

STEUERUNG VON FLAG-VERWALTUNGSEINHEITEN DURCH DIE DEPARTEMENTE

KONZEPT UND WIRKLICHKEIT AM BEISPIEL VON EVD UND VBS

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



^b
UNIVERSITÄT
BERN

Betreuender Dozent: **Dr. Stefan Rieder**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Lukas Stoffel
aus Arbon (Thurgau)

Nussbaumstrasse 48a
3006 Bern

Bern, 15. Oktober 2009

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung liegt beim Autor.

Vorwort

„Die Departemente“ schliessen mit den FLAG-Verwaltungseinheiten jährliche Leistungsvereinbarungen ab (vgl. Art. 10b Abs. 1 RVOV). – Wie können „Departemente“ solche Aufgaben wahrnehmen, wo doch ein Departement die aus Tausenden von Mitarbeitenden bestehende Einheit der Bundesverwaltung ist, die von einem Mitglied des Bundesrates geführt wird (vgl. Art. 35 Abs. 2 RVOG)?

Oder (Schweizerischer Bundesrat 2004: 38): „Die Departemente nehmen im System FLAG eine zentrale Rolle ein. Sie sind die verantwortlichen Partner der FLAG-Verwaltungseinheiten sowohl bei der Einführung wie bei der Anwendung der Steuerungsinstrumente und wirken bei der jährlichen Festlegung von Leistungs- und Wirkungszielen mit. Sie begleiten und unterstützen die ihnen unterstellten FLAG-Verwaltungseinheiten und stellen sicher, dass diese über ein stufengerechtes, aussagekräftiges Controlling verfügen.“ – Was ist mit der „zentralen Rolle“ gemeint? was mit „verantwortliche Partner“, die „mitwirken“, „begleiten und unterstützen“?

Die Leserinnen und Leser der vorliegenden Arbeit erhalten Antworten auf folgende Hauptfragen: Worin liegen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der Departemente bei der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten? Wie kann das „Departement“ eine verlässliche Brücke zwischen Regierung und „Verwaltung“ (ein weiterer unscharfer Begriff!), zwischen Management und Politik schlagen? Leserinnen und Leser der Bundesverwaltung erhalten Anregungen, wie das NPM in der Praxis verbessert und weiterentwickelt werden kann. Wissenschaftlerinnen und Forscher im weiten Feld des NPM werden zu mehr sprachlicher und gedanklicher Klarheit animiert.

Viele haben zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen. Ihnen sei dafür herzlich gedankt: Herrn Martin Heimgartner, Programmleiter FLAG, für die Unterstützung bei der Wahl und Eingrenzung des Themas sowie für das abschliessende Interview vom 7. Oktober; allen Interviewpartnerinnen und -partnern in EVD und VBS für die Zeit, die sie sich genommen haben, für ihre Flexibilität und insbesondere für ihre Offenheit im Interview; Brigitte Jeger Stoffel für die Suche der kleinen Teufel im Detail der deutschen Rechtschreibung; Herrn Dr. Stefan Rieder, Interface Institut für Politikstudien Luzern, für seine Begleitung und Beratung als Betreuer dieser Arbeit; Herrn Dr. Samuel Werenfels, Leiter Zivildienst, für die kritischen Einwände und erhellenden Anregungen sowie für die grosse Unterstützung am Arbeitsplatz.

Last but not least danke ich meiner Familie, die in diesem Jahr auf Familienferien verzichtet und mich mit Nachsicht und Geduld durch das Studium begleitet hat.

Bern, 15. Oktober 2009

Lukas Stoffel

Management Summary

„Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ (FLAG) ist das Steuerungsmodell des Bundes zur Verwaltungsführung nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM). Das Departement (Departementsvorsteher/in, allfällige Departementsleitung und Generalsekretariat) hat darin eine wichtige Funktion: Es bildet das „Scharnier“ zwischen Verwaltungseinheit und Regierung, zwischen Politik und Management. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dieser Funktion, mit Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der Departemente bei der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten.

In einem ersten Schritt (2. Kapitel) analysiert und vergleicht die Arbeit die NPM-Theorie und das FLAG-Konzept. Sie fokussiert dabei auf die Funktionen, die dem Departement und dessen benachbarten Akteuren – der Regierung und der Verwaltung – zugewiesen werden. Dabei kommen ungeklärte Fragen, Ambivalenzen und Widersprüche ans Licht: NPM-Theorie und FLAG-Konzept sind geprägt von begrifflichen und gedanklichen Unschärfen; die Funktion des Departements – nebst Parlament, Regierung und Verwaltung – blieb bisher weitgehend ungeklärt: Teilweise wird es unter der Regierung, teilweise unter der Verwaltung subsumiert.

Aus diesem Befund leitet die Arbeit die Grundhypothese ab, dass Mängel des FLAG-Konzepts zu Problemen in der Steuerung durch die Departemente führen. Diese Grundhypothese wird in sechs Hypothesen ausdifferenziert.

In einem zweiten Schritt (3. Kapitel) werden die wichtigsten bisherigen Evaluationen und Studien zu FLAG auf die festgestellten Mängel in der Steuerung durch die Departemente hin untersucht. Damit werden die Hypothesen ein erstes Mal überprüft und mehrheitlich bestätigt.

In einem dritten Schritt (4. Kapitel) werden die Ergebnisse von acht leitfadengestützten Experten-Interviews zusammengefasst. Für diesen empirischen Teil wurden in den beiden Departementen EVD und VBS je zwei FLAG-Verwaltungseinheiten ausgewählt: eine, die direkt durch das Departement gesteuert wird, und eine, deren Steuerung an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit delegiert wurde. Damit werden die Hypothesen ein zweites Mal überprüft und wiederum mehrheitlich bestätigt.

Im vierten und letzten Schritt (5. Kapitel) werden aus der zweifachen Überprüfung der Hypothesen Schlussfolgerungen gezogen und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet. Zwar konnte nicht bewiesen werden, dass die Mängel des FLAG-Konzepts kausal mit Problemen der Steuerung durch die Departemente verknüpft sind. Umgekehrt kann aber mit Gewissheit gefolgert werden, dass ein verbessertes FLAG-Konzept, das die heutigen Widersprüche und Inkohärenzen behebt und die Funktion der Departemente klärt, zu wesentlichen Verbesserungen in der Praxis führen wird.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Management Summary	4
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis	8
Anhangverzeichnis.....	8
Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen.....	9
1 Einleitung	11
1.1 Ausgangslage	11
1.2 Zielsetzung.....	11
1.3 Abgrenzung des Themas.....	12
1.4 Fragestellung.....	12
1.5 Methodisches Vorgehen.....	12
1.5.1 Sachlich-analytischer Teil	13
1.5.2 Empirischer Teil	13
1.6 Begriffe	15
1.6.1 Führung, Steuerung und Controlling.....	15
1.6.2 Regierung, Departement und Verwaltung.....	16
1.6.3 Weitere Begriffe	17
1.7 Aufbau	17
2 Steuerung durch das Departement gemäss NPM-Theorie und FLAG-Konzept.....	18
2.1 Führung und Steuerung gemäss NPM und WoV.....	18
2.1.1 NPM und WoV	18
2.1.2 Grundsätze und Ziele.....	18
2.1.3 Steuerungsmodell und Steuerungsprozess	19
2.1.4 Akteure und ihre Rollen	21
2.1.5 Zusammenfassung	26
2.2 Führung und Steuerung gemäss FLAG	26
2.2.1 Grundsätze und Ziele.....	26
2.2.2 Steuerungsmodell	27
2.2.3 Akteure, Instrumente, Verantwortung.....	28

