang 2: Der Staat als Holding: Das 4-Kreise-Modell

Quelle: Bundeskanzlei, 15.10.2001

Anhang 3: Die drei Steuerungsebenen mit FLAG inkl. der geplanten Änderungen mit NFB (Arbeitshypothese)

Akteure	Rollen	Aufgaben gemäss NPM ¹³⁹¹⁴⁰	Steuerungsinstrumente im FLAG-Modell (geplante Änderungen mit NFB)
Parlament	Politische Steuerung	- Rechtssetzungskompetenz - Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten (Oberaufsichtskompetenz) - Steuerung über strategische Leistungs- und Wirkungsziele	- Besuchs- und Inspektionsrechte - Motionen zum Finanzplan (Art. 143 Abs. 3 ParlG). NFB: Ausweitung auf die Leistungsseite - Genehmigung Voranschlagskredite (Globalbudgets)¹⁴¹ und mehrjährige Finanzpläne - Genehmigung Staatsrechnung - Planungsbeschlüsse (Art. 28 ParlG) zu den Kosten und Erlösen (Art. 42 Abs. 2 FHG) einzelner Produktgruppen. NFB: Ausweitung auf die Leistungsseite - Konsultation der Leistungsaufträge der FLAG-Verwaltungseinheiten. NFB: Konsultationsverfahren fällt mit NFB weg
Bundesrat	Strategisch-politische Führung (und Planung)	- Strategische Zielbildung - Planung der erwarteten Wirkungen (Impact und Outcome) - Planung der Outputs zur Erreichung der Wirkungen - Festlegung der geeigneten Arbeitsteilung und Koordination - Überwachung der Zielumsetzung durch die Verwaltung - Politische Informationsverantwortung gegenüber den Anspruchsgruppen	- Legislaturplan/Legislaturfinanzplan - NFB: Einführung eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes (IAFP) - Voranschlag und Finanzplanung. NFB: Neu im IAFP - Erteilung der Leistungsaufträge (alle 4 Jahre) an die FLAG-Verwaltungseinheit. NFB: Fällt weg; Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung werden durch einen Leistungskontrakt ersetzt - Berichterstattung ans Parlament: . Jährliche Finanzberichterstattung (Voranschlag/Staatsrechnung) . Wirkungs- und Leistungsbericht (alle 4 Jahre) - Evaluationen
Verwaltung	Betriebliche-operative Steuerung	Umsetzung der auf politischer Steuerungsebene festgelegten Leistungs- und Wirkungsziele; verantwortlich für Output (Produkte/Leistungen)	- Departement – FLAG-Verwaltungseinheiten: Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit Zuteilung der Globalbudgets (jährlich, mit Aufträgen sowie Leistungs- und Wirkungszielen). NFB: Fällt weg und wird von einem Leistungskontrakt ersetzt, der einen 4-jährige Sicht einnimmt und jährlich erneuert wird - Berichterstattung ans Departement: Jahresreporting über Zielerreichung und Mitteleinsatz

Ersteller: Verfasser.

Quelle: Antrag Bundesrat, EFD, 13.4.2011, Ziffer 3.2.3, Bst. c., S. 8 und 9/26.

¹³⁹ Vgl. Grünenfelder 1997: 8 f.; Häfelin/Haller 2005: 442 ff. und zur parlamentarischen Aufsichtsfunktion Zimmerli/Lienhard 1998.

¹⁴⁰ Vgl. Thom/Ritz 2008: 46 ff.

¹⁴¹ Siehe Bundesrat, Evaluationsbericht FLAG 2009, S. 7923 ff.

Anhang 4: Interviewleitfäden zum FLAG- und zum NFB-Modell

Stand: 29.6.2011

Serge Guignard, Leiter Internationale Beziehungen armasuisse
 cand. Executive MPA der Universität Bern

Interviewleitfaden zum FLAG-Modell

Name/Vorname/Funktion
des Interviewpartners:
Thema der Masterarbeit: *Das neue Führungsmodell Bund (NFB) – Konsequenzen für die armasuisse*
Struktur des Leitfadens: 1. Teil: Zusammenfassung über das FLAG-Modell (nicht im Anhang 4 integriert)
 2. Teil: Interviewfragen (wird anlässlich des Interviews durch S. Guignard ausgefüllt; Gegen-
 lesung und Ergänzungen im Anschluss durch InterviewpartnerIn)
Fokus der Interviews: Standortbestimmung zu den Erfahrungen/Erkenntnisse mit FLAG in der Gruppe armasuisse
Anspruchsgruppe: - Leiter FLAG/EFV
 - FLAG-Verwaltungseinheiten swisstopo, Immobilien und Wissenschaft und Technologie
 - armasuisse/Zentrale Dienste (ZD), Unternehmensentwicklung und Finanzen

Nr.	Fragen	EFV, Leiter FLAG	armasuisse/ZD U.- Entw., v. Gunten/Michel	FLAG- Ämter	armasuisse/ZD, Leiter Finanzen
A	Generell				
A.1	Wie hoch ist der Nutzen von FLAG für Ihre VE? Würden Sie nochmals auf FLAG umstellen?		X	<u>X</u>	
A.2	Sind sie der Meinung, dass - der individuelle Handlungsspielraum - die Leistungskultur - die Zielorientierung - das Kostenbewusstsein (wirtschaftliche Mitteleinsatz) - das Verantwortungsbewusstsein bei Führungskräften - die Arbeitszufriedenheit - die Bindung zum Arbeitgeber - die Serviceorientierung des Mitarbeitenden in FLAG-VE besser ist, als in konventionell geführten Verwaltungseinheiten? Gründe?	X	X	<u>X</u>	X Pt. 4
A.3	Vergleich FLAG-Modell mit klassischem Führungsmodell: Ist mit FLAG-Modell besser? (ja/nein, weil...) - Bewusster Dialog über Leistungen und Wirkungen sowie Kosten → Qualitativ bessere Führung? - Institutionelle Zielorientierung/Zielmessung? - Individuelle Zielorientierung/Leistungsbeurteilung? - Aufgabenverzichts- und Ressourcenkürzungsdiskussionen? - Strukturierter und zielgerichteter Dialog Geschäftsleitung FLAG-VA - Unternehmensleitung armasuisse – Departement? - Nachweis und Kommunikation der eigenen Leistungen und der erreichten Resultate?	X	X	<u>X</u>	X

Nr.	Fragen	EFV, Leiter FLAG	armasuisse/ZD U.- Entw., v. Gunten/Michel	FLAG- Ämter	armasuisse/ZD, Leiter Finanzen
A.4	Selbstfinanzierung im Rahmen FLAG/ Kostendeckungsgrad: Durchschnitt Verhältnis Funktionseinnahmen zu Funktionsausgaben bei MeteoSchweiz, METAS, BASPO, swisstopo, ZAS, swissmint, Agroscope, Nationalgestüt, IVI, ZIVI und BAKOM ist 45%, leicht steigend seit 2005. Welche KDG-Werte erreichen die FLAG-Ämter Immo, W+T und swisstopo?		X	<u>X</u>	
A.5	Auslagerung/Steuerung von Bundesaufgaben: - Dienstleistungen mit Monopolcharakter - Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht - Dienstleistungen am Markt gemäss Corporate Governance Bericht vom 13.9.2006. armasuisse, Weiterentwicklung Richtung 3. Verwaltungskreis: Sinnvoll resp. realistisch? <i>Wird gemäss Entscheid Unternehmensleitung armasuisse 2011 nicht weiterverfolgt. Keine Beantwortung.</i>		X		
B	FLAG-Steuerungsinstrumente				
B.1	- Haben sich die FLAG-Instrumente (Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung/Globalbudget, Möglichkeiten der Reservebildung/vereinfachten Kreditübertragung/Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen, Wirkungs- und Leistungsberichte) im operativen Tagesgeschäft bewährt? - Konnte dadurch die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit gesteigert werden und wie wurde dies gemessen?	X	X	<u>X</u>	X
B.2	Einheitlichkeit/Grösse/Fach“kauderwelsch“ der Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarungen und Berichterstattung – Optimierungsbedarf?	X	X	<u>X</u>	
B.3	Vereinbarung von Wirkungs- und Leistungszielen (inkl. Indikatoren/Sollwerte) zwischen den FLAG-VE und dem Bundesrat resp. Departement im Rahmen der Leistungsaufträge/Leistungsvereinbarungen – verfügen der Bundesrat resp. das Departement über genügend Fachkenntnis?	X	X	<u>X</u>	
B.4	Duale Steuerung: Wird die Nutzung der FLAG-Führungsinstrumente durch die Existenz von zwei Steuerungsmodellen (FLAG-Modell/klassisches Führungsmodell) erschwert?	<u>X</u>	X	X	
B.5	Wenn Sie ein neues FLAG-Instrument einführen oder eines optimieren könnten, welches wäre das?	X	X	<u>X</u>	X
B.6	Wie wichtig ist Ihnen das Globalbudget?		X	<u>X</u>	X
B.7	Wie wichtig ist Ihnen die Reservebildung/vereinfachten Kreditübertragung/Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen?		X	<u>X</u>	X
B.8	Inwieweit wurde die Geschäftsleitung der FLAG-VE resp. die Unternehmensleitung armasuisse bis heute in die Weiterentwicklung der FLAG-Instrumente eingebunden (Zusammenarbeit mit EFD) Sind sie damit zufrieden?	X	<u>X</u>	<u>X</u>	

Nr.	Fragen	EFV, Leiter FLAG	armasuisse/ZD U.- Entw., v. Guntén/Michel	FLAG- Ämter	armasuisse/ZD, Leiter Finanzen
B.9	Wie stark werden die FLAG-Instrumente von der Geschäftsleitung FLAG-VE und der Unternehmensleitung armasuisse für die wirtschaftliche/effektive Steuerung und Führung verwendet? Wie zufrieden sind sie mit dem Einsatz dieser Instrumente?		X	X	
B.10	Wie gross ist der Aufwand für die Berichterstattung auf Stufe FLAG-VE in Mann/Tage pro Jahr? - Jährliche Reportings (Führungs-/Wirkungs-/Leistungs- und Finanzbericht) ans Departement? - Wirkungs- und Leistungsbericht alle 4 Jahre an den Bundesrat? Optimierungsbedarf (Länge, Struktur, Qualität der Leistungs- und Wirkungsziele/Indikatoren)?		X	<u>X</u>	
B.11	Wie gross ist der Aufwand für das Controlling auf Stufe FLAG-VE in Mann/Tage pro Jahr?		X	<u>X</u>	
C	Parlament				
C.1	Gelingt es Ihnen (FLAG-VE), den parlamentarischen Kommissionen die wesentlichen Informationen für die politische Steuerung und Führung (Parlamentsarbeit) zu unterbreiten? Welcher Art sind die Interaktionen mit dem Parlament?		X	<u>X</u>	
C.2	Hat das Parlament aus ihrer Sicht Ausbildungsbedarf im Bezug auf die Anwendung ihrer Steuerungs- und Führungsinstrumente (Beratung Voranschlag, Genehmigung Staatsrechnung, Besuchs- und Inspektionsrechte, Motion zum Leistungsauftrag, parlamentarische Konsultation Leistungsauftrag, Planungsbeschlüsse, etc.)?	<u>X</u>	X	X	X
D	Bundesrat				
D.1	Optimierungsbedarf bei der Erarbeitung der Leistungsaufträge (Inhalte: Strategische Ausrichtung, Wirkungs- und Leistungsziele pro Produktgruppe, Finanzrahmen/Globalbudget)?	<u>X</u>	X	X	X
E	Departement				
E.1	Wie zufrieden sind Sie (Sicht Geschäftsleitung FLAG-VE und Unternehmensleitung armasuisse) mit der Planung (Leistungsvereinbarung), Führung und Steuerung durch das Departement? Optimierungspotenzial?		X	X	
F	Intentionally left blank				

Stand: 29.6.2011

Serge Guignard, Leiter Internationale Beziehungen armasuisse
cand. Executive MPA der Universität Bern**Interviewleitfaden zum NFB-Modell**

- Name/Vorname/Funktion**
- des Interviewpartners:**
- Thema der Masterarbeit:** *Das neue Führungsmodell Bund (NFB) – Konsequenzen für die armasuisse*
- Struktur des Leitfadens:** *1. Teil: Zusammenfassung über das NFB-Modell (nicht im Anhang 4 integriert)*
2. Teil: Interviewfragen (wird anlässlich des Interviews durch S. Guignard ausgefüllt; Gegenlesung und Ergänzungen im Anschluss durch InterviewpartnerIn)
- Fokus der Interviews:** *I. Rolle GS VBS (Departementsstufe, VBS), II. Beziehung Departement – Gruppe armasuisse, III. Rolle Gruppe armasuisse*
- Anspruchsgruppe:**
- Leiter FLAG/EFV
 - GS VBS/Planung und Controlling
 - armasuisse/Zentrale Dienste (Prioritär: Unternehmensentwicklung, Finanzen, Personal)
 - armasuisse/KB Beschaffung (keine flächendeckenden Interviews geplant; Abdeckung durch Unternehmensentwicklung armasuisse)
 - armasuisse/FLAG-Ämter (swisstopo, Immobilien und Wissenschaft und Technologie)

Nr.	Fragen	EFV, Leiter FLAG	GS VBS, L P & C	ar/ZD U.- Entw., v. Gunten	FLAG- Ämter	ar/ZD (Finanzen, Personal)
A	Generell					
A.1	Wie stehen Sie grundsätzlich zur Einführung eines flächendeckenden Führungsmodells (NFB) für die ganze BVerw - Chancen und Risiken?	X	X	X	X	X ZDF/ ZDP
A.2	Was sind die grössten Herausforderungen für eine konventionelle VE, wenn sie ohne den Zwischenschritt FLAG direkt mit dem NFB-Modell konfrontiert wird?	<u>X</u>		X	X	
A.3	Welche Vorteile erhoffen Sie sich mit einem einheitlichen Führungsmodell (z. B. bei FLAG: Schwierigkeiten bei der Gleichbehandlung FLAG- / Nicht-FLAG- Verwaltungseinheiten)?	<u>X</u>	X	X	X	X
A.4	In welcher Hinsicht muss die Gesetzgebung (FHG, RVOG, ParlG) mit NFB angepasst werden?	X				
B	NFB-Steuerungsinstrumente					
B.1	- Welche Auswirkungen werden die nachfolgenden NFB-Instrumente auf die <u>Anspruchsgruppe</u> haben? - Welchen Anforderungen muss die <u>Anspruchsgruppe</u> im Rahmen der Anwendung der NFB-Instrumente genügen, beispielsweise im Bezug auf Leistungs- und Kostentransparenz, Leistungs- und Wirkungsziele inkl. Indikatoren sowie Einsatz von Controllinginstrumenten?	<u>X</u>	X	X	X	X ZDF/ ZDP
B.1.1	Legislativplan/Legislativfinanzplan – strukturiert nach den 13 Aufgabengebiete des Bundes, Verknüpfung Aufgaben – Ziele – Ressourcen, Wirkungs- und Leistungsziele inkl. Indikatoren pro Aufgabengebiet					
B.1.2	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) – Stärkung der Mittelfristperspektive. Nach Leistungsbe-reichen (i. d. R. VE) und Leistungsgruppen strukturiert; Inhalt: Voranschlag (Globalbudget), Finanzplan, Schwerpunktziele BR, Reformen, Leistungs- und Wirkungsziele mit Indikatoren					

Nr.	Fragen	EFV, Leiter FLAG	GS VBS, L P & C	ar/ZD U.- Entw., v. Gunten	FLAG- Ämter	ar/ZD (Finan- zen, Personal)
B.1.2.1	Globalbudget (Erfolgs- und Investitionsrechnung (2 GB/VE), Leistungs- und Wirkungsziele mit Indikatoren) - Erhöhung des Handlungsspielraumes für die operative Leistungserbringung, erhöhtes Reaktionsvermögen auf veränderte Rahmenbedingungen, Anreize zu wirtschaftlichem Handeln					
B.1.2.2	Anzahl der Globalbudgets für armasuisse?					
B.1.2.3	Wer definiert die Leistungsgruppen ? Strukturierung der Leistungsgruppen nach Leistungsart oder nach Organisationsstrukturen?					
B.1.2.4	Subventionen/Investitionsbeiträge werden einzeln bewilligt d.h. nicht im Globalbudget integriert: Bei FLAG-Ämter teilweise vorhanden; ist dies für die Zentralen Dienste resp. für die Kompetenzbereichen Beschaffung armasuisse ein Thema?					
B.1.3	Leistungskontrakte zwischen Departementsvorsteher/-in und VE armasuisse; Erneuerung jährlich. Inhalt: Amtsstrategie, messbare Leistungs- und Wirkungsziele (inkl. Indikatoren und Sollwerte) je Leistungsgruppe, Wirkungsmodelle pro Produktgruppe, Mittel des Amtes, Vorgaben/Ziele/ Schwerpunkte des Departements.					
B.1.4	Reservebildung, erleichterte Kreditübertragung, Kreditüberschreitung bei Mehreinnahmen - Anreize zu wirtschaftlichem Handeln					
B.1.5	Berichterstattung und Controlling – Ausbau, insbesondere der Erfolgsmessung (Evaluationen, KLR)					
B.2	Hat NFB aus heutiger Sicht auch Einfluss auf Strukturen, Prozesse (Führungs-, Support- und Kernprozesse) und die Kundenorientierung der armasuisse?	X		<u>X</u>	X	
B.3	Führung mit NFB - Verknüpfung von Aufgaben, Leistungen und Finanzen sowie Einführung des IAFP: Welchen Einfluss hat dies auf das Führungsverhalten des Departements und der UL armasuisse?	X	<u>X</u>	<u>X</u>	X	
B.4	Personalmanagement - Welche zusätzlichen organisatorischen resp. rechtlichen Vorkehrungen müssen mit NFB im Personalmanagement getroffen werden?	X	X	X	X	<u>X</u> ZDP
B.5	Finanzen - Welche zusätzlichen Vorkehrungen müssen mit NFB im Bereich der Finanzen getroffen werden?	X	X	X	X	<u>X</u> ZDF
B.6	Recht - Auswirkungen mit NFB und Herausforderungen? Keine Befragung			X		<u>X</u> C RD
B.7	IKT - Auswirkungen mit NFB und Herausforderungen? Keine Befragung	X		X		<u>X</u> C IKT
B.8	Sicherheit - Auswirkungen mit NFB und Herausforderungen? Keine Befragung	X		X		<u>X</u> C Si
B.9	Qualität - ergebnisorientierte Steuerung/Schulung: Auswirkungen mit NFB und Herausforderungen? Keine Befragung	X		X		<u>X</u> C Q