2.2.4	Departement: „Scharnier“ zwischen Steuerungskreisläufen	30
2.2.5	Zusammenfassung	34
2.3	Vergleich von FLAG und NPM.....	34
2.4	Hypothesen	35
3	Ergebnisse von Evaluationen und Studien.....	37
3.1	FLAG-Evaluation 2001	37
3.2	Querschnittsprüfung der EFK 2007	39
3.3	Bundesverwaltungsreform 2005/2007	41
3.3.1	Kurzstudie.....	41
3.3.2	Schlussbericht.....	42
3.4	FLAG-Evaluation 2009	43
3.5	Zusammenfassung und erste Überprüfung der Hypothesen	44
4	Ergebnisse der Interviews in EVD und VBS	48
4.1	Ergebnisse des Fragebogens	48
4.2	Ergebnisse der Interviews	49
4.2.1	Steuerung mit FLAG-Instrumenten.....	49
4.2.2	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.....	50
4.2.3	Konsens/Dissens der verschiedenen Akteure	52
4.2.4	Departementsinterne Grundlagen der Steuerung.....	52
4.2.5	Beurteilung des FLAG-Steuerungskonzepts	53
4.2.6	Dualität von Input- und Outputsteuerung.....	54
4.2.7	Bisherige und künftige Entwicklung der Steuerung nach FLAG.....	54
4.2.8	Gesamtbeurteilung: kritische Erfolgsfaktoren.....	55
4.3	Zusammenfassung und zweite Überprüfung der Hypothesen	56
5	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	59
5.1	Schlussfolgerungen	59
5.1.1	Regierung/Bundesrat	59
5.1.2	Bundesratsmitglied/Departementsvorsteher/in.....	59
5.1.3	Generalsekretariat.....	60
5.1.4	Vorgesetzte Verwaltungseinheit.....	60
5.1.5	FLAG-Verwaltungseinheit	61
5.1.6	Departement insgesamt.....	62
5.1.7	Grundhypothese.....	62

5.2	Gestaltungsempfehlungen.....	63
5.3	Fazit	65
	Literaturverzeichnis	67
	Anhang.....	70
	Selbständigkeitserklärung.....	85
	Über den Autor	85

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuerungsmodell NPM - Integration von Politik und Management.....	20
Abbildung 2: Steuerungsprozess über Wirkungen und Leistungen	21
Abbildung 3: Steuerungsmodell FLAG.....	28

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Varianten eines ausdifferenzierten Steuerungsmodells.....	22
Tabelle 2: Akteure, Instrumente und Verantwortung.....	29
Tabelle 3: Hypothesen.....	36
Tabelle 4: Erste Überprüfung der Hypothesen	47
Tabelle 5: Zweite Überprüfung der Hypothesen	58

Anhangverzeichnis

Anhang 1: FLAG-Verwaltungseinheiten des Bundes	70
Anhang 2: Interviewte Personen.....	71
Anhang 3: Kurzbeschreibung der Masterarbeit.....	72
Anhang 4: Fragebogen am Beispiel BVET	75
Anhang 5: Interview-Leitfaden für Interviewpartnerinnen und -partner.....	77
Anhang 6: Ergänzter Interview-Leitfaden für den Interviewer	78
Anhang 7: Zusammenstellung der wichtigsten Ergebnisse von Evaluationen und Studien.....	80
Anhang 8: Synoptische Darstellung der Hypothesen und von deren Überprüfungen.....	82
Anhang 9: Leitfaden des Interviews mit Herrn Martin Heimgartner	84

Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BASPO	Bundesamt für Sport
BR	Bundesrat
Bst.	Buchstabe
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DC	Departementschef/in (Departementsvorsteher/in gemäss Art. 37 ff. RVOG)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ev.	eventuell
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f.	folgende (Seite)
ff.	fortfolgende (Seiten)
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0
FHV	Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GS	Generalsekretariat
IVI	Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern
LA	Leistungsauftrag
LV	Leistungsvereinbarung
NPM	New Public Management
OV-EVD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (OV-EVD) vom 14. Juni 1999 (Stand am 1. April 2009), SR 172.216.1

OV-VBS	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS) vom 7. März 2003 (Stand am 1. Juli 2009), SR 172.214.1
resp.	respektive
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1
S.	Seite
swisstopo	Bundesamt für Landestopografie
u.a.	unter anderem
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Verwaltungseinheit gemäss Art. 6 RVOV
vgl.	vergleiche
WLB	Wirkungs- und Leistungsbericht
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZIVI	Vollzugsstelle für den Zivildienst

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

„Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ (FLAG) ist das Modell des Bundes zur Verwaltungsführung nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM): Seit 1997 werden ausgewählte Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Das FLAG-Konzept stützt sich auf das Steuerungsmodell des NPM, das die zwei Kreise der strategischen/politischen und der operativen/betrieblichen Steuerung unterscheidet.

Gemäss der klassischen Dreiteilung dieses Steuerungsmodells trägt das Parlament die Verantwortung für den strategischen/politischen, die Verwaltung diejenige für den operativen/betrieblichen Steuerungskreislauf, während die Regierung als „Scharnier“ bzw. „Übersetzung“ zwischen den beiden Steuerungskreisen fungiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Funktion dem Departement (Departementsvorsteher/in, allfällige Departementsleitung und Generalsekretariat) zugewiesen wird. Welche Aufgaben und Kompetenzen, welche Verantwortung übernimmt das Departement als „Brücke“ zwischen Verwaltungseinheit und Regierung, zwischen Politik und Management? Naturgemäss stellt eine solche Brückenfunktion hohe Anforderungen. Hinzu kommen schwierige Rahmenbedingungen.

Seit 2001 befassten sich mehrere Evaluationen und Studien mit der Umsetzung des FLAG-Konzepts in der Praxis. Dabei zeigten sich immer wieder Mängel in der Steuerung durch die Departemente: So kam die erste Evaluation zum Schluss, dass der FLAG-Prozess auf der Stufe der Departemente und der Regierung am schwächsten abgestützt sei (Eidgenössisches Personalamt EPA 2001a: 38); und die neueste, noch nicht veröffentlichte Evaluation¹ stellt fest, dass nur rund die Hälfte der FLAG-Verwaltungseinheiten mit der Steuerung durch das Departement zufrieden sei.

Mit diesem neuesten Evaluationsbericht wird der Bundesrat vermutlich auch über das weitere Vorgehen entscheiden. Er dürfte das EFD beauftragen, bis Ende 2010 einen Projektantrag mit vergleichender Darstellung der drei Handlungsoptionen „Konsolidierung von FLAG“, „Ausbau von FLAG“ und „ergebnisorientiertes Steuerungsmodell für die gesamte Bundesverwaltung“ (sogenanntes „Konvergenzmodell“) vorzulegen. Damit steht beim Bund aktuell die Weiterentwicklung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zur Diskussion.

1.2 Zielsetzung

Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, in drei Schritten einen Beitrag zu dieser Diskussion zu leisten:

¹ Diese Arbeit stützt sich auf den unveröffentlichten Entwurf „Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009)“ des Bundesrates, der am 14. August 2009 in die Ämterkonsultation geschickt wurde und im November 2009 vom Bundesrat verabschiedet werden soll. Der Evaluationsbericht basiert auf mehreren Teilberichten, die alle von der FLAG-Website heruntergeladen werden können (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Dokumentation > Zahlen und Fakten > Evaluationen).

- a) Sie zeigt Schwächen des FLAG-Konzepts auf.
- b) Sie untersucht den – möglicherweise ursächlichen – Zusammenhang dieser konzeptionellen Schwächen mit Mängeln und Problemen in der Umsetzung von FLAG.
- c) Sie leitet daraus Handlungsempfehlungen ab, die erlauben, die wirkungsorientierte Steuerung in der zentralen Bundesverwaltung zu optimieren.

1.3 Abgrenzung des Themas

Die Arbeit fokussiert auf die Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten durch das Departement. Sie befasst sich weder mit der Führung innerhalb der FLAG-Verwaltungseinheiten noch mit der Steuerung durch Bundesrat und Parlament. Da allerdings weder die NPM-Theorie noch das FLAG-Konzept das „Departement“ klar und konsistent von „Regierung“ und „Verwaltung“ unterscheidet, müssen diese beiden „Nachbarn“ mit beleuchtet werden.

Die Arbeit fokussiert auf das FLAG-Konzept und leitet daraus die Hypothesen ab. Ursachen für Probleme in der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, die nicht mit dem Konzept zu tun haben, werden zwar auch thematisiert; sie stehen aber nicht im Mittelpunkt der Arbeit. Dazu gehört z. B. die Problematik des „dualen Steuerungssystems“: die Tatsache, dass die Departemente gleichzeitig traditionell inputorientiert und outputorientiert nach FLAG steuern müssen.

1.4 Fragestellung

Die Arbeit stellt die folgenden Fragen:

- a) Wie konzipiert die NPM- und FLAG-Literatur die wirkungsorientierte Steuerung und darin insbesondere die Funktion der Departemente? Worin liegen allfällige konzeptionelle Schwächen?
- b) Welche Probleme haben bisherige Evaluationen und Studien in der departementalen Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten festgestellt?
- c) Wie äussern sich ausgewählte Verantwortliche aus zwei Departementen heute zu den festgestellten Schwächen des Konzepts und Problemen der Praxis?
- d) Welche (möglicherweise ursächlichen) Zusammenhänge bestehen zwischen den festgestellten Schwächen des Konzepts und den Problemen in der Praxis?
- e) Welche Empfehlungen können daraus abgeleitet werden?

1.5 Methodisches Vorgehen

Ausgangspunkt ist der Befund von FLAG-Evaluationen, dass die Steuerung durch die Departemente ein Schwachpunkt des FLAG-Prozesses sei. Diesbezügliche Ursachen und Probleme in der praktischen Umsetzung von FLAG wurden in den letzten Jahren wiederholt untersucht. Die vorliegende Arbeit fokussiert deshalb auf mögliche Zusammenhänge mit dem FLAG-Konzept.

1.5.1 Sachlich-analytischer Teil

Die Fragestellungen a) und b) sowie d) und e) aus Ziffer 1.4 werden sachlich-analytisch angegangen.

Die Darstellung der NPM-Theorie beschränkt sich auf eine Auswahl wichtiger Standardwerke des deutschen Sprachraums.

Aus dem Ergebnis der vergleichenden Analyse zu Fragestellung a) werden die Hypothesen abgeleitet: Welche Probleme sind aufgrund des FLAG-Konzepts in der praktischen Umsetzung zu erwarten? Diese Hypothesen werden darauf gemäss Fragestellung b) an den Ergebnissen der wichtigsten Evaluationen und Studien zu FLAG überprüft.

Aufgrund der sachlich-analytischen und der empirischen Überprüfung der Hypothesen werden die Fragestellungen d) und e) in Form von Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen beantwortet.

1.5.2 Empirischer Teil

Die Hypothesen werden ein zweites Mal empirisch gemäss Fragestellung c) überprüft. Zu diesem Zweck wurden leitfadengestützte Experten-Interviews mit ausgewählten Verantwortlichen für FLAG-Prozesse aus zwei Departementen sowie mit dem Programmleiter FLAG durchgeführt.

1.5.2.1 Auswahl der Departemente und Verwaltungseinheiten

Die Arbeit beschränkt sich exemplarisch auf die beiden Departemente, die seit längerer Zeit FLAG-Verwaltungseinheiten sowohl direkt wie indirekt steuern: das EVD und das VBS. In beiden Departementen wurden zwei FLAG-Verwaltungseinheiten bestimmt: eine, die direkt vom Departement gesteuert wird, und eine, deren Steuerung an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit delegiert wurde.

Die Wahl der Departemente und FLAG-Verwaltungseinheiten erfolgte vor dem folgenden Hintergrund:

- Die Zielsetzung der Arbeit erfordert eine qualitative Befragung in Interviews. Dies wiederum setzt aus forschungsökonomischen Gründen die Beschränkung auf einzelne Departemente voraus.
- Eine Hypothese betrifft die Delegation der Steuerung vom Departement an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit. Dies erfordert die Wahl von Departementen, die FLAG-Verwaltungseinheiten sowohl direkt wie indirekt steuern.
- Die Verwaltungseinheiten sollen über möglichst viel Erfahrung mit FLAG verfügen. Daraus folgt die Wahl der „ältesten“ FLAG-Verwaltungseinheit.

Die Anwendung dieser Kriterien ergibt (vgl. Anhang 1): Die einzigen Departemente, die seit mehr als vier Jahren FLAG-Verwaltungseinheiten sowohl direkt wie indirekt steuern, sind das EVD und das VBS.

- Im EVD sind dies: die Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI (direkt, dem Generalsekretariat unterstellt, FLAG seit 1999) und – nebst anderen – das Institut für Virus-

krankheiten und Immunprophylaxe IVI (indirekt, dem BVET unterstellt, FLAG seit 2000).