Nr.	Fragen	EFV, Leiter FLAG	GS VBS, L P & C	ar/ZD U.- Entw., v. Gunten	FLAG- Ämter	ar/ZD (Finan- zen, Personal)
C	Parlament					
C.1	Die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung wird durch die systematische Verknüpfung von Leistungs- und Kosteninformationen in Berichterstattung und Rechenschaftsablage erleichtert. <i>Heisst das, dass mit einer verstärkten Einflussnahme des Parlaments gerechnet werden muss?</i>	<u>X</u>	X	X	X	
C.2	Das Parlament kann mitwirken (Holprinzip), indem es auf der Leistungsseite - wie im Fall der Legislaturplanung - Planungsbeschlüsse erlässt und Planungsaufträge zu Finanzen und ausgewählten Leistungszielen auf Stufe der Leistungsgruppen (IAFP) erteilt. <i>Auswirkungen auf Stufe VE armasuisse und Kompetenzbereiche?</i>	<u>X</u>	X	X	X	
C.3	<i>Motionen zum Finanzplan: Einfluss auf die Ämter/KB armasuisse?</i>	<u>X</u>	X	X	X	
D	Bundesrat					
D.1	<i>Beitrag/Arbeitsaufwand armasuisse im Rahmen der Erstellung des Staatsrechnung/Geschäftsberichts?</i>	X	<u>X</u>	X	X	
E	Departement					
E.1	<i>Welche Auswirkungen wird Ihrer Ansicht nach NFB auf das Verhältnis zwischen Departement und VE armasuisse haben?</i>	X	<u>X</u>	X	X	ZDF/ ZDP
E.2	<i>Wie sehen Sie mit NFB die Führungsrolle des Departements vis-à-vis der armasuisse?</i>	X	<u>X</u>	X	X	ZDF/ ZDP
E.3	<i>Wie müsste die Zusammenarbeit der VE mit dem Departement bezüglich Planung-, Steuerungs- und Controllingaufgaben ausgestaltet werden?</i> <i>Welche Leistungen erwartet das Departement von der armasuisse?</i>	X	<u>X</u>	X	X	ZDF
E.4	<i>Wie könnte man den Leistungskontrakt vereinfachen im Wissen, dass die meisten Informationen zukünftig im IAFP abgebildet sind (Umfang max. 5 Seiten)?</i>	X	<u>X</u>	X	X	ZDF
F	Ressourceneinsatz auf Stufe VE armasuisse mit NFB (Planung – Realisierung – Betrieb)					
F.1	<i>Wie wird die Unternehmensleitung armasuisse (evtl. die Amts- und KB-Leiter) in die Realisierung NFB miteinbezogen?</i>	<u>X</u>		X	X	
F.2	<i>Ausgangslage/Berechnungsmodell für armasuisse (Antrag BR NFB, Anhang VI Kostenschätzung, Seiten 4 und 7)</i>	<u>X</u>		X		

Nr.	Fragen	EFV, Leiter FLAG	GS VBS, L P & C	ar/ZD U.- Entw., v. Gunten	FLAG- Ämter	ar/ZD (Finan- zen, Personal)
	Die Fragen F.2 bis und mit F.4 wurden zusammenfassend vom Leiter FLAG/EFV beantwortet, siehe Matrix, Anhang 8, Erstelldatum: 14.7.2011.					
F.3	Realisierungsphase NFB: Personal- und Finanzaufwand armasuisse <i>Welche Ressourcen werden bei der armasuisse während der Realisierungsphase NFB gebunden (FTE/Investitionen pro Jahr)?</i>	<u>X</u>		X		
F.3.1	Arbeitsaufwand der armasuisse im Rahmen der dezentralen Projektaufgaben NFB <i>Welcher Arbeitsaufwand entsteht <u>wo</u> im Rahmen der Erarbeitung/Mitgestaltung</i> - der Leistungsgruppen und den untergeordneten Leistungskataloge - des Leistungskontraktes - der Leistungs- und Wirkungsziele mit Indikatoren und Standards - der Wirkungsmodelle - der Anpassung der KLR - des Umbaus/Aufbaus des Controllings - der Leistungszeiterfassung (eher für ehem. FLAG-Ämter; für VE-Teile mit Ministerialaufgaben eher nicht).	X		<u>X</u>		
F.4	Betriebsphase NFB: Personal- und Finanzaufwand armasuisse Kalkulationsgrundlage Anhang VI: armasuisse (Modell: VE mit > 700 FTE)	<u>X</u>		X		

Anhang 5: Zusammenfassung der Interviewresultate zum FLAG-Modell

Fokus: Standortbestimmung bezüglich FLAG in der armasuisse

Anspruchsgruppe armasuisse:

- FLAG-Ämter Immobilien, Wissenschaft und Technologie und swisstopo (Führung und Controlling)
- Zentrale Dienste (Unternehmensentwicklung und Finanzen)

Interviewpartner (nach Reihenfolge der Interviews)

ES: Ernst Stauffer, Leiter Finanzen armasuisse; **TVG:** Thomas von Gunten, Leiter Unternehmensentwicklung armasuisse, **PM:** Patrik Michel, Stv. Leiter Unternehmensentwicklung armasuisse, **PE:** Prisca Eichenberger, Leiterin Unternehmensprozesse/Wissenschaft und Technologie armasuisse, **AB:** Adrian Bauersfeld, Chef Finanzen/Immobilien armasuisse, **MH:** Martin Heimgartner, Leiter FLAG/EFV, **MJ:** Marcel Jäggi, Bereichsleiter Support/swisstopo (armasuisse), **Gesamthaft sieben InterviewpartnerIn.**

Nr.	Fragen / Antworten
A	Generell
A.1	Wie hoch ist der Nutzen von FLAG für Ihre VE? Würden Sie nochmals auf FLAG umstellen? <u>ES</u> KB Immo und swisstopo: Ja, aus Gruppensicht; haben Markt, brauchen die Flexibilität und den Handlungsspielraum. Die Leistungsziele sind auf Dritte (Kunden ausserhalb VBS resp. ausserhalb BVerw) ausgerichtet. KB W+T: Gemäss Auftrag ist W+T primär zur Unterstützung der Beschaffung da und nicht hauptsächlich für Drittkunden. Die Mehrheit der Aufgaben von W+T sind im Rahmen des MP/PEB anzusiedeln, also klassische Verwaltungstätigkeit (Ministerialverwaltung). Folgedessen ist W+T nicht als ein klassisches FLAG-VE zu bezeichnen, sondern mehr etwas zwischen drin. <u>TVG</u> - Hoher Nutzen aufgrund der Leistungsorientierung der Führung und Mitarbeiter - Die Leistungsorientierung ist auch bereits in den Nicht-FLAG-Bereichen spürbar - Die Frage „will jemand die Leistung, die ich anbiete oder nicht?“ muss konsequenter gestellt werden, gerade in den Querschnittsbereichen (Stab UL, Zentrale Dienste)

Nr.	Fragen / Antworten
	Würden Sie nochmals auf FLAG umstellen? Ja, aber dann ganze Gruppe armasuisse gleichzeitig. Heute wird die Führung von Finanzen und die Leistungsorientierung unterschiedlich in der Gruppe armasuisse gelebt. <u>PM</u> Hoher Nutzen, insbesondere aufgrund - Mehrjährigkeit (= >Legislatur) des Leistungsauftrages LA => mittelfristige Positionierung - Verabschiedung durch Parlament/BR => politische Abstützung nicht ‚nur‘ im Departement - LA abgestimmt mit wesentlichen Anspruchsgruppen über den Ämterkonsultationsprozess => Legitimation - Output- anstelle von Inputsteuerung => Produkt/Output als Budget- und Steuergrösse - Produktgruppen- und Produktorientierung führen zu klaren Verantwortlichkeiten und Transparenz bezüglich der Management- und Kernprozessleistungen (KLR, Controlling) - Wirkungs- und Leistungsorientierung mit durchgängigem Zielprozess, inkl. Konkretisierung in der jährlichen Leistungsvereinbarung (LV) und LOBE-Zielsetzungen der MA - Globalbudgets (Funktions- und Investitionsausgaben) bieten mehr Flexibilität und die Möglichkeit zur Reservenbildung (freie und zweckgebundene Reserven). - Verglichen mit Kreis 1 VE wird betriebswirtschaftlicher geführt und gesteuert (Kostenbewusstsein) - MA-Kultur: Kunden-, Wirkungs- und Leistungsorientierung => unternehmerisches Denken/Handeln und Identifikation der MA mit den Produkten wird gefördert. Würden Sie nochmals auf FLAG umstellen? Ja, wo es aus Produkt- und Marktsicht Sinn macht jederzeit (Anmerkung: bei W+T waren die Voraussetzungen nicht ideal, da ein Grossteil der Leistungen innerhalb der Gruppe armasuisse wirksam werden und aufgrund politischer Interessen nicht kreditwirksam (LV NRM) verrechnet werden können). <u>PE</u> - Ja, definitiv - Höheres betriebswirtschaftliches Verständnis - Erhöhte Verbindlichkeit zu Effizienzsteigerungen resp. wirtschaftlichem Handeln vorhanden → Kultureller Wandel bei W+T noch nicht abgeschlossen - Kundenorientierter - Verbesserte Transparenz Erlös/Kosten - Strukturiertere Datenbasis

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>AB</u> <i>Jederzeit wieder FLAG! Gründe:</i> - 2 Globalbudgets) - Reservebildung allgemeine/zweckgebundene) Institutioneller Handlungsspielraum - Kreditübertragung über das Jahr hinaus) - Die Führung ist gezwungen sich über die über Leistung und Wirkung zu rechtfertigen - Die Führung ist nach wie vor zurückhaltend, wenn es um Transparenz geht, da sie einen Zusatzaufwand erfordert. <u>MJ</u> • Grosser Nutzen (Globalbudgets, Reservenbildung, Personalführung) • Als Pilotamt FLAG seit 1997 immer noch überzeugt • Alle 23 Ämter wollen im FLAG-Status bleiben
A.2	Sind sie der Meinung, dass - der individuelle Handlungsspielraum <u>TVG</u> <i>Durch die Globalbudgets sind Verschiebungen in den Betriebskrediten (Personal- und Sachkredite) möglich. Bei den MSA- (Materielle Sicherstellung der Armee) und den RP-Krediten sind in Zukunft keine Globalbudgets oder Kreditverschiebungen vorgesehen → ist ein Manko, vor allem für die KB Beschaffung, es fehlt am Handlungsspielraum/Flexibilität bei der Führung.</i> <u>PM</u> <i>Ja, vgl. Aufzählungen A.1.</i> <u>PE</u> <i>Jedenfalls, das Globalbudget ermöglicht eine flexible Verschiebung von Geldmittel zwischen Sach- und Personalkrediten (Betriebsbudget)</i> <u>AB</u> <i>1 % des Personalaufwands (exkl. Arbeitgeberbeiträge) können als Prämie den MA für gute Leistungen ausbezahlt werden.</i>

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MH</u> - Der Handlungsspielraum ist auch das Hauptmotiv für die Bundesverwaltung die Verwaltungsführung hin zu NFB weiterzuentwickeln - Das Globalbudget ermöglicht der Führung eine rasche und flexible Schwergewichtsbildung im entsprechenden Kontext bzw. unterjährig (Handlungsspielraum) - Reservebildung, Kreditverschiebung und Kreditüberschreitung bei Mehreinnahmen unterstützen eine betriebswirtschaftliche Verwaltungsführung. - die Leistungskultur <u>TVG (bezieht sich auch auf die Zielorientierung)</u> Bei FLAG ganz klar deutlicher ausgeprägt, da Wirkungs- und Leistungsziele → LOBE-Ziele, Leistungsvereinbarung jährlich und Leistungsauftrag alle 4 Jahre (strategische Grundausrichtung). <u>PM</u> Ja, vgl. Aufzählungen A.1. <u>PE</u> Wird gefördert. <u>AB</u> (diese Aussage bezieht sich ebenfalls auf „die Zielorientierung“ und das „Kostenbewusstsein“ (wirtschaftlicher Mitteleinsatz)) Wird mit FLAG stark entwickelt → Jährliches FLAG-Reporting mit neuer Struktur GS VBS → Rechenschaftsablage über wirtschaftlichen Mitteleinsatz - die Zielorientierung <u>PM</u> Ja, vgl. Aufzählungen A.1. <u>PE</u> Wird gefördert.

Nr.	Fragen / Antworten
	- das Kostenbewusstsein (wirtschaftliche Mitteleinsatz) <u>ES</u> Eher besser bei FLAG. Es kommt darauf an, wie geeignet die Leistungsart ist, d.h. was ist an einen Kunden an Leistung verrechenbar und was nicht. <u>TVG</u> Bei FLAG: Fokus auf <u>Kosten</u> und nicht auf Kredite wie bei Inputsteuerung. <u>PM</u> Ja, vgl. Aufzählungen A.1. <u>PE</u> - Es hat noch Reserve in den Globalbudgets - Geld <u>gehört</u> nicht den FLAG-VE; somit ist das Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeitenden nicht gleich hoch wie in der Privatindustrie - Nach wie vor in den Köpfen sowie in der Praxis anzutreffen: weniger Geld gebraucht = Weniger in Zukunft → der Wille zum sparsamen und wirtschaftlichen Handeln wird so geschmälert - Abstimmung zwischen FLAG-VE und GS VBS betreffend flexibler, jährlicher Festsetzung/Anpassung des Globalbudgets in beide Richtungen (+/-) je nach Geschäftsentwicklung zu wenig institutionalisiert. <u>MH</u> Die Transparenz über Leistungen, Wirkungen, Aufgaben, Finanzen, HR ermöglichen betriebswirtschaftliche Vorteile: Wirtschaftlicher Anreiz für die Führung/Mitarbeitende und eine gezielte Steuerung der Leistungen, Wirkungen und Finanzen. In der Regel besteht nur in den FLAG-Verwaltungseinheiten eine Kosten-/Leistungsrechnung (KLR), deren Ausprägung eine solche Generierung von Informationen ermöglicht. - das Verantwortungsbewusstsein bei Führungskräften <u>TVG</u> Mit FLAG: Das Verantwortungsbewusstsein hat klar zugenommen, weil das Mind-Set auf Kosten/Leistung ausgerichtet ist, ein Commitment zu den Leistungen in LV und LA von vorgesetzten Stellen (Departement → RC/UL → L FLAG-Einheit) eingefordert wird und die Leistungen auch beurteilt werden.

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>PM</u> Ja, vgl. Aufzählungen A.1. <u>PE</u> Besser und grösser; abhängig von der Qualität des Controllings, je besser das Controlling desto besser die Führung. Ist aber auch abhängig von der Führungs- resp. Controllingkultur und Stärke der wirtschaftlichen Ausrichtung und Messverfahren. Dabei spielen zusätzlich das Rollenbewusstsein und die Persönlichkeiten der Führungskräfte eine Rolle. <u>AB</u> Sind interessiert an Reservebildung (zweckgebundene d.h. projektgebundene und max. 5 % des Funktionsaufwandes können als allgemeine Reserve ausgeschieden werden, für Immo = CHF 10 Mio. → Wirtschaftlicher Anreiz - die Arbeitszufriedenheit <u>TVG</u> Kein wesentlicher Unterschied. Eher ein Qualitätsaspekt im Rahmen Business-Excellence und weniger im Zusammenhang mit FLAG zu sehen. <u>PM</u> FLAG bzw. die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kann sicher einen positiven Beitrag zur Arbeitszufriedenheit leisten, ist aber sicher nur eines von vielen Kriterien, die zu einer hohen Arbeitszufriedenheit führen. => Einfluss daher eher marginal. <u>PE</u> Sind von anderen Faktoren abhängig, als von Führungsmodell. Annäherung an privatwirtschaftliches Handeln kann Motivationsfaktor sein (Image Bund: „verstaubt“) <u>AB</u> (diese Aussage bezieht sich ebenfalls auf „Bindung zum Arbeitgeber“) Keine Unterschiede, resp. sind nicht explizit von FLAG abhängig.

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MH</u> Bei FLAG liegt der Fokus auf dem Wirkungsmodell; Mitarbeitende haben das Gefühl zur Weiterentwicklung der Gesamtorganisation beizutragen bzw. erkennen ihren Beitrag, den sie zum Gesamtergebnis bzw. zu übergeordneten Ziel beisteuern. - die Bindung zum Arbeitgeber <u>TVG</u> Kein wesentlicher Unterschied. Eher ein Qualitätsaspekt im Rahmen Business-Excellence und weniger im Zusammenhang mit FLAG zu sehen. <u>PM</u> Analog Antwort Arbeitszufriedenheit. <u>PE</u> Sind von anderen Faktoren abhängig, als von Führungsmodell. - die Serviceorientierung des Mitarbeitenden <u>TVG</u> Kein wesentlicher Unterschied. Eher ein Qualitätsaspekt im Rahmen Business-Excellence und weniger im Zusammenhang mit FLAG zu sehen. <u>PM</u> Eindeutig Ja, vgl. Aufzählungen A.1. <u>PE</u> (Bezieht sich auf die Kundenorientierung) Auch mit FLAG verbesserungswürdig, da in den meisten Fällen die Mentalität immer noch vorherrscht: Die Aufträge kommen ja, man muss sich nicht darum bemühen! In der Privatindustrie ist dies entscheidend.

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>AB</u> Kundenorientierung = mehr Faktor von Business Excellence in FLAG-VE besser ist, als in konventionell geführten Verwaltungseinheiten? Gründe? <u>ES</u> Die Führung einer FLAG-VE ist gezwungen die FLAG-Instrumente anzuwenden. Das Bewusstsein über Leistungen, Wirkungen und Indikatoren (Messgrößen) ist vorhanden. <u>PE</u> Die Verbindlichkeit betreffend Leistungserbringung ist mit FLAG grösser. <u>AB</u> - Es fehlt an Benchmarks mit gleichartigen Organisationen im Ausland - Nicht zuviel von FLAG/NFB erwarten; nach wie vor sind die Modelle in einer Verwaltungsstruktur eingebettet. <u>MH</u> Die Zielorientierung, das Kostenbewusstsein, die Arbeitszufriedenheit und die Bindung zum Arbeitgeber sind in FLAG-Verwaltungseinheiten signifikant besser als in Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten (Unabhängige, externe Analyse der Personalumfrage 2007 und 2009 nach Verwaltungseinheiten und Kader). <u>MJ</u> - Vgl. Evaluation Thom/Ritz 2003 - Sparauflagen konnten besser umgesetzt werden - Personalaufbau war möglich, ohne Globalbudget zu erhöhen - Arbeitszufriedenheit der FLAG-VE höher als nicht-FLAG-VE (vgl. Auswertung Heimgartner) - Optimierung des Mitteleinsatzes (Kreditrest / Reserven allgemein*/zweckgebunden) - Motivation der MA *: Reserve allgemein: max. 5 % des Globalbudgets

Nr.	Fragen / Antworten
A.3	Vergleich FLAG-Modell mit klassischem Führungsmodell: Ist mit FLAG-Modell besser? (ja/nein, weil...) - Bewusster Dialog über Leistungen und Wirkungen sowie Kosten → Qualitativ bessere Führung? <u>ES</u> Abhängig von der Aufgabe (Messbarkeit der Leistungen, Markt vorhanden ja/nein). Bei FLAG ja. Bei der Ministerialverwaltung: Hilft der Führung vom Modell her leistungsorientierter zu sein. Der Aufwand für das Controlling und die Berichterstattung sind jedoch zu hoch im Vergleich zum Nutzen → Konsequenz: Die Sicherstellung der Einfachheit und das Setzen von Standards beim Controlling und bei der Berichterstattung sind im Rahmen des BVerw-weitem Einsatz von FLAG-Instrumenten wichtig. <u>TVG</u> Mit FLAG ein MUST = Führung von Nicht-FLAG-Einheiten muss analog entwickelt werden. <u>PM</u> Ja, weil das Leistungsangebot in Produktgruppen und Produkten strukturiert ist, mit individuellen Wirkungs- und Leistungszielsetzungen sowie entsprechender Kosten- und Ergebnistransparenz (Aufwand, Ertrag, Kostendeckungsgrad, Kundenzufriedenheit usw.) <u>PE</u> Hauptsächlich über Fachbereichsleiter und Produktmanager mit zentralem Wissen über FLAG/Leistungen und Wirkungen. Sie müssen jedoch Vorbildfunktion wahrnehmen. Für die effiziente Führung über Leistungen (FLAG) sind Wirkungsmodelle, Mess- und Datenerhebungsverfahren und der Leistungsauftrag von zentraler Bedeutung. <u>AB</u> Ja. <u>MH</u> Transparenz über Leistungen, Wirkungen, Aufgaben, Finanzen, HR schaffen bessere Entscheidungsgrundlagen für die Führung → Kompetenz steigt.