- Im VBS sind dies: das Bundesamt für Sport BASPO (direkt, dem Departementsvorsteher unterstellt, FLAG seit 2001) und das Bundesamt für Landestopografie swisstopo (indirekt, der armasuisse unterstellt, FLAG seit 1997).

Diese Auswahl erlaubt innerhalb der direkten Steuerung durch das Departement zusätzlich den Vergleich der Steuerung durch den Departementsvorsteher (BASPO) und durch das Generalsekretariat (ZIVI).²

Die interviewten Personen sind in Anhang 2 aufgelistet.

Die im dritten Kapitel beleuchteten Evaluationen und Studien stellen nicht die Verhältnisse in den einzelnen Departementen dar. Deshalb mussten unsere Interviews zunächst klären, inwiefern die aggregierten Ergebnisse dieser Evaluationen auf das einzelne Departement zutreffen. Anschliessend erhielten die interviewten Personen Gelegenheit, diese Realität zu beurteilen und Verbesserungsmöglichkeiten zu skizzieren.

Als Basis der Interviews dienten so weit wie möglich Fakten aus der Vergangenheit, die vor dem Interview mit einem Fragebogen erhoben wurden: die Erarbeitung des letzten Leistungsauftrags, der letzten Leistungsvereinbarung und des letzten Globalbudgets; die Inhalte der Gespräche zur letzten Rechnung, zum letzten Jahresbericht und zum letzten Wirkungs- und Leistungsbericht.

1.5.2.2 Vorbereitung und Durchführung

Nach einer ersten telefonischen Kontaktnahme mit den verschiedenen Akteuren wurden Unterlagen ausgetauscht, die geeigneten Interviewpersonen bestimmt und die Termine vereinbart.

Die kontaktierten Personen wurden mit einem Kurzbeschrieb der Arbeit (Anhang 3), mit dem Fragebogen (Anhang 4) und dem Interview-Leitfaden (Anhang 5) bedient. Sie wurden eingeladen, den Fragebogen wenn möglich vor dem Interview auszufüllen und an den Verfasser zu senden. Sie wurden auch gebeten, aufgrund von Fragebogen und Interview-Leitfaden intern die für das Interview geeigneten Personen zu bestimmen.

Für die Interviews wurden jeweils zwei Stunden reserviert. Der Verfasser verwendete dazu den um Zusatzfragen ergänzten Leitfaden (Anhang 6). Er machte handschriftliche Gesprächsnotizen und als Gedächtnisstütze zusätzlich eine Tonaufnahme. Gesprächsnotizen und Tonaufnahmen werden nicht veröffentlicht.

Die Interviewpartnerinnen und -partner erhielten die Gelegenheit, die Gesprächsnotizen zu korrigieren und zu ergänzen. Gestützt auf diese bereinigten Gesprächsnotizen wurden die Ziffern 4.1 und 4.2 verfasst und wiederum den Interviewpartnerinnen und -partnern zur Gegenlektüre vorgelegt. Darauf wurden die Kapitel 4 und 5 bereinigt.

² In den Gesprächen und Interviews wurde teilweise die Meinung vertreten, auch die Unterstellung unter das GS bedeute indirekte Steuerung. Diese Arbeit fasst im Begriff „Departement“ jedoch DC und GS zusammen (vgl. Ziffer 1.6.2). Zudem sieht die RVOV nur die Delegation an ein „Amt“ vor (vgl. Art. 10b Abs. 3).

1.6 Begriffe

Zentrale Begriffe dieser Arbeit sind „Führung“, „Steuerung“ und „Controlling“ sowie „Regierung“, „Departement“ und „Verwaltung“. Diese Begriffe werden in NPM- und FLAG-Literatur sehr häufig verwendet – aber selten oder uneinheitlich definiert.

1.6.1 Führung, Steuerung und Controlling

Das „F“ von FLAG steht für „Führen“, WoV für „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ – doch im Titel dieser Arbeit steht „Steuerung“. In der analysierten NPM- und FLAG-Literatur werden die beiden Begriffe in der Regel nicht definiert und im Stichwortverzeichnis nicht geführt. Häufig werden sie abwechslungsweise oder als siamesische Zwillinge – „Führung und Steuerung“ – verwendet, ohne dass die beiden Begriffe in ihrer je eigenen Bedeutung voneinander unterschieden würden.³ So entsteht der Eindruck, dass es sich um Synonyme handelt, was z. T. auch deklariert wird (vgl. Griot/Jäggi 2006: 17 und 31). Weitere verwandte Begriffe mit sich überschneidenden Bedeutungen sind „Planung“ und „Controlling“.

Im RVOG kommt nur der Begriff „Führung“ vor, zentral im 1. Kapitel des 3. Titels „Führung und Führungsgrundsätze“ (Art. 35 f.). In der RVOV erscheint der Begriff „Steuerung“ im Zusammenhang mit FLAG (Art. 9 Abs. 2 Bst. c RVOV): „Die Steuerung kann durch das vorgesetzte Departement oder Amt in einem vorgegebenen, nicht zu kurzen Führungsrhythmus erfolgen.“ Und er erscheint nochmals im 3. Abschnitt „Planung und Controlling“ unter dem Titel „Controlling“ (Art. 21 RVOV), und zwar wiederum im selben Satz mit „Führung“ kombiniert: „Das Controlling ist ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung auf allen Stufen.“

Wie verhalten sich nun die drei Begriffe „Führung“, „Controlling“ und „Steuerung“ zueinander? Nach Thom/Ritz ist die „Steuerungs- und Planungsfunktion“ (nebst Informationsversorgung und Koordination) eine „Teilfunktion“ des Controllings, das Controlling seinerseits ein „Teil der gesamten Führung“ (vgl. Thom/Ritz 2006: 172 f.). Ähnlich definieren Schedler/Proeller (2006: 173) das Controlling und die Steuerung als Teil davon: „Controlling passiert, wenn Manager und Controller zusammenarbeiten. Controlling ist der gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und im leistungswirtschaftlichen Bereich [...]“. Auch die „Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW)“ (Eidgenössisches Personalamt 2001b: 67), die FLAG als Rahmenkonzept dient, stellt einen engen Zusammenhang zwischen Controlling und Steuerung her: „Controlling ist Ausdruck einer **Führungshaltung**, die systematisches, bewusstes **Steuern** von zielgerichteten Prozessen auf das angestrebte Ziel hin in den Mittelpunkt stellt.“ Allerdings wird das Controlling der Steuerung untergeordnet: „Controlling unterstützt als Steuerungshilfe die Führungsarbeit.“

³ Das liest sich dann unter dem Titel „Führungs- und Steuerungsinstrumente“ z. B. so: „Damit Parlament und Regierung ihre Führungsaufgaben stufengerecht und gezielt wahrnehmen können, kommen insbesondere die zwei neuen Steuerungsinstrumente Leistungsauftrag und Globalbudget zur Anwendung [...]“. Eine Seite weiter heissen dieselben Instrumente in der Tabelle *Führungs-*, im Tabellentitel wiederum *Steuerungsinstrumente* (vgl. Ritz 2003: 301 f.).

In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe wie folgt verwendet:

- „Führung“ ist als übergeordnetes, umfassendes System zu verstehen, zu dem nebst der Steuerung u. a. auch die personale und organisationale Führung gehören (vgl. Thom/Ritz 2006: 175).
- „Controlling“ ist in Übereinstimmung mit den eben zitierten Autorinnen und Autoren als Regelkreis zu verstehen: Plan → Do → Check → Act. In diesem Prozess wird die Einhaltung der formulierten Ziele mittels der festgelegten Indikatoren überwacht und gesteuert (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001b: 68).
- „Steuerung“ ist in engem Zusammenhang mit dem Regelkreis des Controllings zu verstehen: Das Controlling ermöglicht die Steuerung im Sinne der Beeinflussung von Prozessen auf angestrebte Ziele hin. Diese Definition stimmt auch überein mit der ursprünglichen Bedeutung von „Steuern (Systemtheorie)“⁴: „**Steuern** ist die **gerichtete** Beeinflussung (durch Information, Nachricht, Reiz, Input) des Verhaltens eines Systems von außen. Durch den Steuervorgang wird das System gerichtet von einem in einen anderen (ausgewählten) Zustand gebracht. Welcher Zustand angesteuert wird, hängt von der Art des Einflusses ab. Die Energie des Steuervorgangs geht in die Reaktion ein.“

Das Thema dieser Arbeit ist demnach primär die „Steuerung“ von FLAG-Verwaltungseinheiten durch das Departement.

1.6.2 Regierung, Departement und Verwaltung

Auch die Begriffe „Regierung“, „Departement“ und „Verwaltung“ werden in der NPM- und FLAG-Literatur nicht einheitlich verwendet. Unter „Regierung“ wird teils die Kollegialbehörde des Bundesrats verstanden, teils das einzelne Bundesratsmitglied. Mit „Departement“ kann das einzelne Bundesratsmitglied als Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher, die „Spitze der Verwaltung“ (z. B. die Direktorinnen und Direktoren der Bundesämter), das Generalsekretariat oder auch eine beliebige Kombination der drei Genannten (z. B. in der Departementsleitung) gemeint sein. Mit „Verwaltung“ kann das ganze Departement oder auch die Summe der Einheiten, die „Leistungen erbringen“, gemeint sein.

In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe wie folgt verwendet:

- „Regierung“ ist als Kollegialbehörde (Bundesrat) zu verstehen (vgl. Art. 6 ff. RVOG). Von den einzelnen Bundesratsmitgliedern in ihrer Funktion als Vorgesetzte ist als „Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher“ die Rede (vgl. Art. 37 ff. RVOG).
- Das „Departement“ ist eigentlich die Einheit der Bundesverwaltung, die von einem Bundesratsmitglied geführt wird; dazu gehört nebst den Ämtern und Gruppen von Ämtern auch das Generalsekretariat (vgl. Art. 37 ff. RVOG). In der NPM- und FLAG-Literatur ist allerdings in einem engeren Sinn mit „Departement“ nur die „Spitze“ des Departements gemeint. Daran hält sich auch diese Arbeit. Unter „Steuerung durch das

⁴ Zitiert aus: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 2. Juni 2009, 08:49 UTC. URL: [http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Steuern_\(Systemtheorie\)&oldid=60691315](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Steuern_(Systemtheorie)&oldid=60691315) (Abgerufen: 21. Juli 2009, 14:00 UTC).

Departement“ ist also die Steuerung durch die Departementsvorsteherin bzw. den Departementsvorsteher (allenfalls in der Departementsleitung um Amtsdirektorinnen und -direktoren verstärkt) mit Unterstützung des Generalsekretariats zu verstehen.

- Die „Verwaltung“ oder „Bundesverwaltung“ ist eigentlich die Summe der Departemente sowie die Bundeskanzlei, also die Gesamtheit, die vom Bundesrat geführt wird (vgl. Art. 35 ff. RVOG). In der NPM- und FLAG-Literatur sind unter „Verwaltung“ jedoch nur die Einheiten zu verstehen, die Leistungen erbringen und vom „Departement“ im genannten engeren Sinn geführt und gesteuert werden. Daran hält sich auch diese Arbeit.

1.6.3 Weitere Begriffe

- In Übereinstimmung mit Artikel 44 RVOG schreibt diese Arbeit von FLAG-„Verwaltungseinheiten“. Schaut man sich im Anhang der RVOG die „Liste der Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung“ an, zeigt sich allerdings, dass es FLAG-Einheiten gibt, die keine „Verwaltungseinheit“ sind, z. B. das IVI und die ZIVI.
- In der Literatur wird „Exekutive“ teilweise synonym mit „Regierung“ verwendet. In dieser Arbeit ist mit „Exekutive“ jedoch die Summe von Regierung und Verwaltung gemeint.

Weitere wichtige Begriffe werden als bekannt vorausgesetzt: Effektivität und Effizienz, Outcome, Impact und Output etc. Es gelten diesbezüglich die Definitionen gemäss FLAG-Glossar (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Dienstleistungen > FLAG-Leitfaden).

1.7 Aufbau

Im 2. Kapitel wird die Steuerung des Departements gemäss NPM-Literatur (Ziffer 2.1) und FLAG-Konzept (Ziffer 2.2) dargestellt. Aus deren Vergleich (Ziffer 2.3) werden Hypothesen abgeleitet (Ziffer 2.4).

Im 3. Kapitel werden in chronologischer Reihenfolge die Ergebnisse der wichtigen Evaluationen und Studien zu FLAG – so weit sie die Steuerung durch das Departement betreffen – dargestellt (Ziffern 3.1 bis 3.4). An diesen Ergebnissen werden die Hypothesen ein erstes Mal überprüft (Ziffer 3.5).

Im 4. Kapitel werden die Ergebnisse der Interviews zusammengefasst (Ziffern 4.1 bis 4.2). Sie dienen der zweiten Überprüfung der Hypothesen (Ziffer 4.3).

Im 5. Kapitel werden Schlussfolgerungen gezogen (Ziffer 5.1) und Handlungsempfehlungen formuliert (Ziffer 5.2).

2 Steuerung durch das Departement gemäss NPM-Theorie und FLAG-Konzept

Dieses Kapitel skizziert zunächst die Führung und Steuerung gemäss NPM bzw. WoV als Grundlage von FLAG (Ziffer 2.1). Anschliessend wird das FLAG-Konzept dargestellt (Ziffer 2.2). Darauf folgt ein kurzer Vergleich von NPM-Theorie und FLAG-Konzept (Ziffer 2.3). Aus diesem Vergleich werden schliesslich die Hypothesen abgeleitet (Ziffer 2.4).

Im Fokus ist grundsätzlich die Steuerung durch das Departement. Da weder NPM-Theorie noch FLAG-Konzept diesen Akteur klar definieren und abgrenzen, müssen auch Regierung und Verwaltung mit in den Blick genommen werden.