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MJ</u> JA, Verbindung zwischen Leistung und Ressourcen ist die Grundlage. - Institutionelle Zielorientierung/Zielmessung? - Individuelle Zielorientierung/Leistungsbeurteilung? <u>TVG</u> Handlungsbedarf bei Nicht-FLAG-Einheiten; bei FLAG-Einheiten wird es eingefordert. Vor allem die Zielmessung ist ein armasuisse-weites Thema. <u>PM</u> Ja, weil der FLAG Führungs- und Steuerungsprozess dies einfordert und zum Standard macht. Saubere Zielkaskadierung => LA mit Legislaturzielen (Wirkungs- und Leistungsziele), LV mit Jahreszielen basierend auf den LA-Zielen (Wirkungs- und Leistungsziele), herunterbrechbar in individuelle LOBE-Zielsetzungen für MA. Institutionalisierte Controlling- und Reportingprozess, inkl. Wirkungs- und Leistungsberichterstattung im Rahmen des LA-Prozesses. <u>PE</u> FLAG-VE haben noch Optimierungsbedarf = Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Sicht; Einführung bei Nicht-FLAG-VE zwingend. <u>AB</u> Ja. <u>MH</u> Abstimmung zwischen der institutionellen und individuellen Zielorientierung findet über den Abgleich der Leistungs- und Wirkungsziele der Organisation mit dem LOBE-Prozess L FB - MA statt → Einbindung MA in die Weiterentwicklung des Unternehmens → Motivation. <u>MJ</u> Institutionelle Zielorientierung/Zielmessung? JA, Führung über Globalbudget statt Personalkontingent Individuelle Zielorientierung/Leistungsbeurteilung? JA, Unterteilung in Produktgruppen und Produkte (Output-Orientierung)

Nr.	Fragen / Antworten
	- Aufgabenverzichts- und Ressourcenkürzungsdiskussionen? <u>TVG</u> Ist nur möglich, wenn Datentransparenz bei Leistungen/Wirkungen/Kosten und Messverfahren vorhanden sind; Objektivität, Transparenz und Institutionalisierung wird durch FLAG gefordert. Status armasuisse: Bei FLAG-Einheiten armasuisse: Optimierungsbedarf Bei Nicht-FLAG armasuisse: Systematische Einführung. <u>PM</u> Ja, weil die Diskussion aufgrund der Produktgruppen- und Produktorientierung sowie der entsprechenden Kosten- und Leistungstransparenz greifbarer wird => im Sinne von: „weniger Budget?, dann findet folgendes nicht mehr, oder nur noch mit folgenden Einschränkungen/Einbussen für den Leistungsbezüger statt...“ <u>PE</u> Bei FLAG ist die Datenbasis besser für die Steuerung inkl. Aufgabenverzicht und Ressourcenkürzungen. <u>AB</u> Nicht spezifisch FLAG. Grundsätzlich stellt sich immer die Frage „make or buy“. <u>MH</u> Datenbasis mit FLAG/NFB ist besser → Konsequenzen von Kürzungsanträgen können leichter und schneller aufgezeigt werden. Ermöglicht Priorisierung der Geschäfte bzw. Ausrichtung auf die strategische Stossrichtung bzw. Kerngeschäft. <u>MJ</u> JA, lässt dem Amt Handlungsspielraum. - Strukturierter und zielgerichteter Dialog Geschäftsleitung FLAG-VA - Unternehmensleitung armasuisse - Departement? <u>TVG</u> Vergangenheit: Departement hat direkt mit FLAG-Einheiten verhandelt, so z. B. mit W+T = Beschaffung hat nicht mitgesteuert und die Unternehmensentwicklung

Nr.	Fragen / Antworten
	war aussen vor. Seit 2010: Departement – RC/UL – FLAG-VE; der RC/die UL sollte über LA, LV, Ziele und Berichte steuern; Bewusstsein muss noch verbessert werden. <u>PM</u> Innerhalb FLAG-VE: Ja, weil die Führung und Steuerung aufgrund der Produktgruppen- und Produktorientierung sowie entsprechender Kosten- und Leistungstransparenz zu klareren Steuerungsgrundlagen (Reporting und Controlling) führt und nebst der Linienverantwortung auch die Produktgruppen- und Produktverantwortung klar festgelegt ist. UL ar / Departement: dito oben, nur ist das Wissen / Verständnis bezüglich FLAG sowohl in der UL ar, als auch im Departement leider teilweise noch weniger ausgeprägt, was den strukturierten und zielgerichteten Dialog erschweren kann. <u>PE</u> (GL FLAG_VA – UL armasuisse – Dept. – EFV) I. <u>Zu viele Berichte (Finanzberichterstattung) und Korrekturläufe</u>, die W+T erstellen muss → UL, GS VBS, EFV. Dazu kommen die jährlichen Leistungsvereinbarungen sowie alle 4 Jahre der Leistungs- und Wirkungsbericht und der Leistungsauftrag. II. <u>Unklar wer kontrolliert wen</u>: EFV, GS VBS, Finanzen ar, (Unternehmensentwicklung ar – bis jetzt in geringem Ausmass). III. <u>Dialog</u>: Erstellung und Vernehmlassungsprozesse LA nicht genügend abgestimmt zwischen EFV – GS VBS – UL/Unternehmensentwicklung – FLAG-VE. Koordinationsbedarf vor allem zwischen GS VBS und EFV. Zum Teil greift das EFV direkt bei FLAG-VE ein ohne vorherige Koordination mit GS VBS und umgekehrt. <u>AB</u> Ist beschränkt durch FLAG beeinflusst. Sind herkömmliche Führungsprozesse. <u>MH</u> - Systematischer - Hinterfragen des Dialogs zur Weiterentwicklung und Reflexion BVerw-intern mit Benchmarking <u>MJ</u> JA, da output-orientiert. Der Dialog findet jedoch nur sehr zurückhaltend statt...Hauptkunde Armee = Ist nicht FLAG

Nr.	Fragen / Antworten
	- Nachweis und Kommunikation der eigenen Leistungen und der erreichten Resultate? <u>TVG</u> FLAG: MUST in der Berichterstattung. Nicht-FLAG: Fehlt. <u>PM</u> Ja, weil die Berichterstattung über erzielte Wirkungen und Leistungen integral zum FLAG-Prozess gehört, sowohl im Rahmen des Wirkungs- und Leistungsberichts (LA), als auch bei den Jahresreportings (LV). Im Rahmen dieser Berichterstattungen werden nebst internen Leistungsmessungen auch Wahrnehmungsmessungen durchgeführt (strukturierte Feedbacks / Bewertungen der Anspruchsgruppen, d.h. Aussensicht). <u>PE</u> Besser mit FLAG. <u>AB</u> Berichtsverfahren mit Schwergewichtsthemen. <u>MH</u> Ist mit FLAG besser (empirisch belegt). Durch das Führungsmodell wird die Kommunikation resultatorientierter; ist ein ständiger Verbesserungsprozess bezüglich der Aussagekraft. <u>MJ</u> JA! Visibilität ist sehr wichtig; zu seinen Produkten stehen!
A.4	Selbstfinanzierung im Rahmen FLAG/Kostendeckungsgrad: Durchschnitt Verhältnis Funktionseinnahmen zu Funktionsausgaben bei MeteoSchweiz, METAS, BASPO, swisstopo, ZAS, swissmint, Agroscope, Nationalge-stüt, IVI, ZIVI und BAKOM ist 45%, leicht steigend seit 2005. Welche KDG-Werte erreichen die FLAG-Ämter Immo, W+T und swisstopo? <u>TVG</u> - swisstopo ca. 27 bis 28 % Funktionseinnahmen im Verhältnis zu Funktionsausgaben

Nr.	Fragen / Antworten
	- W+T: ca. 60 %, wobei die Leistungen z. G. der KB Beschaffung und Verteidigung zu den Funktionseinnahmen gerechnet werden - Immo: ? %, Funktionseinnahmen durch Immobilienverkäufe und Mieten, Tendenz abnehmend <u>PM</u> swisstopo: LA 2008-11: 44% Immobilien: LA 2007-11: 101% W+T: LA 2007-11: 69% <u>PE</u> KDG W+T: 2010 = Gesamthaft 77 %. Verteilung Erlöse Kunden: 60 % Beschaffung, 30 % A-Stab und Verteidigung, 10 % Restl. VE VBS, andere Bund und Dritte. <u>AB</u> Immo: <u>Kernbestand/Von der Armee genutzte Objekte</u> Abdeckung der Betriebskosten, Abschreibungen und Zinsen mit den Erlösen aus Mietzinsen: 97% KDG <u>Dispo-Bestand/Objekte, die die Armee nicht mehr benötigt</u> Aufwand wird durch Vermietung und Verkäufe zu 95 % KDG abgedeckt. <u>MJ</u> - Vgl. Staatsrechnung und VA12 - Für swisstopo rund 35% (sobald Google neue Kartentools auf dem Netz kostenlos lanciert, brechen bei swisstopo die Erträge ein; der Kunde geht den billigsten Weg). Tendenzen für die Zukunft? <u>TVG</u> Swisstopo: Tendenz sinkend; Reduktion bei klassischem Kartenmaterial; Immobilien: Tendenz sinkend, Ausgleich über mehr Vermietung; W+T: etwa stabil. <u>PM</u> swisstopo: für LA 2012-2015 wird eine <u>sinkende</u> Kostendeckung auf neu 35% prognostiziert. Grund: Neues Geoinformationsgesetz mit volkswirtschaftlicher Ausrich-

Nr.	Fragen / Antworten
	tung führt zu einer Leistungsverchiebung hin zu ‚amtlichen‘, anstelle von gewerblichen Leistungen (Prognose gewerbliche Leistungen: minus 64%). Immobilien: für LA 2012-2015 wird eine <u>sinkende</u> Kostendeckung auf neu 94% prognostiziert. Grund: Tiefe Marktpreise und Rückgang der gewerblichen Leistungen (=>externe Vermietungen, Prognose: minus 33%). W+T: für LA 2012-2013 wird eine <u>sinkende</u> Kostendeckung auf neu 59% prognostiziert. Grund: Personalabbauvorgaben und Personalverschiebungen ar-intern (Q, Flugerprobung) führen zu einem Erlösrückgang. Hingegen steigen die Kosten insbesondere im Bereich der Versuchsinfrastruktur, weil künftig auf eine Kostenbeteiligung durch ar Beschaffung verzichtet wird. <u>PE</u> KDG in den Produktgruppen (LA 12-13)*: - Produktgruppe 2: Kundenaufträge = ca. 90 %, Tendenz steigend - Produktgruppe 1: Strategische und hoheitliche Kompetenzen (Kompetenzerhalt, Unterhalt und Einsatzbereitschaft Infrastruktur, strategische und hoheitliche Aufgaben) = ca. 40 % Jahr. Produktgruppen unterteilt in je vier Produkte (Aufgabenart); idealerweise hinterlegt mit Organisationsstruktur, bspw. Fachbereich (Verantwortlichkeiten pro Produkt), um Matrixorganisation zu vermeiden; bei W+T nicht durchgängig der Fall. <u>AB</u> Gleich bleibend.
A.5	Auslagerung/Steuerung von Bundesaufgaben: - Dienstleistungen mit Monopolcharakter - Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht - Dienstleistungen am Markt gemäss Corporate Governance Bericht vom 13.9.2006. armasuisse, Weiterentwicklung Richtung 3. Verwaltungskreis: Sinnvoll resp. realistisch? <i>Wird gemäss Entscheid Unternehmensleitung armasuisse 2011 nicht weiterverfolgt. Keine Verarbeitung in die Masterarbeit.</i> <u>ES</u> <i>Obsolet, da anlässlich dem Strategieseminar, Ende Mai 2011 von der UL armasuisse festgestellt wurde:</i> - Markt armasuisse nur beschränkt vorhanden - Hoheitliche Aufgaben (politikvorbereitende Aufgaben, aktive Rolle im Bereich Verteidigung, Geheimhaltungsaspekte, Einsatz von Steuergeldern)

Nr.	Fragen / Antworten
	- <i>Unabhängigkeit vom Auftraggeber und vom Lieferant bewahren (Klare Abgrenzung notwendig). → Entwicklung armasuisse in 3. Kreis weder sinnvoll noch realistisch</i> - <i>Swisstopo selber sieht für sich ein 3. Verwaltungskreis nicht als Option.</i> <u>TVG</u> - <i>Politik nicht reif für diesen Schritt; nicht alle Leistungen eignen sich gleich für Auslagerung. Beschaffungsleistungen könnten auch an Dritte angeboten werden.</i> - <i>Für die Auslagerung von hoheitlichen BVerw-Aufgaben ist die Normenbasis unvollständig</i> <u>PM</u> <i>Nein, möglicherweise verfügen zwar einzelne, spezifische Leistungsbereiche innerhalb der Gruppe armasuisse über ein gewisses ‚Kreis 3-Potenzial‘, für das Gros des Produktportfolios armasuisse beurteile ich dies zum aktuellen Zeitpunkt aber als unrealistisch. Hauptgründe: generell sinkende Kostendeckungen bei den FLAG-VE prognostiziert, fehlender Markt bzw. wenig Marktpotenzial, Konkurrenzierung der Privatwirtschaft politisch nicht opportun, kein politischer Wille spürbar, unternehmerisches Denken intern noch viel zu wenig ausgeprägt vorhanden usw.</i> <u>MH</u> <i>Siehe Bericht: Fliegerärztliches Institut vom 15.12.2008. Anfrage bei Fliegerärztliches Institut, Dübendorf, Frau Binder, 044 823 25 19.</i> <u>MJ</u> <i>Wie gebunden bin ich an meinen politischen Grundauftrag oder „ineffizienten“ Kompetenzerhalt aus Sicherheitsgründen (Geheimhaltung, Karten mit Sprengobjekten, etc.)</i> <i>Was macht Schweden und Grossbritannien mit ihrer rüstungsspezifischen Agenturstruktur?</i>
B	FLAG-Steuerungsinstrumente
B.1	<i>Haben sich die FLAG-Instrumente (Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung/Globalbudget, Möglichkeiten der Reservebildung/vereinfachten Kreditübertragung/Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen, Wirkungs- und Leistungsberichte) im operativen Tagesgeschäft bewährt?</i> <u>ES</u> <i>Ja.</i>

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>TVG</u> Haben sich gut bewährt; Berichterstattung muss einfacher und schlanker werden → 5 Seiten <u>PM</u> Die Instrumente haben sich grundsätzlich gut bewährt, besonders Globalbudget, Reservebildung und Kreditübertragung. Hingegen ist insbesondere der LA ein eher politisches Papier und daher für die <u>interne Verwendung</u> - im Sinne einer Strategie – wohl zu wenig konkret ist. Dasselbe gilt auch für das Reporting gegenüber dem Departement (LV) und dem Parlament/BR (LA), nebst dem dieses aktuell noch zu viel Aufwand generiert. (= > Stufe Departement wird ab 2011 verschlankt, d.h. kein Halbjahresreporting mehr, sondern ein schlankeres Jahresreporting.) <u>PE</u> Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen: Kam bei W+T nicht zur Anwendung. LA-Erarbeitung: Ist sinnvoll, muss aber kompakter sein. Verkommt heute zu einer administrativen Übung, ist zu umfangreich und zu kompliziert. Die Prozesse müssen besser abgestimmt sein, so dass mehreren Korrekturläufe von verschiedenen Seiten vermieden werden können (Programm FLAG, GS-VBS, div. VE aus Ämterkonsultation, Bundeskanzlei). Jahresreporting FLAG: Einfach halten: Wirkungs- und Leistungsziele je Produktegruppe und Finanzieller Bericht. <u>AB</u> Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen: Es ist in der Regel unsicher, ob die Mehrerträge auch wirklich erzielt werden; nicht selten werden Leistungen aus den Service Level Agreements (SLA) und Leistungsvereinbarungen vom Kunden nicht abgerufen, was de facto heisst, dass man Gefahr läuft, allfällige Kreditüberschreitungen nicht mit Einnahmen decken zu können. In der Regel kommen Investitionsbedürfnisse unter Jahr auf, d. h. meistens zu einem Zeitpunkt, wo eine Abschätzung der Mehreinnahmen noch gar nicht zuverlässig möglich ist.

Nr.	Fragen / Antworten
	<i>Reservebildung:</i> <i>Mehrleistung und Effizienzsteigerung ermöglichen Reservebildung und folgedessen auch die Anstellung zusätzlicher Mitarbeiter (seit 1.1.2011 für Immo und W+T möglich; vorher Abbauvorgaben oder Begrenzung der Anzahl Mitarbeiter = <u>Unvollständiges FLAG</u>).</i> <u>MH</u> (Aussage bezieht sich vor allem auf Leistungsauftrag und Wirkungs- und Leistungsbericht) <u>Optimierungsbedarf</u> <i>Leistungsauftrag VBS/armasuisse:</i> - Gliederung LA muss stufengerecht, verständlich für Parlament, Bundesrat und Departement sein (stufengerecht erachte ich als Synonym für kundenfreundlich, adressatengerecht, etc.) - Umfang heute zu gross - Wirkungs- und Leistungsbericht (WLB): - Gutes Dokument und gute Datenbasis - Zielorientierung bzw. –steuerung ist eine Daueraufgabe und beginnt nicht erst mit den redaktionellen Arbeiten zum WLB. - Kontinuierliche Leistungs- und Wirkungsmessung auch nachdem der Schwellenwert erreicht wird (Mechanik: Definition Ziele, Messgrössen, Schwellenwerte) - Strategische Messresultate aus den WLB müssen in den folgenden Leistungsauftrag (2012 – 2015) einfließen <u>MJ</u> <i>JA!!! Erhöhter Handlungsspielraum, bessere Kreditausnutzung, Transparenz der Leistung → Identifikation der Kostentreiber</i> Konnte dadurch die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit gesteigert werden und wie wurde dies gemessen? <u>ES</u> <i>Messbarkeit und die Vergleichbarkeit sind schwierig. Was ist jetzt wirtschaftlicher/wirksamer:</i> - TTE-Evaluation von CHF 6 Mio. oder eine Sackmesser-Evaluation von CHF 0.3 Mio. - Welche Kriterien werden für die Messung der Wirtschaftlichkeit/Wirksamkeit angewendet (Gesamtbeschaffungsvolumen, Komplexität der Beschaffung, Realisierungszeit, Anzahl Nutzer, Anzahl Nutzungen, etc.)?