2.1 Führung und Steuerung gemäss NPM und WoV

Wie stellt die Literatur zu NPM und WoV die Führung und Steuerung dar? Wie definiert sie insbesondere Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung von Regierung, Departement und Verwaltung? Dieses Kapitel stützt sich auf eine Auswahl der wichtigen Werke der NPM-Literatur in der Schweiz (Brühlmeier et al. 2001; Lienhard et al. 2005; Lienhard 2005b; Schedler/Proeller 2006; Thom/Ritz 2006).⁵

2.1.1 NPM und WoV

NPM war ursprünglich ein betriebswirtschaftliches Modell zur Verwaltungsreform, das die Politik ausklammerte; es wurde in Ländern entwickelt, deren politische Kultur sich stark von derjenigen der Schweiz unterscheidet. Dieses Modell wurde in der Schweiz zu einem Konzept der Staatsreform weiterentwickelt, das die betriebswirtschaftliche um die rechts- und politikwissenschaftliche Sicht erweitert. Daraus entstand das Steuerungsmodell der WoV (das in Ziffer 2.1.3 vorgestellt wird), in dem sich zwei Kreisläufe überschneiden (vgl. Brühlmeier et al. 2001: 16 ff.; Mastronardi 2005: 113 ff.). Zentrales Anliegen der WoV ist, von der Leistungs- zur Wirkungssteuerung fortzuschreiten (vgl. Schedler/Proeller 2006: 291). In der Literatur wird in der Regel weiterhin der Begriff NPM verwendet, ebenso im Kontext der Schweiz. Daran hält sich auch diese Arbeit, obwohl das RVOG in Artikel 44 Absatz 1 den Terminus WoV übernommen hat: Bei der Führung von FLAG-Verwaltungseinheiten beachte der Bundesrat „die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung“.

2.1.2 Grundsätze und Ziele

Es lassen sich gemäss Schedler/Proeller (2006: 66 ff.) vier strategische Ziele von NPM unterscheiden: die Orientierung an den Kunden, an Leistungen und Wirkungen, an der Qualität sowie am Wettbewerb.

⁵ Das Buch „New Public Management“ (Schedler/Proeller 2006) wurde für den ganzen deutschen Sprachraum geschrieben (Deutschland, Österreich, Schweiz); die anderen Werke fokussieren auf die Schweiz.

Die verschiedenen Darstellungen der NPM-Grundsätze und -Ziele lassen sich in den folgenden vier Punkten zusammenfassen (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Themen > Wirkungsorientierte Verwaltungsführung > Grundlagen NPM; Steiner/Lienhard/Ritz 2007: 4 ff.):⁶

- Trennung (so weit möglich und zweckmässig) der strategischen von der operativen Führung; mehr Autonomie für die operative Führung im Betrieb;
- Ausrichtung der Dienstleistungen auf Kunden und Qualität;
- Ergänzung der traditionellen Inputsteuerung durch eine Steuerung der Leistungen und Wirkungen mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets; Fokus auf Effizienz und Effektivität;
- umfassendes Controlling, das Leistungen mit Ressourcen verknüpft.

2.1.3 Steuerungsmodell und Steuerungsprozess

Die staatspolitische Konzeption von NPM basiert auf der klassischen Dreiteilung Parlament-Regierung-Verwaltung und postuliert deren vertrauensvolles Zusammenwirken. Dieses kooperative Verständnis der Gewaltenteilung wird mit zwei sich überlappenden Kreisen dargestellt, wie Abbildung 1 zeigt (vgl. Brühlmeier et al. 2001: 21 und 37; Mastronardi 2005: 115; Schedler/Proeller 2006: 64; Thom/Ritz 2006: 30).

Die beiden Steuerungskreise folgen je eigenen Gesetzmässigkeiten, der politischen Rationalität bzw. der Management-Rationalität. Die Überlappung bringt zum Ausdruck, dass die beiden Kreisläufe miteinander kommunizieren müssen, damit der Staat funktionieren kann. Da sie verschiedene „Sprachen“ sprechen, braucht es dazu eine „Übersetzung“.

Diese beiden Steuerungskreisläufe sind in Verbindung mit dem Steuerungsprozess (Abbildung 2) zu verstehen (vgl. Brühlmeier et al. 2001: 73; Ritz 2003: 184 ff.; Mastronardi 2005: 113, 149; Schedler/Proeller 2006: 133, 174; Thom/Ritz 2006: 50). Demnach werden dem politischen Kreislauf die strategischen Wirkungsziele (Outcome und Impact) zugewiesen, dem Management-Kreislauf die operativen Leistungsziele (Output).⁷

Der politische Steuerungskreislauf wird mehrheitlich der Legislative zugewiesen, der Management-Kreislauf mehrheitlich der Verwaltung, die „Übersetzung“ der Regierung. Die Realität sei allerdings komplizierter als diese einfache Grafik, deren Umsetzung in der Praxis keine wissenschaftliche Disziplin, sondern eine politische Kunst sei (vgl. Brühlmeier et al. 2001: 22). Im Spannungsfeld beider Steuerungsebenen könne „nicht einfach eine Trennungslinie zwischen Politik und Management gezogen“ werden, „die vielfach geforderte explizite Trennung zwischen Strategie und Operation“ existiere im Public Management nicht (Thom/Ritz 2006: 52). An der Schnittstelle träten „konzeptionelle Spannungen zwischen politischer und administrativer Steuerung“ auf (Schedler/Proeller 2006: 89). Die Rollenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren hänge auch stark vom politisch-administrativen System ab; insbe-

⁶ Lienhard (vgl. 2005b: 27 ff.) unterscheidet zwölf „zentrale Merkmale“.

⁷ In allen Abbildungen dieser Arbeit wird dem strategisch-politischen Kreislauf die Farbe Blau, dem operativen Management-Kreislauf die Farbe Gelb-orange zugewiesen. Für die „Übersetzung“ ergibt sich daraus die Farbe Grün.

sondere die Rolle der Regierungsmitglieder sei im Konkurrenzsystem von Deutschland und Österreich anders zu definieren als im Konkordanzsystem der Schweiz; innerhalb der Schweiz müsse zudem zwischen den Regierungssystemen auf Bundes- und Kantonsebene unterschieden werden (vgl. Schedler/Proeller 2006: 98 f.).



Abbildung 1: Steuerungsmodell NPM - Integration von Politik und Management

Das NPM-Modell verändere alle drei Steuerungsschienen: die statische, unbefristete Rechtsetzung, die mittelfristige, wirkungsorientierte politische Planung und die jährliche, operative Budgetierung mit messbaren Leistungszielen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 151; Mastronardi 2005: 116). Der Prozess der politischen Steuerung könne so gewaltenteilig gegliedert werden (Mastronardi 2005: 116): „Vorbereitung und Vollzug dieses Steuerungsprozesses obliegen der Verwaltung, die Führung des Prozesses ist Sache der Regierung. Initiierung und Korrektur verbleiben beim Parlament. [...] Politik ist nicht mehr bloss Umfeld oder Vorgabe, sondern wird zum Inhalt von WoV. Der Primat der Politik wird mit Hilfe der WOV-Methode durchgesetzt.“

Dieses Zitat zeigt exemplarisch die Unschärfen des Modells: Es muss schwierig sein, die Grenzen der Verantwortung zu ziehen zwischen der Verwaltung, die „vorbereiten“ und dem Parlament, das „initiieren“ soll.