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>TVG</u> Grundsätzlich ja, es besteht aber kein einheitliches Messsystem. FLAG-VE haben auch Optimierungsbedarf. <u>PM</u> Vom Bauchgefühl her ja... Wie genau dies aber in den FLAG-VE aktuell gemessen wird und wie aussagekräftig diese Messungen effektiv sind, entzieht sich meiner Kenntnis. <u>PE</u> Grundsätzlich ja. Braucht aber trotzdem ein gut aufgebautes Controlling für die Steuerung der VE. Wirtschaftlichkeit: Es ist nicht dein Geld. Wirtschaftlichkeit muss aktiv von der Führung überprüft werden, was zum Teil zu wenig gemacht wird. Wirksamkeit eher schwierig zu messen. <u>AB</u> (Aussage bezieht sich auf die „Wirtschaftlichkeit“) Das Geld ist bei FLAG nicht verloren, wenn es nicht unter Jahr ausgegeben oder engagiert werden konnte z. B. aus Kapazitätsengpässen bei MA oder Produktions- und Lieferungsverzögerungen → Kreditübertrag oder zweckgebundene Reserve. Es geschieht also keine Ausgabe für Nichts. Bei der klassischen Verwaltung ist die Gefahr der Kreditausschöpfung – also des unwirtschaftlichen Handelns – sehr viel grösser. Wer weniger ausgibt als geplant, erhält im Folgejahr weniger. <u>MH</u> - Eine Analyse wurde nie in Auftrag gegeben. Dies wäre zu aufwändig gewesen. Zudem wäre der Nachweis kaum zu erbringen gewesen. D.h. es liegen diesbezüglich keine Ergebnisse vor. - In Teilgebieten konnte dies mit der Evaluationstätigkeit nachgewiesen werden. Grundsätzlich: Wirtschaftlichkeit liegt grundsätzlich vor, wenn eine Reservebildung möglich ist (Indiz dafür) <u>MJ</u> - Punktueller Nachweis bei einzelnen Produkten - Optimierung des Mitteleinsatzes auf Stufe Amt statt „Kreditausnutzung im Dezember (Dezemberfieber)“; man ist nicht gezwungen in Projekten das Geld auszugeben, sondern man schafft zweckgebundene Reserven, die im nächsten Jahr engagiert werden → Wirtschaftlich

Nr.	Fragen / Antworten
B.2	<i>Einheitlichkeit/Grösse/Fach“kauderwelsch“ der Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarungen und Berichterstattung – Optimierungsbedarf?</i> <u>TVG</u> LA und LV o.k. Berichterstattung gemäss Frage B.1 <u>PM</u> Für alle, die sich mit dem FLAG-Prozess und den Vorgaben Neues Rechnungsmodell Bund (NRM) aktiv beschäftigen, sollte die Verständlichkeit gegeben sein. Ich persönlich würde bei der Berichterstattung harte Wertangaben/KPIs und Ampelfarben der heutigen Wolkendarstellung vorziehen. <u>PE</u> Ja, die Verständlichkeit der Inhalte ist anzustreben. Die LV-/LA-Ersteller sind zu einem grossen Teil Techniker; der Chefcontroller oder Kommunikationsbeauftragte müsste die Inhalte für Parlament / Bundesrat „übersetzen“, was nicht einfach ist (braucht gute Fachkenntnisse über mehrere wissenschaftliche Disziplinen). <u>MH</u> Verbesserung der Verständlichkeit für nächst höhere Stufe und die Bevölkerung bzw. Öffentlichkeit. Ansetzen muss man hierfür sicherlich an der Struktur, der Formulierung (Vermeidung von Abkürzungen und technischen Ausführungen) und der Entflechtung von politischen und operativen Entscheidungsgrundlagen. <u>MJ</u> - Ständiges Bestreben, die „Flughöhe“ zu optimieren (LA → Politik, GS VBS) - Optimierung des Detaillierungsgrads (zu viele Ziele) versus Steuerungsmöglichkeiten - Frage der Fachkompetenz der übergeordneten Instanzen
B.3	<i>Vereinbarung von Wirkungs- und Leistungszielen (inkl. Indikatoren/Sollwerte) zwischen den FLAG-VE und dem Bundesrat resp. Departement im Rahmen der Leistungsaufträge/Leistungsvereinbarungen – verfügen der Bundesrat resp. das Departement über genügend Fachkenntnis?</i> <u>TVG</u> Die Frage „sind die Leistungs- und Wirkungsziele sinnvoll“? kann wie folgt beantwortet werden: - GS VBS, Planung und Controlling: Ja - GS VBS, GSekr: nicht sicher; Verständnis Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) analog Kantone - Departementschef: nicht sicher.

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>PM</u> <i>Ich kann die Kompetenzen dieser Personen nicht generell beurteilen, gehe aber davon aus, dass die dafür notwendigen Fachkenntnisse nicht in jedem Fall vorhanden sind, bzw. das Detailwissen zu einzelnen Zielsetzungen fehlt.</i> <u>PE</u> <i>Nein, wenn es bereits für die UL armasuisse schwierig ist, dann erst recht für die Stufe Departement und Bundesrat; schwierig das Know-how über die sehr heterogenen Bereiche Immo, W+T, swisstopo, BASPO und BABS zu haben. Auch hier gilt es, die Inhalte stufengerecht für das Departement resp. Bundesrat aufzuarbeiten.</i> <u>AB</u> (Aussage bezieht sich auf das „Departement“) - Unterschiedlicher Kenntnisstand über Immo zwischen FLAG-VE Immo und Departement ist eine Tatsache - Das GS VBS sollte folgenden Fokus einnehmen: . Übersicht über die VBS-FLAG . spezielle Probleme und Fragestellungen für alle FLAG-VE regeln . Vertrauensbasis mit den Leitern Controlling FLAG-VE . Grobkörnigkeit = Stichproben. <u>MH</u> <i>Fachkenntnis des Bundesrats und des Departements ist nicht wesentlich, vielmehr</i> - das logisches Denken - die richtigen Fragen stellen - die richtige Einstellung zum Thema bzw. ein Grundinteresse an der Führung haben. <u>MJ</u> - Einfluss war bisher gering, deshalb kaum beurteilbar (Führung über Wirkungen braucht fachspezifisches Wissen auf Stufe GS VBS – ist das stufengerecht?) - System in Deutschland mit Fachministerien wäre die Alternative – Verhältnismässigkeit/Kosten?

Nr.	Fragen / Antworten
B.4	Duale Steuerung: Wird die Nutzung der FLAG-Führungsinstrumente durch die Existenz von zwei Steuerungsmodellen (FLAG-Modell/klassisches Führungsmodell) erschwert? <u>TVG</u> Die Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten haben betreffend Transparenz in den Bereichen Leistungen, Wirkungen, Kosten und Messverfahren Nachholbedarf. <u>PM</u> Ja, es kann seitens der FLAG-VE, aufgrund übergeordneter Führungs- und Steuerungsprozesse der Gruppe armasuisse, zu Friktionen (nacheilende Vorgaben) und/oder Doppelspurigkeiten führen, da sich der FLAG-Prozess und der kamerale Prozess (Führung und Steuerung) nicht immer sauber aufeinander abstimmen lassen (zeitlich und inhaltlich). <u>PE</u> Einheitlichkeit mit 1 Führungsmodell ist anzustreben. Schon in der armasuisse ist es heute different → Schwierigkeiten bei der Verständlichkeit und Steuerung sowie bei der Vereinheitlichung von Prozessen und Instrumenten (Divergenz Projektsicht – Produktesicht). <u>MH</u> - Der Austausch hin zu standardisierten/vereinheitlichten Controlling-Daten muss angestrebt werden, so dass das gegenseitige Verständnis wächst - Verschiedene Geschwindigkeiten = Instabilität in der Führung <u>MJ</u> - Bei Immo und W+T bestand eine Übersteuerung durch Personalabbau-Vorgaben - Für swisstopo kein Problem
B.5	Wenn Sie ein neues FLAG-Instrument einführen oder eines optimieren könnten, welches wäre das? <u>ES</u> Die Regelung der Reservebildung (allg. Reserven) und deren Verwendung (tw. können heute aufgrund eines nicht erfüllten Kriterium keine allg. Reserven gebildet

Nr.	Fragen / Antworten
	werden, obschon sensationell gut gearbeitet wurde; hingegen kann bei „mittelmässiger“ Arbeit, sofern die Kriterien erfüllt sind, solche allg. Reserven gebildet werden). - Allgemeine Reserve = Kriterien erfüllen / Generierung von Mehrerträgen - Zweckgebundene Reserve = Budgetierter Aufwand im Projekt nicht gebraucht (Reparaturarbeiten an Immobilien konnten aus Ressourcenmangel nicht in Auftrag gegeben werden), Verbrauch nach Projektfortschritt <u>TVG</u> Prozess der durchgehenden Leistungs- und Wirkungsziele sowie Kennzahlen von Departements- bis Fachbereichsstufe; auf Fachbereichsstufe auf LOBE-Ziele hinunterbrechen (siehe Skizze). <u>PM</u> <u>Optimieren:</u> LA-Prozess 2012-2015 war infolge mehrmaliger Korrekturanweisungen vom GS VBS sehr aufwändig für die FLAG-VE (=> bis gegen 30 Versionen für einen LA), weil immer wieder Korrekturen und Anpassungen eingefordert wurden, was mehrmalige Nachbearbeitungen und dies wiederum zusätzliche Übersetzungsleistungen auslöste. VBS-interner Prozess, Schnittstellen, AKV zwischen FLAG-VE, Koordinationsstelle/SPOC armasuisse und den Ansprechstellen GS VBS auf dem LA-Genehmigungsprozess sollten im Sinne der Effizienz und Effektivität dringend überprüft und verbessert werden. <u>PE</u> - Prozesse der Berichterstattung vereinfachen, Doppelspurigkeiten ausmerzen - Rollen / Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten verbessern - Optimierung der Instrumente (z.B. SAP) für Vereinfachung des Controllings und automatische Generierung des Zahlenmaterials für Berichte und Leistungsaufträge <u>AB</u> Keines. Bestehende sind ausreichend. <u>MH</u> - Stärkere Einheitlichkeit der KLR in Richtung Grenzplankostenrechnung zur Verbesserung der Managementorientierung (Entscheidungsunterstützung, Wirtschaftlichkeitslenkung) - Straffung und Vereinfachung der Leistungsaufträge und Strukturierung nach Adressaten (nach Kapiteln)

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MJ</u> <i>„Mehrjahres-Kredite“: Heute wird via zweckgebundener Reserven die Anforderung der Jährlichkeit relativiert. Im Sinne eines Agreements wie beim Dept V könnte eine Aufrechnung von Kreditresten innerhalb einer Legislatur zweckdienlich sein (Ogi Agreement)</i>
B.6	Wie wichtig ist Ihnen das Globalbudget? <u>ES</u> <i>Kern FLAG: Flexibilität/Handlungsspielraum für die Führung; kurzfristige Reaktionsmöglichkeiten.</i> <u>TVG</u> <i>Sehr wichtig; das Departement darf aber keine Kennzahl betreffend Mitarbeiteranzahl vorschreiben, sonst funktioniert das Globalbudget nicht.</i> <u>PM</u> <i>Sehr wichtig, weil das Globalbudget ein wesentlicher Teil zur Flexibilität einer FLAG-VE beiträgt und dieses für die Output-Steuerung zwingend erforderlich ist. => ohne Globalbudget wird das Mikromanagement bzw. die Einflussnahme Dritter auf einzelne Krediten/Kostenarten gefördert.</i> <u>PE</u> <i>Sehr wichtig = Handlungsspielraum.</i> <u>AB</u> <i>Sehr, der Handlungsspielraum und betriebswirtschaftliche Optimierung wird erreicht.</i> <u>MJ</u> <i>Sehr wichtig, ist ein Kernstück von FLAG</i>
B.7	Wie wichtig ist Ihnen die Reservebildung/vereinfachten Kreditübertragung/Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen? <u>ES</u> <i>Kern FLAG: Flexibilität/Handlungsspielraum für die Führung; kurzfristige Reaktionsmöglichkeiten.</i>

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>TVG</u> Sind mit dem Globalbudget die konstitutiven Elemente von FLAG. <u>PM</u> Sehr wichtig, weil diese Instrumente, nebst dem Globalbudget, die weiteren wesentlichen Teile zur Flexibilität einer FLAG-VE beitragen. <u>PE</u> Reservebildung und Kreditübertragung = Sehr gut. Kreditüberschreitung: von W+T bisher nicht angewendet – keine Erfahrung <u>AB</u> (Aussage bezieht sich ausschliesslich auf die „Reservebildung“ und die „Kreditübertragung“) Sehr, der Handlungsspielraum und betriebswirtschaftliche Optimierung wird erreicht. <u>MJ</u> Sehr wichtig, ist ein Kernstück von FLAG und schafft den notwendigen Handlungsspielraum
B.8	Inwieweit wurde die Geschäftsleitung der FLAG-VE resp. die Unternehmensleitung armasuisse bis heute in die Weiterentwicklung der FLAG-Instrumente eingebunden (Zusammenarbeit mit EFD) <u>TVG</u> Der Leiter swisstopo ist Vorsitzender der FLAG-Direktorenkonferenz; restliche UL-Mitglieder haben nicht den gleichen Wissenstand → Handlungsbedarf. Mit NFB müssen alle UL-Mitglieder gleichermassen geschult und involviert werden. <u>PM</u> Die Interessen der armasuisse werden heute schon kompetent über die FLAG-VE swisstopo vertreten, welche die Leitung wichtiger Gremien der FLAG-VE's innehat. In diesen Gremien ist auch die Programmleitung-FLAG (EFV) und die anderen FLAG-VE armasuisse vertreten. Vorsitzender der FLAG-Direktorenkonferenz: J.Ph. Amstein Vorsitzender von BEFLAG: M. Jäggi

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>PE</u> <i>Programmleitung FLAG/EFV steuert die LA-Inhalte und –Struktur. Mitbestimmung W+T klein. Bessere Koordination zwischen EFV und GS VBS/Planung und Controlling.</i> <u>AB</u> <i>Gut; Marcel Jäggi, Vorsitz im Benutzerforum (BEFLAG) und Ernst Stauffer für NFB.</i> <u>MH</u> - Benutzerforum FLAG = M. Jäggi, swisstopo + Vertreter aller FLAG-VE + Departementscontroller - FLAG-Direktoren (Vorsitz Dir swisstopo, Jean-Philippe Amstein); Teilnahme ebenfalls von M. Heimgartner und M. Jäggi - Information der FLAG-Leitungen via Newsletter - Workshop mit dem Team Planung und Controlling VBS - Interdepartementale Steuerungsgruppe FLAG - Mit der Unternehmensleitung ar in der Vorphase keinen direkten Kontakt <u>MJ</u> - Der Direktor swisstopo führt die Konferenz der FLAG-Direktoren - Die GL swisstopo wurde direkt in die Diskussion NFB eingebunden Sind sie damit zufrieden? <u>TVG</u> <i>O.K.</i> <u>PM</u> <i>Ja, dies sollte unbedingt so beibehalten werden, weil die Exponenten swisstopo aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung sehr hohe Akzeptanz im FLAG-Umfeld geniessen und gegenüber politischen Instanzen und der EFV fundiert und im Interesse von FLAG und armasuisse Einfluss nehmen können.</i> <u>PE</u> <i>Bessere Koordination zwischen EFV und GS VBS/Planung und Controlling wäre notwendig. Erfahrungsaustausch und Einbezug der Kompetenzbereiche soll neu zwischen GS und FLAG-VE etabliert werden.</i>

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MJ</u> Ja.
B.9	Wie stark werden die FLAG-Instrumente von der Geschäftsleitung FLAG-VE und der Unternehmensleitung armasuisse für die wirtschaftliche/effektive Steuerung und Führung verwendet? <u>ES</u> Berichterstattung FLAG-VE an die UL: - Q-Reporting durch L ZDF - REAB-Info durch L ZDF - Jahresreportings - Wirkungs- und Leistungsberichte alle 4 Jahre <u>TVG</u> - Geschäftsleitungen FLAG-Verwaltungseinheiten: Ja - Unternehmensleitung armasuisse: zu wenig. <u>PM</u> Mit den FLAG-Instrumenten verschaffen sich die FLAG-VE armasuisse heute den für ihre individuelle Entwicklung notwendige Handlungsspielraum über 4 Jahre (Positionierung, Rahmenbedingungen schaffen, Zielprozess, Rechenschaft über erzielte Ergebnisse). Zur wirtschaftlichen/effektiven Steuerung und Führung werden aber sicher noch zusätzliche Instrumente (internes Reporting und Controlling usw.) eingesetzt bzw. benötigt. In der Unternehmensleitung werden diese Instrumente zum heutigen Zeitpunkt (noch) nicht angewendet. <u>PE</u> Unternehmensleitung: Bewusstsein klein, nicht FLAG-orientiert; vor allem projektorientiert. FLAG-VE werden jedoch über Produktgruppen und Produkte gesteuert. Geschäftsleitung FLAG-VE: Steuerung hauptsächlich über monatliches GL-Reporting (Inhalt: Finanzen W+T, Produktgruppen und Produkte inkl. Wirkungs- und Leistungsziele, für UL und FLAG relevante Projekte, Kunden, Produktivität, interne Leistungen, Kostenstellen, Anlagenvermögen, Mitarbeitende).

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>AB</u> <i>Die Leiter FLAG-VE steuern über die GL-Berichte; auf Stufe UL armasuisse wird zu wenig über FLAG-Instrumente gesteuert, da nur 3 von 8 UL-Mitgliedern nach FLAG arbeiten; die FLAG-Jahresreportings werden zu wenig beachtet → Dies wird sich mit NFB ändern müssen.</i> <u>MJ</u> - Vollumfänglich, swisstopo wendet das ganze Spektrum der FLAG-Instrumente an - Sehr hilfreich für die Kreditoptimierung am Jahresende - Auf Stufe Unternehmensleitung besteht Handlungsbedarf Wie zufrieden sind sie mit dem Einsatz dieser Instrumente? <u>ES</u> <i>Gut, Steuerung über Berichterstattung verbesserungswürdig.</i> <u>TVG</u> <i>Grundsätzlich O.K.</i> <u>PM</u> <i>Auf Stufe Unternehmensleitung ist die Situation heute aus meiner Sicht nicht zufrieden stellend. Hier wäre die Gleichschaltung mit den FLAG-VE wünschenswert. Dies bedeutet, dass die Nicht-FLAG-Einheiten nach dem Gleichen Prinzip funktionieren müssten => , ar interner‘ LA und LV mit Wirkungs- und Leistungszielen auch für die KB Beschaffung, Angleichen des Führungsrhythmus usw. Erste Bestrebungen sind im Gang (es entsteht ein LA Beschaffung). Diese Gleichschaltung wäre mit Sicherheit eine sinnvolle Ausrichtung der Nicht-FLAG-VE und der UL hinsichtlich einer effizienten und effektiven Führung und Steuerung der armasuisse und eine einheitliche, proaktive Vorbereitung auf das NFB.</i> <u>MJ</u> <i>Sehr zufrieden.</i>

Nr.	Fragen / Antworten
B.10	Wie gross ist der Aufwand für die Berichterstattung auf Stufe FLAG-VE in Mann/Tage pro Jahr? <u>TVG</u> Unternehmensentwicklung: ca. 0.3 FTE/Jahr für Vorgaben, Zielabgleich und Anweisungen bei Handlungsbedarf. - Jährliche Reportings (Führungs-/Wirkungs-/Leistungs- und Finanzbericht) ans Departement? <u>AB</u> 30 Manntage/Jahr. <u>MJ</u> Insgesamt rund 10 PT, aufgeteilt auf Linie und Support - Wirkungs- und Leistungsbericht alle 4 Jahre an den Bundesrat? <u>PE</u> 15 Manntage (GL FLAG, Controlling, MA) <u>AB</u> 30 Manntage/Jahr. <u>MJ</u> Hier ist der Aufwand der Kundenbefragung zu berücksichtigen. Insgesamt rund 30 PT, Auswertung der Kundenbefragung extern Optimierungsbedarf (Länge, Struktur, Qualität der Leistungs- und Wirkungsziele/Indikatoren)? <u>PE</u> Wirkungs- und Leistungsbericht: auf das Wesentliche reduzieren analog der Jahresreporting; neue jährliche Reportings i.O.

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MJ</u> - Messbarkeit der Indikatoren - Elimination bzw. Neutralisation von Störgrössen (Ursache – Wirkung: Google Maps → Verkauf Electronic Maps, Schlechtes Wetter → Kartenverkauf) <u>PM</u> Diese Fragen müssen durch die Verantwortlichen der FLAG-VE beantwortet werden, ich könnte hier höchstens mutmassen....
B.11	Wie gross ist der Aufwand für das Controlling auf Stufe FLAG-VE in Mann/Tage pro Jahr? <u>PM</u> Analog B.10. FLAG-VE fragen. Präzisierung Controlling = Für Steuerung/Führung oder für Kameralistik oder beides. <u>PE</u> Controlling z. Hd. der Führung auf Stufe FLAG-VE: 4'300 h → 10 Personen → 2.5 Mannjahre/Jahr. <u>AB</u> Für den Betrieb: ca. 20 Manntage/Jahr. <u>MJ</u> - Nicht trennbar von operativer Tätigkeit für die Datenerhebung/Aufbereitung - Nicht wegen FLAG erhöht, sondern erforderlich für die Führung des Amtes
C	Parlament
C.1	Gelingt es Ihnen (FLAG-VE), den parlamentarischen Kommissionen die wesentlichen Informationen für die politische Steuerung und Führung (Parlamentsarbeit) zu unterbreiten? <u>ES</u> Ja, im Voranschlag und in der Staatsrechnung. Es bestehen politische Implikationen, wenn es um Arbeitsplätze und um Erhalt der lokalen, wirtschaftlichen Struktura-

Nr.	Fragen / Antworten
	ren geht, z. B. im Bereich Immobilien (Schliessung von militärischer Infrastruktur oder Truppenstandorten). <u>PM</u> Dies scheint bisher mindestens zwei von drei FLAG-VE gelungen zu sein. Da ich auf dieser Stufe bislang nie involviert war, fehlen mir die entsprechenden Kenntnisse und Erfahrungen für eine qualifizierte Beantwortung der Frage. <u>PE</u> LA 12 – 13: SIK SR/NR inkl. Wirkungs- und Leistungsbericht 2007 – 2011. <u>MJ</u> - JA, zumindest der Fachkommission. - FIKO fokussiert auf die Finanzen, dort sind Fachinformationen schwieriger anzubringen Welcher Art sind die Interaktionen mit dem Parlament? <u>TVG</u> Konsultation der Leistungsaufträge durch das Parlament, bevor der BR diese den FLAG-Verwaltungseinheiten erteilt. <u>PM</u> Da ich auf dieser Stufe bislang nie involviert war, fehlen mir die entsprechenden Kenntnisse und Erfahrungen für eine qualifizierte Beantwortung der Frage. <u>PE</u> Dito. <u>AB</u> Leistungsauftrag (Konsultation durch die parlamentarischen Kommissionen, erteilt durch BR an FLAG-VE). <u>MJ</u> - Primär Kommissionssitzung - Bilaterale Gespräche am Rand von Tagungen (z. B. zu Free Access) - Besuche von Parlamentariern vor Ort

Nr.	Fragen / Antworten
C.2	<i>Hat das Parlament aus ihrer Sicht Ausbildungsbedarf im Bezug auf die Anwendung ihrer Steuerungs- und Führungsinstrumente (Beratung und Genehmigung Voranschlag und Staatsrechnung, Besuchs- und Inspektionsrechte, Motion zum Leistungsauftrag, parlamentarische Konsultation des Leistungsauftrags, Planungsbeschlüsse, etc.)?</i> <u>ES</u> - Sehr abhängig von den Personen, der Interessenlage, der Vorbildung und des Berufsumfeldes - Mit NRM Ausbildung gemacht, insbesondere mit Mitglieder der Finanzkommissionen SR/NR und teilweise SiK-Mitglieder - Ausbildung ist mit NFB sicherlich notwendig <u>TVG</u> Kein Handlungsbedarf; mit der Einführung NFB sicherlich ja, insbesondere bezüglich der Möglichkeiten der Politischen Steuerung und der Mitwirkung im Rahmen der Politischen Planung durch den BR. <u>PM</u> Eine Sensibilisierung würde sicherlich nicht schaden (eine Ausbildung wäre wohl kaum realisierbar), denn ich gehe davon aus, dass das ‚FLAG-Wissen‘ nicht bei allen politischen Exponenten in gleichem Masse vorhanden ist. Für den Fall, dass NFB wie geplant eingeführt werden sollte, würde diese für FLAG obsolet, hingegen wäre dann sicher eine breite und gut vorbereitete Informationskampagne zum NFB hilfreich/zielführend. <u>PE</u> - Keine grosse Steuerung durch das Parlament spürbar - Zuwenig Zeit / Fachwissen <u>AB</u> Heterogenität des Wissens der Parlamentarier; gezielte Ausbildung, respektive stufengerechte Information zur Verbesserung der Verständnisses ist permanent nötig. <u>MH</u> - Die Information von ParlamentarierInnen ist ein Dauerauftrag. Mit Vorteil spricht man hier nicht von Ausbildung. Idealerweise empfiehlt es sich Themen für Klausurtagungen der Finanzkommissionen vorzuschlagen. Zu Beginn der Sessionen Einführungsreferate und Checklisten anzubieten. Neu gewählte Mitglieder des Parlaments haben wir auch schon erfolgreich zu einem Informationsworkshop eingeladen. - Es bedarf einer speziellen Beziehungspflege zu den Kommissionssekretariaten, so dass die FLAG-Themen in die Kommissionssitzungen einfließen.

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MJ</u> Nicht beurteilbar
D	Bundesrat
D.1	Optimierungsbedarf bei der Erarbeitung der Leistungsaufträge (Inhalte: Strategische Ausrichtung, Wirkungs- und Leistungsziele pro Produktgruppe, Finanzrahmen/Globalbudget)? <u>ES</u> Max. 5 Seiten; weniger ist mehr <u>TVG</u> Prozessoptimierung: FLAG-VE → Unternehmensentwicklung → Departement → Bundesrat. <u>PM</u> Ich sehe den Optimierungsbedarf eher auf Stufe Departement und Gruppe armasuisse (vgl. B.5) <u>PE</u> - Teil Strategie kürzer (1 Seite) - Leistungsaufträge für die nächste Legislaturperiode werden meistens vor der Finalisierung des Wirkungs- und Leistungsberichts für die laufende Legislatur erstellt; somit ist es schwierig, die Lessons Learned einfließen zu lassen. <u>AB</u> Prozess und Aufgabenteilung zwischen GS VBS und EFV optimieren. Ämterkonsultation der Departemente erst, wenn LA zwischen FLAG-VE – GS VBS – EFV bereinigt vorliegt. <u>MH</u> - Qualität muss ständig optimiert werden - Weniger ist mehr, dafür aber das Relevante mit strategischer Bedeutung

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MJ</u> Mehr Prozessorientierung: Departements-interne Koordination im Hinblick auf die Ämterkonsultation
E	Departement
E.1	Wie zufrieden sind Sie (Sicht Geschäftsleitung FLAG-VE und Unternehmensleitung armasuisse) mit der Planung (Leistungsvereinbarung), Führung und Steuerung durch das Departement? Optimierungspotenzial? <u>ES</u> GS VBS (Departement) sollte die KB Beschaffung resp. die FLAG-VE Immo, W+T und swisstopo nicht direkt ansteuern, sondern müsste den RC resp. die UL in die Pflicht nehmen, da ihnen die Führungsrolle über die direktunterstellten Bereiche obliegen. <u>TVG</u> Zusammenarbeit alt: FLAG-VE → GS VBS Zusammenarbeit neu: FLAG-VE → Unternehmensentwicklung → Department/Planung und Controlling <u>PM</u> Analog. B.5 <u>PE</u> - Konkurrenzierende Rollen EFV und GS VBS - Prozesse besser abstimmen. <u>AB</u> Leistungsauftrag: Prozesse vereinfachen und Absprachen verbessern, analog D.1. Zudem weniger Vernehmlassungsrunden vereinfachen den LA-Erarbeitungsprozess.

Nr.	Fragen / Antworten
	<u>MJ</u> - <i>Grosser Handlungsspielraum wird gewährt</i> - <i>Engere Führung wird seitens VE nicht verlangt</i>
F	<i>Intentionally left blank</i>

Anhang 6: Zusammenfassung der Interviewresultate zum NFB-Modell

Fokus: I. Rolle Departement (GS VBS) II. Beziehung Departement – Gruppe armasuisse III. Rolle Gruppe armasuisse

Die Fragen beziehen sich auf folgende Anspruchsgruppe:

- GS VBS/Planung und Controlling
- armasuisse/Zentrale Dienste (Prioritär: Unternehmensentwicklung, Finanzen, Personal)
- armasuisse/KB Beschaffung (keine flächendeckenden Interviews geplant; Abdeckung durch Unternehmensentwicklung armasuisse)
- armasuisse/FLAG-Ämter (Immo, W+T, swisstopo)

Interviewpartner (nach Reihenfolge der Interviews)

ES: Ernst Stauffer, Leiter Finanzen armasuisse; **TVG:** Thomas von Gunten, Leiter Unternehmensentwicklung armasuisse, **PE:** Prisca Eichenberger, Leiterin Unternehmensprozesse/Wissenschaft und Technologie armasuisse, **AB:** Adrian Bauersfeld, Chef Finanzen/Immobilien armasuisse, **JH:** Jean Hutmacher, Chef Planung und Controlling/GS VBS, **MH:** Martin Heimgartner, Leiter FLAG/EFV, **MJ:** Marcel Jäggi, Bereichsleiter Support/swisstopo (armasuisse), **MM:** Marcus Maurer, Leiter Personal armasuisse.

Gesamthaft acht InterviewpartnerIn.

Nr.	Fragen
A	Generell
A.1	Wie stehen Sie grundsätzlich zur Einführung eines flächendeckenden Führungsmodells (NFB) für die ganze BVerw - Chancen und Risiken? <u>ES</u> Bei der Realisierung von NFB zu berücksichtigen: - Die Akzeptanz des Parlaments zwingend über den Erhalt ihrer politischen Steuerungsinstrumente sicherstellen → dem Parlament muss das Gefühl der Integration vermittelt werden - Vereinheitlichung und Standardisierung ja, aber Vermeidung von Angriffsfläche für populistische Angriffe (NR, SR eher sachbezogen) - Keine Vermischung der AKV Exekutive – Legislative <u>TVG</u> - Sehr gut - Leistungen zeigen → entsprechendes Budget generieren - Fokus auf Leistungstransparenz: die Leistungen aufzeigen, die man für die Kunden erbringt (vor allem bei den Querschnittsbereichen Stab UL/Zentrale Dienste)

Nr.	Fragen
	<i>Risiken:</i> - Heute teilweise Intransparenz betreffend Leistungen; oft anzutreffen bei der Verwaltung - Zukünftig: Mit Transparenz betreffend Leistungen ist es nicht getan, die Politik müssen die Leistungen auch verstehen, Verständnis schaffen. <u>PE</u> Ja, vorteilhaft. <i>Risiken:</i> - Überadministration - Zu viele Akteure im Prozess (GS VBS – EFV) - Zu viele Instrumente; beispielsweise das Jahresreporting sollte als Rechenschaftsablage und Informationsgrundlage für verschiedene Stufen/Stellen gleichzeitig verwendet werden können bspw. GS VBS, EFV, BR, Parlament (Idee der modularen Textbausteine). Dies stellt erhöhte Ansprüche an die inhaltliche Struktur (weniger ist mehr), Aussagekraft und Qualität des Jahresreportings. Zudem sind Abgleiche der Inhalte zwischen Jahresreporting und Wirkungs-/Leistungsbericht wichtig (keine Duplizierungen) - Des Weiteren ist zu prüfen, ob das System SAP R 3 nicht Datenpakete massgeschneiderte auf die verschiedenen Berichtsinhalten/-strukturen liefern könnte (Automatisierung). W+T erstellt nebst dem Jahresreporting und dem Wirkungs-/Leistungsbericht noch weitere Berichte, Begründungen, Zusatzdokument für VA, SR, Statistiken z. G. EFV. <u>AB</u> Positiv, Vorteile FLAG weiterführen. <u>JH</u> <i>Generelle Bemerkungen Herr Hutmacher:</i> - Fokus mit NFB auf eine departementale Steuerung, die prozess- und strukturkompatibel innerhalb des VBS ist - Auch wenn NFB 2013 im Parlament scheitern sollte: Die Instrumente für eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung sollten dennoch eingeführt werden. <i>Einziger Weg von einem dualen System im VBS zu einem einheitlichen Führungsmodell Gründe:</i> - Führung mit zwei parallelen Führungsmodellen ist schwierig → Einheitliche Führungskultur ebenfalls schwierig - Alle Leistungsbereiche des VBS müssen einheitlich nach leistungs- und wirkungsorientierten Kriterien planen, führen/steuern und messen (Berichterstattung) inkl. die Querschnittsbereiche (Stäbe armasuisse). - Gefahr einer Zunahme des adm Aufwandes (Berichtswesen)

Nr.	Fragen
	<u>MH</u> + Einheitliches Führungsmodell + Verwaltung wird konsequent auf Leistungen und Wirkungen ausgerichtet. + Erleichterung der Umsetzung des Verfassungsauftrages zur Wirksamkeitsüberprüfung (Art. 170 BV) + Stärkung der Departemente und Verwaltungseinheiten - Fehlende politische Unterstützung - Abstimmung NFB mit anderen Reformprojekten - Akzeptanz der Änderungen mit NFB (FLAG-Vorteile sichern oder gar ausbauen und bisherige Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten nicht zu überfordern; Querschnittsämtler müssen sich in neuen Rollen finden; Ängste von Machtverlust seitens politisch starker Verwaltungseinheiten wie z.B. das seco) - Konservatives Kulturmilieu (Neuerungen bedingen einen Kulturwandel) - Zentrale Ressourcensteuerung (BR) vs NFB mit Stärkung der Rollen Departement/Amt - Überforderung Nicht-FLAG-VE → Hilfestellung durch FLAG-VE - Gesetzgebungsprozess (Ungleichgewicht Verantwortung vs. Kompetenzen (Parlament - Bundesrat)) - Verteilung der Erkenntnisse innerhalb des Gesamtprojektes (Basis für Arbeiten) bzw. ungenügender Kenntnisstand (im Betrieb) <u>MJ</u> - Vereinheitlichung an sich positiv - FLAG-Vorteile (insbesondere Reserven) dürfen nicht verloren gehen - Realistischer Zeitplan erforderlich (ab 2016?) <u>MM</u> - Aus HR-Sicht extrem positiv - Die Führung wird einfacher, einheitlicher und betriebswirtschaftlicher, auch auf untergeordneter Stufe Mögliches Risiko: Die Einführung des NFB-Führungsmodells auch für die klassischen Verwaltungseinheiten könnte bei den aktuellen FLAG-VE die Befürchtung auslösen, dass es die Prozesse verlangsamt, eine zu starke Fokussierung auf die Beschaffung/ZD (Vernachlässigung) nach sich zieht oder ein grosser Beratungsaufwand FLAG-VE → Nicht-FLAG-VE resultiert, und der heutige Handlungsspielraum der FLAG-VE möglicherweise eingeschränkt werden könnte.

Nr.	Fragen
A.2	Was sind die grössten Herausforderungen für eine konventionelle VE, wenn sie ohne den Zwischenschritt FLAG direkt mit dem NFB-Modell konfrontiert wird? <u>TVG</u> - Leistungsdefinition - Leistungskosten - Tools für die Steuerung von Leistungen und Kosten - Transparenz = sagen, was ich mache/leiste - Aufgleisen der Leistungs-/Kostensicht und nicht in der Kreditsicht verharren (heute: vor allem Kreditsicht und dann erst Leistungssicht = Inputsteuerung) <u>PE</u> ZD, KB Beschaffung: Die Fokussierung auf die transparente Darlegung ihrer Leistungen, der angestrebten Wirkungen und die Entwicklung geeigneter Messverfahren. <u>AB</u> NFB-Instrumente kenne lernen und anwenden, die jeweilige Führung wird gefordert sein. <u>JH</u> Die Führung an den betriebswirtschaftlichen Instrumenten von FLAG-/NFB ausbilden/weiterentwickeln. Die Bildung der Führungskultur. <u>MH</u> KB Beschaffung/Stäbe armasuisse: - Definition Produkte/Leistungen - Leistungs- und Unterstützungsprozesse abbilden - Bündelung von Aufgaben/Leistungen in homogene Leistungsgruppen + Leistungs- und Wirkungsziele inkl. Messgrößen/Schwellenwerte für Zielerreichung - Im Betrieb: Leistungs- und Finanzsteuerung Wichtig: Alle UL-Mitglieder armasuisse müssen NFB als Team stützen → Reorganisation armasuisse

Nr.	Fragen
	<u>MJ</u> - Einführung einer Kosten-/Leistungsrechnung - Outputorientiertes Denken - Verbindung Finanzen / Aufgaben
A.3	Welche Vorteile erhoffen Sie sich mit einem einheitlichen Führungsmodell (z. B. bei FLAG: Schwierigkeiten bei der Gleichbehandlung FLAG-/Nicht-FLAG-Ämter)? <u>ES</u> - Alle im gleichen Prozess (Budgetierung, Leistungs-Wirkungsziele, Controlling, Berichterstattung) und Termine - Transparenz: Gleiches Reporting mit gleichen Finanzdaten <u>TVG</u> Einheitliche Anwendung der NFB-Instrumente; gleiche Prozesse bei der Planung, Führung/Steuerung und Controlling/Berichterstattung. <u>PE</u> - Einheitliche Anwendung der NFB-Führungsinstrumente und –prozesse - Gruppe armasuisse übergreifend: Erhöhte Transparenz über Leistungen/Wirkungen und bessere Steuerung/Führung mittels homogener Instrumente und Verfahren. <u>AB</u> - Führung wird vereinheitlicht und somit stringenter, einfacher - Gegenseitiges Verständnis auf operativer und strategischer Stufe innerhalb der Gruppe armasuisse wird verbessert. - Einheitliche Führungskultur <u>JH</u> - Wesentliche Erhöhung der Transparenz (Produktive Leistung vs Aufwand) zu Gunsten der eigenen Leistungsbereiches, des Bundesrates, des Parlaments, der Verbände, Interessengemeinschaften, etc. - Stärkung der Managementfähigkeit der Führung d.h. auch Entwicklung des Führungsanspruchs - Strategische Ausrichtung, prospektive Planung und Führung/Steuerung.