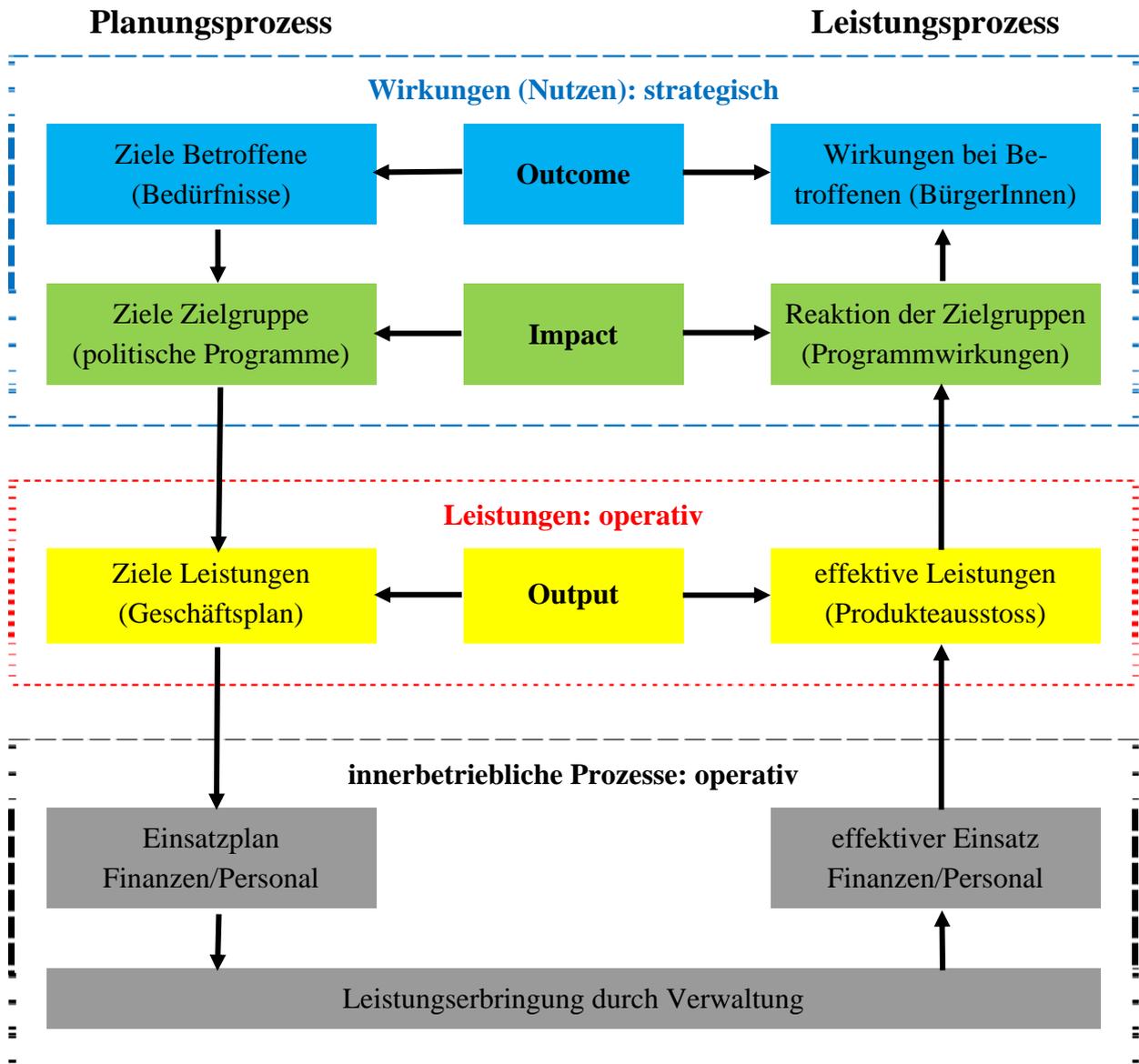


Abbildung 2: Steuerungsprozess über Wirkungen und Leistungen

2.1.4 Akteure und ihre Rollen

Das dargestellte Steuerungsmodell mit der klassischen Dreiteilung Parlament-Regierung-Verwaltung wird in den analysierten Werken der NPM-Literatur verschieden ausdifferenziert. Die den einzelnen Akteuren zugewiesenen Kompetenzen weichen dabei relativ stark voneinander ab. Tabelle 1 gibt dazu einen Überblick.

Klassische Dreiteilung		Dreiteilungen			Zweiteilung	Vierteilung	Fünfteilung
Politischer Kreislauf Strategische Ziele: Wirkungen (Outcome)	Parlament	Parl.	Parlament	Parlament	Parlament	Parlament	Parlament
	„Übersetzung“ Strategische Ziele: Wirkungen (Impact)	Regierung	Regierung	Regierung	Auftraggeber	Regierung	Regierungsmitglieder
			Regierung	Regierung	Vergabeabteilung	Regierung	Regierungsmitglied
Management-Kreislauf Operative Ziele: Leistungen (Output)	Verwaltung	Verwaltung	Verwaltung	Verwaltung	Auftragnehmer	Department	DC
					Verwaltung und Dritte	Verwaltung	Verwaltung

Tabelle 1: Varianten eines ausdifferenzierten Steuerungsmodells

Das Departement kommt in der klassischen Dreiteilung nicht vor; das Steuerungsmodell bedenkt somit die spezifische Rolle dieses Akteurs nicht. Deshalb ist es notwendig, die „Nachbarn“ des Departements – „Regierung“ und „Verwaltung“ – in die Betrachtungen mit einzu beziehen. Das ist allerdings nicht ganz einfach, da verschiedene Begriffe unscharf definiert und uneinheitlich verwendet werden (vgl. Ziffer 1.6.2): Mit „Regierung“ kann sowohl die Kollegialbehörde wie das einzelne Regierungsmitglied gemeint sein. Vom Generalsekretariat

als Teil der Verwaltung, der einem Regierungsmitglied als Stab dient, ist selten die Rede. Wenn das „Departement“, die „Verwaltungsspitze“ oder die „Verwaltungsführung“ erwähnt wird, dann unsystematisch, ohne klare Rollenzuweisung, die sich von den Rollen von Regierung und Verwaltung unterscheiden liesse. Oft bleibt auch unklar, ob mit diesen Begriffen das gewählte und damit politisch legitimierte Regierungsmitglied oder das oberste Kader der Verwaltungsangestellten im Departement oder beides gleichzeitig gemeint ist. Schedler/Proeller zum Beispiel schreiben einmal, mit „Verwaltungsführung“ sei in der Schweiz die Regierung gemeint, an anderer Stelle, die oberste Verwaltungsführung schliesse die „Exekutive“⁸ mit ein (2006: 100 bzw. 183); wenn dann wiederum synonym mit „Verwaltungsführung“ von den „Verwaltungsspitzen in Ministerien, Behörden und Ämtern“ als „Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung“ die Rede ist, muss angenommen werden, es sei damit das oberste Kader der Verwaltung ohne Regierung gemeint.