Nr.	Fragen
	<u>MH</u> Einheitliche, besser abgestimmte Prozesse in der Planung, Steuerung und Rechenschaftsablage. <u>MJ</u> - Einfachere bundesinterne Verrechnung von Leistungen - Ausdehnung der FLAG-Vorteile auf andere VE - Einheitliche Führung über Globalbudgets statt über Personaleinheiten - Besseres Verständnis: Alle sprechen vom Gleichen/gleiches Mind-Set <u>MM</u> Analog A.1.
A.4	In welcher Hinsicht muss die Gesetzgebung (FHG, RVOG (Controlling, Insp.-Rechte), ParlG) mit NFB angepasst werden? <u>MH</u> - Rolle und Kompetenzen Parlament – Bundesrat – Departemente – Ämter - Steuerungsinstrumente (3. Abschnitt FHG mit IAFP und Zahlungsrahmen (Einsatz im Eigenbereich zu prüfen); Strukturänderung bzw. Straffung des Legislaturfinanzplans; Ausdehnung der Einsatzmöglichkeit von Globalbudgets, Kreditüberschreitungen FLAG sowie Reservebildung und –verwendung; Leistungskontrakte; Überarbeitung der Bestimmung zur Kostentransparenz; Prüfung, ob Anreize richtig gesetzt bzw. neue Instrumente geschaffen werden müssen; etc.
B	NFB-Steuerungsinstrumente
B.1	- Welche <u>Auswirkungen</u> werden die nachfolgenden NFB-Instrumente auf die <u>Anspruchsgruppe</u> haben? - Welchen <u>Anforderungen</u> muss die <u>Anspruchsgruppe</u> im Rahmen der Anwendung der NFB-Instrumente genügen, beispielsweise im Bezug auf Leistungs- und Kostentransparenz, Leistungs- und Wirkungsziele inkl. Indikatoren sowie Einsatz von Controllinginstrumenten? Auswirkungen / Anforderungen strukturiert nach Akteuren → Matrix wird direkt I. durch Jäggi und anschliessend II. Stauffer ausgefüllt

Nr.	Fragen
B.1.1	Legislaturplan/Legislaturfinanzplan – strukturiert nach den 13 Aufgabengebiete des Bundes, Verknüpfung Aufgaben – Ziele – Ressourcen, Wirkungs- und Leistungsziele inkl. Indikatoren pro Aufgabengebiet– Politische Steuerung (MH) <u>TVG</u> Generierung der Leistungen, Wirkungsdefinition und Kosten zu Handen Globalbudget, IAFP und LP/LFP. <u>MH</u> - Abgleich der strategischen Departementsziele mit der Legislaturplan - Prozess unverändert zu heute bzw. Fortführung der Reformbestrebungen der BK - Auswahl und Führen über Indikatoren zur Sicherheitspolitik, ... (stärkere Beteiligung von ar) <u>MJ</u> - Schwierig für swisstopo, da 2 Aufgabengebieten zugeordnet (Landesverteidigung und Gesetzliche Grundlagen, Nr. 1/7) - An sich die richtige Darstellung für die Entscheidungsfindung in der Politik - Erhöhte Anforderungen auf Stufe Departement
B.1.2	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) – Stärkung der Mittelfristperspektive. Nach Leistungsbereichen (i. d. R. VE) und Leistungsgruppen strukturiert; Inhalt: Voranschlag (Globalbudget), Finanzplan, Schwerpunkziele BR, Reformen, Leistungs- und Wirkungsziele mit Indikatoren <u>PE</u> Standardisierter Zyklus: Transparenz und aktive Steuerung über Leistung und Ressourceneinsatz 1. Aufgaben → 2. Ressourcen (Finanzen/MA) → 3. Leistungen → 4. Wirkungen (Input) ↑ Aufgabenverzichtsplanung? (Output) ↑ Rückschluss: Leisten wir das Richtige? (Outcome/Impact)) ↓

Nr.	Fragen
	<i>Grundaussage: Was kostet eine Aufgabe?</i> <u>AB</u> <i>Sachlich-inhaltlich gleich zu FLAG. Geplante Sachgeschäfte mit mittlerem Horizont (bis 3 Jahre) müssen vermehrt finanzielle umfassend quantifiziert werden und in der Budgetierung berücksichtigt werden.</i> <u>JH</u> - Finanzplan (Kostenplan) und Sachplan (Produkteplan) fusioniert! - Reduktion des administrativen Aufwandes (integrale Sicht von Leistungen, Wirkungen, Aufgaben und Finanzen in einem Instrument) - Verbesserung der Gesamtplanung (Finanzen und Personal) - Fokus auf eine Steuerung entlang der Gesamtkosten (finanzwirksame und nicht finanzwirksame Kosten). Die Steuerung der VE erfolgt über die Plankosten (Plan / Ist Steuerung) Konsequenzen: Kostendeckung, gezielte/längerfristige Handlungen (Steuerung), klare Verantwortlichkeiten. <u>MH</u> - Durch die prospektive Sicht mit NFB wird sich armasuisse aktiv an der Gestaltung der Departementsziele beteiligen müssen analog FLAG-VE heute - Die Darlegung der Zusammenhänge (Aufgaben – Ressourcen – Wirkung) dürfte gegenüber heute höhere Anforderungen und einen grösseren Koordinationsaufwand bedingen (hinsichtlich, was transparent ausgewiesen wird). <i>Bessere Koordination und Abstimmung GS – VBS – Unternehmensentwicklung/FLAG-VE armasuisse in der Erarbeitung des Voranschlags (Inhalt, Verantwortlichkeiten). Es ist nicht Sache des Finanzchefs, dies allein zu bestimmen.</i> <u>MJ</u> <i>Kaum Änderung gegenüber heute für FLAG-VE</i>
B.1.2.1	Globalbudget (Erfolgs- und Investitionsrechnung (2 GB/VE), Leistungs- und Wirkungsziele mit Indikatoren) - Erhöhung des Handlungsspielraumes für die operative Leistungserbringung, erhöhtes Reaktionsvermögen auf veränderte Rahmenbedingungen, Anreize zu wirtschaftlichem Handeln <u>TVG</u> <i>Analog FLAG.</i>

Nr.	Fragen
	<u>JH</u> - Fokus auf den betriebswirtschaftlichen Nutzen des Globalbudgets legen - In den Köpfen ist leider immer noch: Mit dem Leistungsauftrag (zukünftig Leistungskontrakt) ist mein Budget für 4 Jahre garantiert; man muss auf den Budget resp. auf den Kosten „arbeiten“ d. h. Finanzen aktiv steuern - Heute verfügt der Bereich über einen Plafond = grösserer Handlungsspielraum als mit Globalbudget; dies wird mit NFB verschwinden. <u>MH</u> Technisch braucht es keine zusätzlichen Aufwendungen, da das System eine Umschaltung bereits heute zulassen würde. Bei organisatorischen Änderungen von ar oder des VBS, die sich auf die heutige Organisation der Buchungskreise auswirken, ist der Aufwand hierfür einzuplanen. <u>MJ</u> Kaum Änderung gegenüber heute für FLAG-VE
B.1.2.2	Anzahl der Globalbudgets für armasuisse? <u>ES</u> Zurzeit wären es 8: Je 2 pro VE (VE 540, 542, 543 + 570). Möglich wäre neu, dass es für die Gruppe armasuisse nur noch 6 Globalbudget geben würde, je 2 pro „Geschäftsfeld“/„Leistungsbereich“ (d.h. je VE 2 Globalbudgets: 1 Funktionsaufwand, 1 Investitionsausgaben; zuzügl. Allfällige Subventionsausgaben, welche nicht Bestandteil der Globalbudgets sind): - Beschaffung - Immobilien - Geodaten Globalbudgets strukturiert nach folgenden Leistungsbereichen (i. d. R. Verwaltungseinheiten): - Buchungskreis 540 (Beschaffung: KB ZD, LA, LU, F+A, E+K sowie W+T) - Buchungskreis 543 (Immo) - Buchungskreis 570 (Swisstopo) - Pro Leistungsbereich/VE: 2 Globalbudget (1 Erfolgsrechnung / 1 Investitionsrechnung) - Mehrere GB pro Leistungsbereich wären evtl. auch möglich, wenn VE in mehreren Aufgabengebieten tätig ist

Nr.	Fragen
	<u>TVG</u> Grösste Knacknuss: Eigenständigkeit über NFB-GB (Verschiedene Varianten: 1 GB für ganze armasuisse oder 4 (3 FLAG-VE und 1 GB für Besch und ZD) etc.)? Die Fragen sind also: - Mehrere VE oder nur eine? - RC immer noch RC (im V resp. VBS-Kontext) - Leistungsdefinition der Querschnittsbereiche - Definition der Leistungsgruppen → Leistungsbereich → 2 Globalbudgets <u>PE</u> Je 2 Globalbudget (Erfolgs- und Investitionsrechnung) für die NFB-Leistungsbereich swisstopo, Immo und Besch/W+T/ZD. Ein Leistungsbereich hat eine oder mehrere Leistungsgruppen. Das Parlament muss auf der Ebene des Globalbudgets steuern und nicht auf den untergeordneten Ebenen Personalaufwand sowie Sach- und Betriebsaufwand (z.B. Inputvorgaben mit Personalabbau oder Einsparung Informatikaufwand). Ist nicht stufengerecht und limitiert die betriebswirtschaftliche Handlungsfreiheit (Prinzip FLAG/NFB). <u>JH</u> Die GB nicht nach der Organisation (VE), sondern zwingend nach Aufgabenart strukturieren → 1 oder mehrere Leistungsgruppen → Leistungsbereiche mit je 2 GB. 3 Leistungsbereiche Immo, swisstopo und Beschaffung/W+T/Stäbe scheinen aus Sicht GS sinnvoll. Gemäss FLAG-Definition gilt grundsätzlich: Leistungsbereiche, die mehrheitlich Leistungen z. G. internen Kunden (bspw. Beschaffung oder Verteidigung) und nicht an Dritte erbringen, sind nicht GB-würdig. Solche Leistungsbereiche sollten nicht die Gesamtsicht FLAG einnehmen, sondern vor allem die Instrumente konsequent anwenden. Da die armasuisse Beschaffungsleistungen im grossen Umfang für den Bereich Verteidigung erstellt, stellt sich die Frage, ob der Bereich V einen Teil ihres GB an die armasuisse abzutreten hätte. Im Rahmen der Definition der Produkte, Prozesse und Schnittstellen (insbesondere zwischen V und ar) sollten auch mögliche Strukturanpassungen geprüft werden. Die Schnittstellen Streitkräfteplanung und Beschaffung sollen bezüglich Zuordnung des Globalbudgets geklärt werden. Eine generelle Aussage bezüglich Strukturanpassung V – ar kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht gemacht werden.

Nr.	Fragen
	<u>MH</u> Aus heutiger Sicht, 6 GB, je 2 für: - swisstopo - Immobilien armasuisse (eigene Botschaft) - Beschaffung/W+T/ZD (Beschaffung: eigene Botschaft) <u>MJ</u> pro Buchungskreis 2
B.1.2.3	Wer definiert die Leistungsgruppen? Strukturierung der Leistungsgruppen nach Leistungsart oder nach Organisationsstrukturen? <u>ES</u> Abgeleitet von B.1.2.2: Der Leistungsbereiche definieren die Leistungsgruppen z. Hd. RC/UL und des Departements. <u>TVG</u> ↓ Globalbudget: Je 2 für swisstopo, Immo, Rest (Besch, ZD, W+T) Abstimmung. ↑ Leistungsgruppen nach Leistungsart → Organisationsstruktur → aus heutiger Sicht <u>PE</u> Strukturierung nach Leistungsart müsste in erster Linie UL ar bestimmen <u>AB</u> Leistungsbereich (FLAG-VE) gruppiert die Leistungsgruppen nach Art der Aufgaben. <u>JH</u> Aufgaben des Departements (Sollvorstellung) - Herunterbrechen der Legislatur- und Legislaturfinanzplanung sowie der politischen Vorgaben (z.B. Armeebericht) in adäquate Leistungsdefinitionen (Produkte, Projekte).

Nr.	Fragen
	- Definition und Priorisierung der Leistung und des Ressourcenbedarfs (personell und finanziell) unter Führung des Departementes in enger Zusammenarbeit mit den Departementsbereichen sowie Formalisierung im Rahmen eines Umsetzungsauftrages - Überprüfen der Erfüllung und Rückkoppelung in neue Planung (Leistungs-Wirkungs-Controlling) - Sicherung/Anpassung der für die Umsetzung notwendigen Rahmenbedingungen (Regelwerke, Personal, Finanzen etc.) - Das GS VBS unter Einbezug der VE wird aufgrund des politischen Auftrages Vorgaben zur Bildung der Leistungsgruppen inkl. Ressourcenallokation erlassen (strategische Steuerung) - Gruppe armasuisse wird anschliessend eine Übersicht der zu bildenden Leistungsgruppen resp. Leistungsbereiche mit GB vorschlagen - Bereinigung GS VBS – Gruppe armasuisse und Beschluss Aus heutiger Sicht): Stufe Departement = z. B. 4 Metaproduktgruppen Stufe armasuisse = 1 – mehrere Produktgruppen pro Leistungsbereich (Verantwortungsbereich), die sich in einer der Metaproduktgruppen wieder findet <u>MJ</u> - Organisationsstruktur bis Stufe VE (Beschaffung, Immo, swisstopo) - Innerhalb OE nach Leistungsart
B.1.2.4	Subventionen/Investitionsbeiträge werden einzeln bewilligt d.h. nicht im Globalbudget integriert: Bei FLAG-Ämter teilweise vorhanden; ist dies für die Zentralen Dienste resp. für die Kompetenzbereichen Beschaffung armasuisse ein Thema? <u>ES</u> Z Zt nur bei swisstopo (andere VE's der armasuisse hatten auch schon, aber im VA 2011 nur bei swisstopo). <u>TVG</u> Nein, nur für swisstopo. <u>PE</u> Nur swisstopo.

Nr.	Fragen
	<u>AB</u> Nur swisstopo. <u>JH</u> Nur swisstopo. <u>MH</u> Geregelt mit NRM = swisstopo. Eine Umstellung auf NFB oder FLAG löst hier keine Arbeiten aus.
B.1.3	Leistungskontrakte zwischen Departementsvorsteher/-in und VE armasuisse; Erneuerung 4-jährlich. Inhalt: Amtsstrategie, messbare Leistungs- und Wirkungsziele (inkl. Indikatoren und Sollwerte) je Leistungsgruppe, Wirkungsmodelle pro Produktgruppe, Mittel des Amtes, Vorgaben/Ziele/ Schwerpunkte des Departements. <u>TVG</u> 1 Leistungskontrakt oder mehrer? Zu definieren mit Departement/Planung und Controlling. <u>PE</u> Zwingend alle 4 Jahre → strategische Ausrichtung der Leistungs- und Wirkungsziele. Steuerung über den Soll-/Ist-Vergleich der Leistungs- resp. Wirkungsziele im Rahmen von Jahresreportings. Keine Halbjahresreportings = Überadministrierung, Pragmatismus auf der Vertrauensbasis GS VBS – NFB-Leistungsbereich. <u>JH</u> - Jährlicher Strategiecheck, aber 4-jährige Ausrichtung - Kritische Überprüfung: Wie viel braucht es inhaltlich? - Ziel muss sein: Deutliche Reduktion des administrativen Aufwandes mit Fokus auf Planung, Steuerung, Kostenverfolgung; Anzahl der Leistungskontrakte? I. d. R. gemäss Anzahl der Leistungsbereiche mit Globalbudget (Annahme: 3 Leistungskontakte mit 6 Globalbudgets für armasuisse) - Inhalt: . Strategieteil (griffige Strategie Gesamt-armasuisse/Leistungsbereiche, heruntergebrochen auf die Leistungskontrakte) . Leistungs- und Wirkungsziele inkl. Messgrössen

Nr.	Fragen
	. Kostenabweichungen Unterstützende Tools: SAP R 3 und Management Informationssystem (MIS), Cockpit. <u>MJ</u> Wie heute bei FLAG-VE
B.1.4	Reservebildung, erleichterte Kreditübertragung, Kreditüberschreitung bei Mehreinnahmen - Anreize zu wirtschaftlichem Handeln <u>ES</u> → Regeln für die Reservebildung <u>VGT</u> - MSA-/RP-Kredite immer noch mit NFB → Schaffung von grösseren Töpfen für Beschaffung - Verpflichtungskredite 4 Jahre, Voranschlagskredite jährlich → Reservebildung, Erhalt von Flexibilität übers Jahr hinaus. <u>PE</u> Analog FLAG. <u>AB</u> Dito, Fragebogen FLAG. <u>JH</u> Finanzplafond V wird auf Globalbudget reduziert werden. <u>MH</u> Reflexion bei der armasuisse → Weiterentwicklung mit NFB: - Fusion der allgemeinen/zweckgebundenen Reserven erwünscht? - MSA-/RP-Kredite: Kreditübertragung auf das nächste Jahr sollte möglich sein - Sind betrieblich andere Anreize bzw. Instrumente nötig?

Nr.	Fragen
B.1.5	<u>MJ</u> Wie heute bei FLAG-VE
	Berichterstattung und Controlling – Ausbau, insbesondere der Erfolgsmessung (Evaluationen, KLR) <u>VGT</u> Anpassungen – noch nicht klar ersichtlich, welche. <u>PE</u> Analog FLAG. Vereinheitlichung der Rechenschaftsablage (Jahresreporting, Staatsrechnung, Wirkungs- und Leistungsbericht). <u>AB</u> Stetige Optimierung. <u>JH</u> - Jährlich, vereinfachte Struktur - Mit NFB: Hauptfokus auf Steuerung (Controlling), weniger auf Berichterstattung! <u>MH</u> - Änderungen des Prozesses und der Inhalte abgestimmt auf die neuen bzw. angepassten Instrumente sicherlich nötig - Lehren aus den Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen ziehen (z.B. NEF Kanton Bern: der gewonnene Handlungsspielraum sollte nicht durch ein übertriebenes Berichtswesen überkompensiert werden. <u>MJ</u> Wie heute bei FLAG-VE
B.2	Hat NFB aus heutiger Sicht auch Einfluss auf Strukturen, Prozesse (Führungs-, Support- und Kernprozesse) und die Kundenorientierung der armasuisse? <u>TVG</u> - Strukturen/Prozesse: Ja, durch Leistungsgruppen, Leistungskontrakte und Globalbudgets

Nr.	Fragen
	- Kundenorientierung: eher besser durch das Hinterfragen der eignen Leistung <u>PE</u> Klar. 1. Gruppierung gleicher Aufgaben- resp. Leistungsarten → 2. Bildung von Leistungsgruppen (1 – mehrere) → 3. Bildung von Leistungsbereichen mit je 2 Global-budgets. Dieser Aufgaben- resp. Leistungsstruktur folgt die Organisationsstruktur. Die Leistungs- und Wirkungssicht optimiert die Kundenorientierung. In den Planungs-, Steuerungs- und Berichtsprozessen wird die Rolle des RC/der UL fest verankert. <u>AB</u> Struktur: Zusammenlegung Beschaffung, W+T und ZD Prozess: Ganze Hierarchiekette in die Verantwortung nehmen: Leistungsbereiche – RC/UL (über Unternehmensentwicklung) – GS VBS. <u>JH</u> Nicht nur Planung/Steuerung, sondern Fokus auf - Bildung der Leistungsbereiche und Steuerungsprozesse - Ausbildung der Führung im betriebswirtschaftlichen Umgang mit den NFB-Instrumenten - Neue Führungskultur <u>MH</u> - Führungs- und Planungsprozess gesteuert durch den IAFP (für den IAFP sind gewisse Inhalte zu liefern, d.h. die Planungsprozesse von ar (und VBS) müssen wohl angepasst werden); Transformation des politischen Auftrags (Parl, BR Maurer, ar) in den betrieblichen der Einheiten von ar (verschiedene Formen möglich; z.B. BSC-Ansatz) - Mittelsprechung = Zeitpunkt Zieldefinition (Zeitpunkt der Erarbeitung der Jahresziele, vor, parallel oder nachgelagert zum Budgetprozess?) <u>MJ</u> Prozesse werden vereinheitlicht

Nr.	Fragen
B.3	<i>Führung mit NFB - Verknüpfung von Aufgaben, Leistungen und Finanzen sowie Einführung des IAFP: Welchen Einfluss hat dies auf das Führungsverhalten des Departements und der UL armasuisse?</i> <u>ES</u> - Rolle der Unternehmensleitung armasuisse muss gestärkt werden (Vertretung der Interessen im Rahmen des Voranschlages und der Staatsrechnung) - Heute wird diese Rolle von den Leitern FLAG-VE übernommen <u>TVG</u> Führen über Leistungen, Aufgaben und Kosten. <u>PE (Aussage bezieht sich insbesondere auf „Ressourcen“)</u> Die intensivere Befassung mit den Aufgaben, den Leistungen und Wirkungen intensiviert auch die Diskussion um den Ressourcenbedarf. Insbesondere stellen sich die Fragen: - Sind genug resp. zu viele Ressourcen vorhanden? - Welchen Kompetenzbedarf haben wir (vorhanden ja/nein)? - Müssen wir die Führung/Mitarbeiter befähigen ja/nein? Mit diesen Fragestellungen wird sich die armasuisse mit NFB intensiv befassen müssen. <u>AB</u> Zusammenführung von Sach-(Aufgaben) und Finanzplanung. <u>JH</u> Integrale Sicht der Führung: - Wirkungsvorgaben → Definition der Leistungen → Definition der Leistungs- und Wirkungsziele - Stärkere Einbindung des RC resp. der UL armasuisse in die Unternehmensführung und Strategieentwicklung VBS

Nr.	Fragen
	<u>MH</u> Analog Frage B.1.2. <u>MJ</u> - Grösserer Handlungsspielraum auf Stufe ar - Weg von der Personal-Bestandsvorgabe => Führung über Globalbudgets - Benchmark gewinnt an Bedeutung (Vergleichbarkeit = Wettbewerb)
B.4	Personalmanagement - Welche zusätzlichen organisatorischen resp. rechtlichen Vorkehrungen müssen mit NFB im Personalmanagement getroffen werden? <u>TVG</u> NFB kann hier die Basis zu Veränderungen sein: Mit Globalbudget sollte eine flexiblere Personalpolitik möglich sein: - Hire and Fire - Schnelle Akquisition - Muss es ein Schweizer sein? - Frauenanteil an der Uni heute ca. 50 % = Ist der Wehrbereich, Engineering wirklich interessant für die Frauen? <u>PE</u> Personalgesetz/-verordnung enthält umfangreiche Schutzmassnahmen für Mitarbeiter und zudem Spezialregelungen wie 55/20. Auch mit der betriebswirtschaftlichen Optimierung mit NFB werden gewisse personalrechtliche Grundlasten nicht verschwinden (Effizienzoptimierung vs. Sozialer Grundauftrag Bund). <u>JH</u> - Personalbegrenzung für FLAG-VE wie Immo und W+T seit 1.1.2011 aufgehoben; solche Vorgaben sind fatal, da der betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum der FLAG-VE eingeschränkt wird; der Fokus ist auf den Kosten und nicht auf der Anzahl Personal. - Die Flexibilität des Personalmanagement nimmt zu. Es geht insbesondere darum, den VE mehr Spielraum im Bereich Personal zu gewähren (Vorgaben Personalkategorien, Lohnstrukturen, Stellenkontingente, Stellenbesetzungen, etc) - Weil das Schwergewicht mit NFB bei der Führung liegt wird vermutlich die Rolle des Personaldienstes angepasst werden müssen. - Keine Illusionen machen: Flexibilisierung des Personalmanagements wird politisch über das Personalgesetz/-verordnung eingeschränkt.

Nr.	Fragen
	<u>MH</u> Überprüfung - Konzept zur Kompetenzentwicklung überprüfen - Ausbildungskonzeption anpassen - Delegation von Kompetenzen (z.B. Einreichungskonzept) - Lohngestaltung <u>MJ</u> Verhinderung der Übersteuerung durch Personalabbau-Vorgaben für VE <u>MM</u> (1) Die personalrechtlichen Erlasse BPG/BPV/VBPV werden mit der Einführung von NFB keine zwingenden Anpassungen erfahren; sie bleiben die Grundlage für das Personalmanagement der Bundesverwaltung. FLAG wird ja heute auch unter diesen rechtlichen Normen betrieben. Das heisst, die Führungsflexibilität in HR-Fragen (z. B. rasche Akquisition von neuen Mitarbeitern) wird unter den geltenden Rechtsgrundlagen, welche im Rahmen der Umsetzung der Personalstrategie laufend weiterentwickelt und dort wo notwendig angepasst werden, zu bewerkstelligt sein. Im Fokus wird dabei der geschickte betriebswirtschaftlichen Umgang mit Finanzmitteln innerhalb des Globalbudgets, bzw. der gezielte Einsatz der allgemeinen Reserve sowie die Verschiebungen zwischen dem Sach- resp. Personalkredit stehen. Dafür müssten aber klare mit der Departementsstufe abgesprochene Handlungskriterien festgelegt und die entsprechenden Rahmenbedingungen eingehalten werden. Eine weitere Option ist über die Effizienz- und Effektivitätssteigerung Handlungsspielraum im HR-Bereich zu erzielen d. h. weniger Mitarbeiter, dafür besser qualifizierte Arbeitskräfte mit höheren Löhnen. Raschere Outplacement-Prozesse sind mit NFB aufgrund des gesetzlichen Rahmens nicht zu erwarten. (2) Durch die Einführung der NFB-Führungsinstrumente in der ganzen Bundesverwaltung (höherer betriebswirtschaftlicher Handlungsspielraum) besteht die Chance, dass die Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt attraktiver werden wird. Dies bedingt nebst den NFB-Führungsinstrumenten ein flexibles HR-Kreditmanagement, das den gesetzlichen Handlungsspielraum voll ausnutzt (gemäss Pt. 1) und die Durchführung von gezielten Personalmarketingmassnahmen (EPA = Grobkonzept; Ämter = Detailkonzepte). In diesem Zusammenhang sollen auch rasche Personalakquisitionsprozesse, Massnahmen zur Steigerung des Frauenanteils (Attraktivität des Rüstungsbereichs) und die Anstellung von ausländischem Personal in Teilbereichen geprüft werden. (3) HR-Kredite/Lohnklassenstruktur in der Bundesverwaltung (BVerw): Die Lohnklassenstruktur der Bundesverwaltung ist selbstverständlich auch der stetigen Weiterentwicklung unterworfen; die Einführung des NFB-Modells wird keinen Einfluss auf die Lohnklassenstruktur haben, sondern vielmehr auf den pro Amt verfügbaren HR-Kredit, der an das Globalbudget gebunden ist. Die Festlegung der Höhe eines Globalbudgets resp. des HR-Kreditanteils steht im direkten Zusammenhang mit den geforderten Leistungen der Bedarfsträger. Mit dem Bewusstsein der Akteure, wie viel eine Leistung kostet, werden entweder die Globalbudgets/HR-

Nr.	Fragen
	<i>Kredite entsprechend ausgestaltet oder gezielte Aufgaben- und Ressourcenverzichtplanungen vorgenommen werden müssen (Verfasser: Mittel- und längerfristig sind aber aufgrund der zunehmenden Anforderungen an die Führungs- und Fachkräfte innerhalb der Bundesverwaltung Überlegungen anzustellen, welche Flexibilität zukünftig im Lohnklassenkonzept im Bezug auf Marktlöhne vorzusehen wäre).</i> <i>(4) Entwicklung der Führungskräfte mit NFB: Die Ansprüche an die Führungsqualitäten werden mit NFB steigen. Die verstärkte vom NFB-Modell geforderte betriebswirtschaftliche Sichtweise verlangt in Bezug auf die leistungs- und wirkungsorientierte Führung sowie dem Umgang mit einem grösseren, finanziellen Handlungsspielraum (Globalbudget, Reservebildung, Kreditverschiebungen) nach neuen Führungsfähigkeiten, die entweder durch Ausbildung oder durch Neuakquisition von Personal sichergestellt werden müssen. Folgedessen müssen die Konzepte der Kompetenz- und Managemententwicklung für Führungskräfte und Fachpersonal im Rahmen der Realisierung von NFB überprüft werden.</i>
B.5	Finanzen - Welche zusätzlichen Vorkehrungen müssen mit NFB im Bereich der Finanzen getroffen werden? <u>ES</u> - Anpassung des SAP R3 - Rolle und Bedeutung der KLR steigt; Aufwand Datenpflege und Betrieb steigt - Aus Leistungen Finanzdaten (Performance Budgeting) zu Handen IAFP ableiten <u>TVG</u> - Finanzen steuern mit NFB – Fähigkeiten MA? Heute vor allem Buchhalter. - Neu: Reservebildung; wie verwenden? Wir brauchen Finanzchefs und Finanzsteuerer analog Privatindustrie <u>JH</u> - Es braucht neue <u>Fähigkeiten</u> in Leistungen und Finanzen zu denken - Abgestimmte KLR, durchgängige Informationssysteme - Vergleichbarkeit → Wettbewerb zwischen Leistungsbereichen - Ein Ressourcenplanungssystem VBS (ERP VBS) ist aufzubauen - Ein Managementinformationssystem VBS ist aufzubauen <u>MH</u> - (Neue) Organisationsstruktur finden - Schnittstellen definieren und Prozessdesign anpassen

Nr.	Fragen
	- <i>Change Request für Änderungen der Buchungsorganisation auslösen (BUKR)</i> - <i>Definition der Leistungsbereiche</i> - <i>Splitting der Produktgruppen (Bündelung der Leistungen zu möglichst homogenen Gruppen)</i> - <i>Etc.</i> <u>MJ</u> Reserven-Behandlung
B.6	Recht - Auswirkungen mit NFB und Herausforderungen? <i>Keine Befragung</i>
B.7	IKT - Auswirkungen mit NFB und Herausforderungen? <u>VGT</u> Anpassungen SAP R3 <u>PE</u> Ist ein Instrument, dass die Effizienz im Rahmen des NFB-Modells steigern kann – dabei ist die Flexibilität der FUB hinsichtlich kundenorientierter IKT-Lösungen unabdingbar; heute bestehen hier einige Zweifel.
B.8	Sicherheit - Auswirkungen mit NFB und Herausforderungen? <i>Keine Befragung</i>
B.9	Qualität - ergebnisorientierte Steuerung/Schulung: Auswirkungen mit NFB und Herausforderungen? <i>Keine Befragung</i>
C	Parlament
C.1	Die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung wird durch die systematische Verknüpfung von Leistungs- und Kosteninformationen in Berichterstattung und Rechenschaftsablage erleichtert.

Nr.	Fragen
	<i>Heisst das, dass mit einer verstärkten Einflussnahme des Parlaments gerechnet werden muss?</i> <u>ES</u> <i>Risiko ist vorhanden; daher ist es wichtig, dass das Parlament nicht das Gefühl hat, mit NFB einen Steuerungsverlust „einzufangen“. Eine übermässige Einflussnahme des Parlamentes (zu tief in operative Ebenen hinein) wäre jedoch hinderlich für die Effizienz von NFB.</i> <u>TVG</u> <i>Nein, aber es wird nicht über das Mittel Geld gesteuert, sondern über die Leistungen. Dadurch wird die Verwaltung transparenter; somit hat das Parlament keinen Grund noch stärker Einfluss zu nehmen.</i> <u>PE</u> <i>Es ist wichtig, dass die Datenbasis im Rahmen der Berichterstattung/Rechenschaftsablage den Anforderungen des Parlaments genügen = Vermeidung von zusätzlichem administrativen Aufwand.</i> <u>AB</u> <i>- Glaubt er nicht - Haben sie mit FLAG auch nicht gemacht - Wobei das Parlament keinen Verlust der Steuerungsmöglichkeiten mit NFB hinnehmen würde (vor allem weil es nach dem Modell NFB nicht mehr zum Leistungskontrakt Stellung nehmen kann; beim Leistungsauftrag wurde es noch konsultiert.</i> <u>JH</u> <i>- Nimmt eher ab gegenüber FLAG - Einflussnahme besteht noch (Beratung und Genehmigung der Staatsrechnung, des Geschäftsberichts und des Voranschlags. Nach Holprinzip: Einsicht in LK, WLB, Controllingberichte) - Gefahr der direkten Intervention des Parlaments in die Verwaltung, ohne über BR zu gehen = Vermischung der Kompetenzen Exekutive und Legislative = Ausbildungsbedarf bei Parlament. - Die heutige Einflussnahme des Parlaments gegenüber den FLA VE muss teilweise auch relativiert werden.</i>

Nr.	Fragen
	<u>MH</u> Keine wesentlichen Änderungen zu heute zu erwarten. <u>MJ</u> - Nicht generell verstärkt, aber gezielter - Kapazitätsprobleme bei den Parlamentariern setzen Grenzen; ihnen fehlt die Zeit - Fokussierung auf politische und nicht operative Führung
C.2	Das Parlament kann mitwirken (Holprinzip), indem es auf der Leistungsseite - wie im Fall der Legislaturplanung - Planungsbeschlüsse erlässt und Planungsaufträge zu Finanzen und ausgewählten Leistungszielen auf Stufe der Leistungsgruppen (IAFP) erteilt. Auswirkungen auf Stufe VE armasuisse und Kompetenzbereiche? <u>ES</u> Mit NFB ist bottom-up die Durchlässigkeit der Leistungs- und Wirkungsziele/Stufe Leistungsgruppe vom Leistungskontrakt, über den IAFP bis zur Legislaturplanung sichergestellt d.h. dass anders herum – also top-down - auch parlamentarische Planungsbeschlüsse resp. Planungsaufträge auf Finanzen und Leistungszielen Einfluss auf die armasuisse resp. KB haben werden. <u>TVG</u> Glaube ich nicht, da armasuisse bereits die Leistungen transparent vorliegen hat. <u>PE</u> Dito wie C.1. <u>JH</u> Dito C.1 <u>MH</u> armasuisse muss sich überlegen, welche Leistungsgruppen mit welchem Detailierungsgrad sie definiert, um den Handlungsspielraum durch politische Interventionen nicht zu stark einzuschränken.

Nr.	Fragen
	<u>MJ</u> - Nur für politisch relevante Themenbereiche - Flughöhe Leistungsgruppen adäquat, sonst verliert sich die Politik im Detail - Konzentration auf einzelne Punkte, kaum jede VE von ar betroffen - An sich zu begrüßen, wenn Planungsbeschlüsse erfolgen => Ressourcierung sicherstellen!
C.3	Motionen zum Finanzplan: Einfluss auf die Ämter/KB armasuisse? <u>ES</u> Ja, möglich. Analog Antwort Frage C.2. <u>AB</u> Dito wie C.1. <u>MH</u> Hat bis jetzt noch nie stattgefunden. <u>MJ</u> - Keine Änderung gegenüber heute - Der Finanzplan gewinnt an Bedeutung → Prospektive Sicht
D	Bundesrat
D.1	Beitrag/Arbeitsaufwand armasuisse im Rahmen der Erstellung des Staatsrechnung/Geschäftsberichts? <u>ES</u> Zunahme für die VE

Nr.	Fragen
	<u>TVG</u> Hoch gemäss FLAG-VE; mit NFB gleich bleibend. <u>PE</u> Anzustreben: - Vermeidung von aufwendigen Erstellungsprozessen = Bessere Abstimmung zwischen armasuisse – GS VBS und EFV. - Harmonisierung der Bedürfnisse auf Stufe GS VBS – EFV. <u>AB</u> Etwa gleich bleibend (Leistungsbereiche → UL armasuisse → GS VBS → EFV) Herr Bauersfeld: Welche Daten muss Immo liefern, resp. welchen Arbeitsaufwand (Manntage) hat Immo? Noch offen <u>MH</u> - Nicht grösser als bei FLAG - Für Amt selber = Initialaufwand für Datengenerierung und Berichterstattung dürfte anspruchsvoller werden. Aufwand letztlich abhängig von den Führungsinstrumenten von ar (z.B. MIS). <u>MJ</u> Unverändert gegenüber heute
E	Departement
E.1	Welche Auswirkungen wird Ihrer Ansicht nach NFB auf das Verhältnis zwischen Departement und VE armasuisse haben? <u>ES</u> Wichtig für armasuisse: - Klärung der Rolle RC/UL - AKV-Regelung Leistungsbereich – RC/UL – Departement - Prozess Zusammenarbeit aller 3 Stufen - Des Departement darf die Managementrationalität der VE nicht zu stark beschneiden: Widerspricht im Grundsatz der Effektivität und der Effizienz

Nr.	Fragen
	<u>TVG</u> <i>Noch etwas mehr Transparenz über die Leistungen, weil auch die Beschaffung und ZD eingebunden ist.</i> <u>PE</u> <i>Definition der Rolle GS VBS = Fokus auf ihre <u>Scharnierfunktion</u> zwischen den unterstellten, operativen Leistungsbereichen und dem Departement resp. dem Bundesrat d.h. das GS VBS stellt die Kongruenz zwischen den auf operativer Stufe erbrachten Leistungen/Wirkungen und den strategischen Vorgaben des Departements resp. des Bundesrates sicher = Kern der Steuerungsfunktion GS VBS.</i> <i>Weg vom Motto: „Je mehr GS VBS, je mehr Arbeitsaufwand“.</i> <u>AB</u> <i>Koordinationsbedarf zwischen armasuisse und GS VBS und Definition der jeweiligen Rollen. Bei der Erarbeitung künftiger Instrumente, wiederkehrender Dokumente, Reportings, etc ist eine Rollendefinition, die Aufgaben und Tätigkeiten sowie die Koordination derselben sehr wichtig, damit die weiter steigende Instrumentalisierung der VE's sich durch Effizienzgewinne rechtfertigen lässt</i> <u>JH</u> - Abhängig, wo bestehen heute was für FLAG-VE/Globalbudgets - armasuisse wir Teil eines Ganzen: Integrales Denken in Leistungen über das ganze VBS - Konsequente Steuerung nach Leistungen - Führung der Projekte transparent vorliegend; dort wo keine Leistungsziele definiert werden können, sollen Projektziele festgelegt werden <u>MH</u> <i>Die Verbindlichkeit der Beziehungen kann durch den Leistungskontrakt Departement – armasuisse erhöht werden. Sie sind mit NFB auch für die Ausgestaltung des Kontrakts selber verantwortlich. Bei FLAG war der BR für die Erstellung des Leistungsauftrags und für die Erteilung an die FLAG-VE zuständig.</i> <u>MJ</u> - Erhöhte Anforderung an die Führung durch das Departement - Balance zwischen Führung Dept und Handlungsspielraum VE - Fachkenntnis auf Stufe Departement?

Nr.	Fragen
	<u>MM</u> - Zunehmende betriebswirtschaftliche Sichtweise - Das Departement muss sich - wie auch die Ämter - betriebswirtschaftlich weiterentwickeln, insbesondere betreffend Steuerung und Controlling.
E.2	Wie sehen Sie mit NFB die Führungsrolle des Departements vis-à-vis der armasuisse? <u>ES</u> Dito Frage E.1. <u>TVG</u> Eigentlich analog heute mit den FLAG-VE. <u>PE</u> Dito E.2 <u>JH</u> Dito E.1 <u>MJ</u> - Fachliche, operative Aspekte auf Stufe VE, politische auf Stufe Dept (Scharnierstelle/Abgleichstelle zwischen der Strategie BR und den Leistungs- und Wirkungszielen des Amtes) - Gefahr der Übersteuerung / Zielkonflikte <u>MM</u> - Führung über Kennzahlen wird an Bedeutung zunehmen. - Die prospektive Leistungssicht des Departements über die Jährlichkeit hinaus (Legislatur) und dies abgestützt auf einer Departementsstrategie ist sehr wichtig.

Nr.	Fragen
E.3	Wie müsste die Zusammenarbeit der VE mit dem Departement bezüglich Planung-, Steuerungs- und Controllingaufgaben ausgestaltet werden? <u>ES</u> <i>Unité de doctrine</i> <i>1 Berichterstattung jährlich/alle 4 Jahre</i> <i>Weniger ist mehr = Definition mit Departement</i> <u>TVG</u> <i>Eigentlich analog heute mit den FLAG-VE.</i> <u>PE</u> <i>Koordination zwischen dem GS VBS und der EFV muss besser werden; Vermeidung von Doppelspurigkeiten.</i> <u>AB</u> <i>Planung, Steuerung und Führung = Stufengerecht, d.h. Fokus auf übergeordnete (Verteidigung, armasuisse, BASPO, BABS) Aspekte = Rote Kelle.</i> <u>JH</u> - Top-Down Vorgaben in der Planungsphase - Stufengerechte Aggregation der Daten für Planung – Steuerung – Controlling - Dialog / Pragmatische Zusammenarbeit - Lösungs- und entscheidorientiert – durchgängig und standardisiert (alle sprechen vom Gleichen) - Einbringung des Wissens und Erfahrungen im Bereich FLAG <u>MJ</u> <i>Analog zu FLAG heute</i>

Nr.	Fragen
	<i>Welche Leistungen erwartet die armasuisse vom Departement?</i> <u>TVG</u> <i>Konsolidierte und abgestimmte IAFP und Leistungskontrakte über die armasuisse. Evtl. auch konsolidierte Berichte.</i> <u>PE</u> - Politische Steuerung - Interessen vertreten der VE und des Departements bei Finanzdepartement. - Abstimmung Steuerung und Controlling mit ar – keine Zusatzdoku für GS. <u>AB</u> - Wirkungs- und Leistungsbericht und Kennzahlen - Jährliche Reportings
E.4	<i>Wie könnte man den Leistungskontrakt vereinfachen im Wissen, dass die meisten Informationen zukünftig im IAFP abgebildet sind (Umfang max. 5 Seiten)?</i> <u>ES</u> <i>Analog Antwort E.3</i> <u>TVG</u> <i>Ist alles im IAFP abgebildet? Im Leistungskontrakt muss das vorhanden sein, was die Steuerung beeinflusst. Finanzrahmen (VA/FP), Strategie und strategische Ziele, Erkenntnis aus WLB und Vergleich mit aktueller Situation.</i> <u>PE</u> 1. Strategie knapp halten 2. Wirkungs- und Leistungsmodelle (Input bis Impact) 3. Wirkungs- und Leistungsziele pro Produktgruppe 4. Finanzteil

Nr.	Fragen
	<u>AB</u> 1. Finanzrahmen (VA/FP) 2. Strategie → strategische Strategie 3. Erkenntnis aus WLB – Vergleich mit Ist-Zustand <u>JH</u> Wiederholungen/Redundanzen bei der Berichterstattung reduzieren: Bessere Abstimmung zwischen den Leistungskontrakten und den Wirkungs- und Leistungsberichten sowie Jahresreportings. <u>MJ</u> - Heute noch nicht beurteilbar - Frage des Detaillierungsgrads - Kritischer Punkt: gezielte, punktuelle Einflussnahme des Dept? Strukturvorschlag EVD: Amtsstrategie, messbare Leistungs- und Wirkungsziele (inkl. Indikatoren und Sollwerte) je Leistungsgruppe oder Projektzielen wo schwer messbar, Mittel des Amtes, Vorgaben/Ziele/Schwerpunkte des Departements.
F	Ressourceneinsatz auf Stufe VE armasuisse mit NFB (Planung – Realisierung – Betrieb)
F.1	Wie wird die Unternehmensleitung armasuisse (evtl. die Amts- und KB-Leiter) in die Realisierung NFB miteinbezogen? <u>TVG</u> Es muss im Lead der UL armasuisse sein und nicht in einer Fachorganisation. <u>PE</u> Die Erfahrung aus den FLAG-Bereichen ar müsste einfließen. Aktive Mitsprache anstreben und antizipativ Vorkehrungen in ar treffen. Leiterin Unternehmensprozesse W+T will mitmachen!

Nr.	Fragen
	<u>AB</u> Ernst Stauffer, CFO armasuisse. <u>MH</u> Programm NFB: - Departement - UL resp. Unternehmensentwicklung armasuisse - Speziell: swisstopo (Amstein, Jäggi) und armasuisse/ZDF (E. Stauffer) <u>MJ</u> - Heute nicht beurteilbar - CFO ar (E. Stauffer) sollte in den Projekt-Aufsichtsgremien Einsitz nehmen
F.2	Die Fragen F.2 bis und mit F.4 wurden zusammenfassend vom Leiter FLAG/EFV beantwortet, siehe Matrix, Anhang 8, Erstelldatum: 14.7.2011. <u>Ausgangslage/Berechnungsmodell für armasuisse</u> (Antrag BR NFB, Anhang VI Kostenschätzung, Seiten 4 und 7)
F.3	<u>Realisierungsphase NFB: Personal- und Finanzaufwand armasuisse</u> <i>Welche Ressourcen werden bei der armasuisse während der Realisierungsphase NFB gebunden (FTE/Investitionen pro Jahr)?</i>
F.3.1	<u>Arbeitsaufwand der armasuisse im Rahmen der dezentralen Projektaufgaben NFB</u> <i>Welcher Arbeitsaufwand entsteht <u>wo</u> im Rahmen der Erarbeitung/Mitgestaltung</i>

Nr.	Fragen
	- der Leistungsgruppen und den untergeordneten Leistungskataloge - des Leistungskontraktes - der Leistungs- und Wirkungsziele mit Indikatoren und Standards - der Wirkungsmodelle - der Anpassung der KLR - des Umbaus/Aufbaus des Controllings - der Leistungszeiterfassung (eher für ehem. FLAG-Ämter; für VE-Teile mit Ministerialaufgaben eher nicht) <u>TVG</u> Sollte eigentlich mehrheitlich vorhanden sein.
F.4	<u>Betriebsphase NFB: Personal- und Finanzaufwand armasuisse</u> Kalkulationsgrundlage Anhang VI: armasuisse (Modell: VE mit > 700 FTE)

Anhang 7: Auswirkungen der NFB-Instrumente auf die Gruppe armasuisse (Übersicht)

Frage B.1, Anhang 6 (Quelle: Ausgefüllt durch M. Jäggi, swisstopo, ergänzt durch den Verfasser)

Anspruchsgruppe	armasuisse / Zentrale Dienste, Finanzen und Personal	armasuisse / Kompetenzbereiche Beschaffung	armasuisse / FLAG-Ämter
Auswirkungen			
Legislaturplan/ Legislaturfinanzplan	Mehrjahresplan für die Personalplanung gewinnt an Bedeutung. Der Ausgleich auf Stufe armasuisse für Finanzen und Personal muss offen gelegt werden	Die Kompetenzbereiche Beschaffung werden auch einen Leistungsauftrag erstellen, somit künftig analoge Prozesse wie für die FLAG-VE von armasuisse	Keine, der Leistungsauftrag ist heute schon auf die Legislatur ausgerichtet. Der Finanzplan gewinnt an Bedeutung, somit auch die Mehrjahressicht im Leistungsauftrag
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)	Steht für Zentrale Dienste nicht im Vordergrund, da dieser Kompetenzbereich gegen Innen wirkt. Trotzdem sind die Aufgaben zu definieren und zu quantifizieren.	Neues Instrument für die Kompetenzbereiche Beschaffung, erfordert Initialaufwand (Produktstruktur, Kosten-/Leistungsrechnung, Leistungs-/Wirkungsziele, etc.)	Ist mit dem Leistungsauftrag heute realisiert
Globalbudget (siehe zusätzliche Detailfragen im Fragenkatalog)	Ist zu erstellen, bedeutet aber ein grosser Fortschritt für den Kompetenzbereich	Ist zu erstellen, bedeutet aber ein grosser Fortschritt für den Kompetenzbereich	Ist heute realisiert
Leistungskontrakte	Werden heute ansatzweise eingesetzt, sind stark auszubauen.	Dito	Entspricht der heutigen Leistungsvereinbarung; allenfalls Kompetenzdelegation an Gruppe
Reservebildung	Anwendungsmöglichkeiten sind noch nicht klar, müssen definiert werden	Anforderungen und Rahmenbedingungen sind noch nicht klar	Wird hoffentlich beibehalten! (bisher fehlen konkrete Aussagen dazu in den NFB-Unterlagen)
Vereinfachte Kreditübertragung	Dito	Dito	Wäre ein neues Instrument für FLAG-VE; Bedingungen dafür sind noch nicht klar
Kreditüberschreitung bei Mehreinnahmen	Kaum grosse Mehreinnahmen zu erwarten	Kaum grosse Mehreinnahmen zu erwarten	Ist heute realisiert
Berichterstattung/Controlling	Ist zu erstellen, bisher nur für Finanzbuchhaltungssicht vorhanden	Ist zu erstellen, bisher nur für Finanzbuchhaltungssicht vorhanden	Sollte tendenziell vereinfacht werden. Die Anforderungen seitens des Generalsekretariats werden reduziert.

Anhang 8: NFB: Ressourcenaufwandschätzung EFV für die Gruppe armasuisse

(auf der Basis der Modellskizze für den Richtungsentscheid des Bundesrates vom 4.5.2011)

F 3 Aufwandschätzungen Projektphase je Leistungsbereich/Buchungskreis:

Tätigkeit	ar (Nicht-FLAG)	ar (FLAG)
Erarbeitung der Steuerungsinstrumente		
Realer interner Planungs- und Steuerungsbedarf verglichen mit dem aktuellen Planungs- und Steuerungssystem der Verwaltungseinheit	2-3 Tage Mitglieder der GL und mittleres Kader	-
Projektorganisation aufbauen und Projekt führen (Projektmanagement)	150 Tage extern: 100'000 Fr.	-
Durchführung einer Lagebeurteilung (evtl. Szenarien, Stärken und Schwächen der Einheit, Ziehen von Schlussfolgerungen, Erarbeiten der Strategie für die Verwaltungseinheit und der strategischen Ziele je Leistungsgruppe)	ca 3 Tage Mitglieder der GL, evtl. ergänzt durch weitere Führungskräfte extern: 5'000 Fr.	-
Definition der Führungsrollen innerhalb der Verwaltungseinheit (inhaltlicher Beschrieb der erweiterten Ergebnisverantwortung der Leistungs- und Bereichsverantwortlichen: Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten)	1.5 Tage Mitglieder der GL und mittlere Führungskräfte extern: 5'000 Fr.	-
Konzipierung und Umsetzung der durch das NFB bedingten Änderungen am Planungs- und Steuerungssystem (Strukturen, Prozesse)	1,5 – 2 Tage für Diskussion in der GL	-
Erarbeiten des Leistungskatalogs der Verwaltungseinheit (Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit, Schwerpunkte der Aktivitäten und des hauptsächlichen Mitteleinsatzes, Dokumentation)	ca 3 Tage je Führungskraft	-
Erarbeiten von Wirkungsmodellen je Leistungsgruppe (Zielsetzung, Aufbau eines einfachen Indikatorensystems, welches die Wirkungs- und Leistungsindikatoren einerseits beschreibt und andererseits in der Plan- und Ist-Dimension nachführt)	ca 3 Tage je Verantwortliche der Leistungsgruppen (ergänzt mit ausgewählten Mitarbeitenden) extern: 30'000 – 50'000 Fr.	-
- Anpassung der Ausprägung der KLR für die Planung, Steuerung und Berichterstattung nach Leistungsgruppen und Leistungen - Anpassung der Leistungszeiterfassung nach den Erfordernissen der KLR	je aktueller Ausprägung (intern: 100 Tage, extern: 100'000 CHF)	ca 25 Tage und extern: 50'000 Fr.
Aufbau/Umbau zu einem wirkungsorientierten Controllingssystem für die Planung, Umsetzung, Überwachung und Steuerung des Zielsystems	ca 100 Tage extern: 50'000 Fr.	-
Anpassung an Schnittstellen zu Umsystemen	?	?
Konzipierung und schrittweise Umsetzung eines Managementinformationssystems, das die nicht-	70 – 150 Tage	-

Tätigkeit	ar (Nicht-FLAG)	ar (FLAG)
monetären Informationen (wie z.B. Wirkungen und Leistungen) und verdichtete Daten aus dem Rechnungswesen verbindet (inkl. Arbeitsprozesse und Hilfsmittel zur Datenerfassung)	extern: 200'000 – 300'000 Fr.	
<i>Ausbildung / Information</i>		
Frühzeitige Auseinandersetzung mit den Regeln und Praktiken der finanziellen Steuerung NFB (Z.B. Globalbudgets, Reserven, etc.)	2 – 3 Tage pro Kader / KST-Leiter	-
Schulung der systemtechnischen Anpassungen (SAP)	ca 1/5 – 1 Tag je Verantwortlichen für die Finanzen und Leistungsbereiche	ca 1/5 Tag je Verantwortlichen für die Finanzen und Leistungsbereiche
Informationsanlässe	1 - 2 Tag je Mitarbeitenden	1 - 2 Tag je Mitarbeitenden

F 4 Schätzungen Mehraufwand Betrieb je Leistungsbereich/Buchungskreis:

Tätigkeit	ar (Nicht-FLAG)	ar (FLAG)
Ziel- und Indikatorensystem, Leistungskatalog und Wirkungsmodelle, Reflexion der Strategie	ca 3 Tage alle 2 Jahre je Mitglied der GL	ca 3 Tage alle 2 Jahre je Mitglied der GL
Erarbeitung der Leistungskontrakte: - Prozessgestaltung, aktualisierte Vorlage (1 Tag) - Strategie-Redaktion, Schwerpunktsetzung, Zielformulierungen je Leistungsgruppe (2 Tage) - Ermittlung der Kosten- und Leistungswerte (1 Tag) - Aufbereitung auf operativer Ebene (1 Tag) - 2 GL-Sitzungen Anpassung durch das Departement und die UL ar (1 Tag)	10-20 Tage	10 – 20 Tage
Berichterstattung (Aufwandschätzung gemäss Querschnittsprüfung EFK vom November 2008)	30'000 Fr. (vermutlich etwas höher bei ar)	30'000 Fr. (vermutlich etwas höher bei ar Immo und swisstopo)

Quelle: Erstellt durch Herr Martin Heimgartner, Leiter FLAG/EFV, 14.7.2011

Anhang 9: Aufgaben der Leistungsbereiche armasuisse in der Umsetzungsphase NFB

Tätigkeiten der Leistungsbereiche in der Umsetzungsphase NFB	
Betriebliche Planung	Leistungsbereiche swisstopo und Immobilien armasuisse (Optimierungsaufwand) • Überführung des Leistungsauftrages resp. der Leistungsvereinbarung in einen Leistungskontrakt. • Anpassung der Ausprägung der KLR für die Planung, Steuerung und Berichterstattung nach Leistungsgruppen/Leistungen. • Anpassung der Leistungszeiterfassung nach den Erfordernissen der KLAR. • Anpassung an Schnittstellen zu Umweltsystemen. • Schulung der systemtechnischen Anpassungen (SAP). • Informationsanlässe. Leistungsbereich Beschaffung (Initialaufwand: Definition/Aufbau) • Definition der Leistungsgruppen. • Definition der Führungsrollen. • Einführung analoger Prozesse für die Planung, Führung/Steuerung und Rechenschaftsablage wie bei den FLAG-Verwaltungseinheiten. • Wirkungs- und Leistungsziele mit Indikatorensystemen und Standards auf Stufe Leistungsgruppen. • Wirkungsmodelle pro Leistungsgruppe. • Entwicklung der Strategie, Stufe Leistungsbereich Beschaffung. • Voranschlag (2 Globalbudgets) und Finanzpläne auf Stufe Leistungsbereich mit jährlicher Ergänzung um ein Jahr. • Erstellen des Leistungskontrakts.
Führung/Steuerung	• Sicherstellung einer durchgehende wirkungs- und leistungsorientierten Zielkaskadierung von den Mitarbeitern zur Leistungsgruppe (heute Fachbereich) über den Leistungsbereich (heute Kompetenzbereich) zur Stufe Unternehmensleitung. • Bildung und Einsatz von allgemeinen/zweckgebundenen Reserven, Kreditverschiebungen und Kreditüberschreitungen bei Mehreinnahmen. • Entwicklung von Tools für Leistungs- und Finanzsteuerung (Cockpit); Verarbeitung des politischen Leistungsauftrages (IAFP) in den betrieblichen Auftrag der Leistungsbereiche bspw. in Form einer Balanced Scorecard (BSC).
Controlling/Berichterstattung	Erstellung/Anpassung • der Kosten-/Leistungsrechnung , SAP R3, etc. • des Controllingprozesses inkl. einheitlicher Datenerhebungs- und Messverfahren. • des Finanzberichts (jährlich) zu Handen des Voranschlags und der Staatsrechnung. • des Jahresberichts (jährlich) und des Wirkungs- und Leistungsberichts (alle 4 Jahre) auf der Basis des Leistungskontrakts.

Quellen: Anhang III, Antrag BR vom 13.4.2011, EVD und Verfasser.

8 Literaturverzeichnis

- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Bern 2005
- Schedler, Kuno/Proeller Isabella (2009): New Public Management. Bern / Stuttgart / Wien 2009
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian 2008: Public Managment – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden 2008
- Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern / Stuttgart / Wien 2005
- Flury, Beat (2002): New Public Management beim Bund. Arbeit zum Seminar öffentliche Finanzen am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum WWZ der Universität Basel, Abteilung Wirtschaftspolitik
- Kilger, Wolfgang/Pampel, Jochen R./Vikas, Kurt (2007): Flexible Plankostenrechnung und Deckungsbeitragsrechnung. Wiesbaden 2007
- Arnold, Urs V. (2008): Das Parlament im Modell des New Public Managements: Parlamentarische Funktionen und Prozesse im Wandel“. Norderstedt 2008

9 Rechtsquellenverzeichnis

- Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 (SR 101)
- Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (172.220.1)
- Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001 (172.220.111.3)
- Verordnung zur Bundespersonalverordnung (VBPV) vom 6. Dezember 2001 (172.220.111.31)
- Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
- Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
- Geoinformationsgesetz (GeoIG) vom 5. Oktober 2007 (SR 510.62)

10 Verzeichnis der fachspezifischen Dokumente

Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget:

- Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009) vom 4. November 2009.
- FLAG-Leistungsvereinbarungen (LV): Reporting ab 2011 (Brief der Generalsekretärin VBS an die Direktoren von FLAG-Verwaltungseinheiten VBS vom 11.5.2011).
- Jahresreportings 2010:
 - Bundesamt für Landestopografie swisstopo vom 19.3.2011
 - Immobilien armasuisse vom 25.3.2011
 - Wissenschaft und Technologie armasuisse vom 16.3.2011.
- Leistungsaufträge 2012 – 2015 inkl. der Wirkungs- und Leistungsberichte 2007/2008 - 2010:
 - Bundesamt für Landestopografie swisstopo vom April 2011, Entwurf (*noch nicht genehmigt*)
 - Immobilien armasuisse vom 14.4.2011, Entwurf (*noch nicht genehmigt*)
 - Wissenschaft und Technologie armasuisse vom 13.4.2011, Entwurf (*noch nicht genehmigt*).¹⁴²

Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB):

- Antrag des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) an den Bundesrat zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung vom 13.4.2011 inkl.:
 - Bundesratsbeschluss vom 4.5.2011
 - Anhang I: Der Modellentwurf für ein NFB im Überblick
 - Anhang II: Muster eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes (IAFP)
 - Anhang III: Einflussnahme des Parlaments auf Planung und Steuerung
 - Anhang IV: Beurteilung aus Sicht der "objektiven" Anforderungen an ein Führungsmodell
 - Anhang V: Beurteilung aus Sicht der Anspruchsgruppen Parlament, Bundesrat und Verwaltung
 - Anhang VI: Kostenschätzung
 - Medienmitteilungen zu NFB vom 4.5.2011
 - Rohstoff (Fact Sheet) zu NFB vom 4.5.2011.

Diverses

- Handbuch der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), gültig ab 9.1.2007.
- Geschäftsbericht 2010 der Bundesreisezentrale (BRZ) des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten.
- Brief der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (SiK-N) an den Bundesrat vom 29.5.2011 zu den Leistungsaufträgen 2012 – 2015 des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, der Wissenschaft und Technologie armasuisse und der Immobilien armasuisse.

¹⁴² Leistungsauftrag nur für zwei Jahre verlängert (2012/2013).

11 Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bühl bei Aarberg, 3.10.2011

Serge Guignard

12 Über den Verfasser



Herr Serge Guignard ist seit 2006 Leiter Internationale Beziehungen der Gruppe armasuisse und Mitglied des Stabes Unternehmensleitung. Von 2001 – 2006 war er mit dem Aufbau der Auslandsvertretung der armasuisse in Brüssel betraut. Gleichzeitig übernahm er die Funktion des permanenten Vertreters des Rüstungschefs bei der NATO und war ab 2005 zuständig für den Aufbau der rüstungsrelevanten Beziehungen zur Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) der Europäischen Union. Der Verfasser absolvierte diverse internationale Lehrgänge unter anderem am Centre des Hautes Etudes de l'Armement (CHEAr) in Paris und am NATO Defence College in Rom. Seit 2009 absolviert er den 4. Lehrgang des Executive Master of Public Administration (MPA) an der Universität Bern.

Adresse:
VBS/armasuisse
Stab Unternehmensleitung
Internationale Beziehungen
Kasernenstrasse 19
3003 Bern

Tel: 031 325 14 51
Natel: 079 371 58 16