Die in Tabelle 1 dargestellten Varianten der Ausdifferenzierung des Steuerungsmodells werden nun trotz dieser Unschärfe erläutert.

2.1.4.1 Dreiteilung

Schedler/Proeller (2006: 95 ff.) weisen den *drei Akteuren* folgende Rollen zu: Das Parlament sei der „Leistungsfinanzierer“, die Regierung der „Leistungskäufer“, die Verwaltung (bzw. Private) der „Leistungserbringer“. In der Schweiz sei die Rolle des Leistungskäufers⁹ „einheitlich auf der Ebene der Regierung angesiedelt“ (Schedler/Proeller 2006: 99). Der Leistungskäufer sei für die „Bereitstellung der verschiedenen Aufgaben und Leistungen der öffentlichen Hand verantwortlich“; er trage die „politische Verantwortung für die Produkte“ und müsse „damit die Führungsverantwortung im Falle einer Abweichung bzw. Nichteinhaltung von Kontrakten“ wahrnehmen. Organisatorisch sei der Leistungskäufer auf Ebene der „Verwaltungsführung“ angesiedelt (Schedler/Proeller 2006: 103).¹⁰

An anderer Stelle weisen Schedler/Proeller die „Verwaltungsspitze“ dem betrieblichen Kreislauf zu: Sie identifiziere sich mit der Management-Rationalität (vgl. 2006: 64) und müsse die Wirkungsziele der Politik in Leistungsvorgaben übersetzen (vgl. 2006: 66). Als Führungsbereich zwischen Regierung und Leistungserbringer führe das „Departement/Ministerium“ ein eigenes Controlling (vgl. 2006: 95). Als „starke Hand der Verwaltungsspitze“, die „gewisse Steuerungselemente zentral zusammenhält“, sei die „Verwaltungsführung“ auf einen „zentralen Steuerungsdienst“ angewiesen. Dieser übernehme ausschliesslich Aufgaben, „die für die *Koordination* und *Kontrolle* der Gesamtverwaltung notwendig sind“ und habe „selbst grundsätzlich kein Weisungsrecht gegenüber der Verwaltung“ (vgl. 2006: 105).¹¹

Der Regierung wird in der klassischen Dreiteilung die Rolle der „Übersetzung“ zugewiesen, des Bindeglieds, das die beiden Entscheidungsrationaltäten am stärksten miteinander ver-

⁸ Gemeint ist vermutlich die Regierung.

⁹ Im Buch steht an der angegebenen Stelle „Leistungsfinanzierer“. Aus dem Zusammenhang wird allerdings klar, dass es sich dabei um einen redaktionellen Fehler handeln muss.

¹⁰ Der Begriff des „Käufers“ scheint aus zwei Gründen unglücklich: Erstens ist es der Käufer, der eine Leistung finanziert, zweitens kann der Käufer kaum für das Produkt verantwortlich gemacht werden.

¹¹ Auch der Begriff des „Steuerungsdienstes“ verwirrt, da er ja gerade nicht steuern, sondern lediglich koordinieren und kontrollieren soll.

knüpft; ihre Rolle sei zentral, weil sie sich in beiden Kreisen bewegt (vgl. Brühlmeier 2001: 22 und 38; Lienhard 2005b: 350 f.; Thom/Ritz 2006: 31). Die Regierung sei zugleich verantwortlich für Staatsleitung und Verwaltungsmanagement; ihr falle die Aufgabe zu, die Zielhierarchie im Staat möglichst kohärent zu gestalten (Brühlmeier et al. 2001: 135 f.; Lienhard 2005b: 351 ff.).

Bei der näheren Rollenzuweisung gehen die Meinungen allerdings auseinander:

- Die einen weisen der Regierung die „flächendeckende Verantwortung“, die „klare Federführung“, die „primäre Führungsfunktion“ für die politische Planung zu, während das Parlament im Rahmen seiner Rechtsetzungs- und Oberaufsichtskompetenz lediglich selektiv kontrollieren und korrigieren sollte (vgl. Brühlmeier et al. 2001: 127 und 156; Mastronardi 2005: 117; Thom/Ritz 2006: 46); die Gestaltung der Leistungsaufträge falle in die Kompetenz der Regierung (vgl. Thom/Ritz 2006: 32); Kernaufgaben der Regierung seien die strategische Zielbildung, die Planung der erwarteten Wirkungen (Impact und Outcome) und der Outputs zur Erreichung der Wirkungen, die Festlegung der geeigneten Arbeitsteilung und Koordination, die Überwachung der Zielumsetzung durch die Verwaltung sowie die politische Informationsverantwortung (Thom/Ritz 2006: 47). Gemäss dieser Auffassung trüge die Regierung die Hauptverantwortung für den politischen Kreislauf; gemäss Thom/Ritz wäre sie zudem auch zuständig für die operativen Leistungsziele. Diese Auffassung ist in Tabelle 1 unter „Dreiteilung“ in der ersten Spalte dargestellt.
- Andere vertreten die Ansicht, im Konkordanzsystem der Schweiz, in dem das Parlament eine selbständige Rolle wahrnehmen kann, solle „das Parlament den Outcome vorgeben und die Regierung den zugehörigen Output bestimmen“ (Schedler/Proeller 2006: 66); die Regierung müsse die politisch-strategischen Wirkungsvorgaben des Parlaments in operative Ziele umsetzen und sei primär für die Leistungsebene verantwortlich (vgl. Lienhard 2005b: 351). Gemäss dieser Auffassung wäre die Regierung hauptsächlich für den Management-Kreislauf zuständig. Diese Auffassung ist in Tabelle 1 unter „Dreiteilung“ in der zweiten Spalte dargestellt.

Der Verwaltung wird grundsätzlich die Rolle der betrieblichen Führung und damit die Leistungserstellung nach der Management-Rationalität zugewiesen. Die Verwaltung trage auch politische Mitverantwortung sowohl für Politikvorbereitung und politische Planung („Planung von unten“) wie für die Politikimplementierung; ihr fehle aber die demokratische Legitimation für Entscheidungsbefugnisse im Bereich der politischen Planung. Um zu verhindern, dass die Verwaltung ihren Wissensvorsprung ausnütze und strategische Entscheidungen an den politisch Verantwortlichen vorbei selber fälle, müsse das Steuerungssystem drastisch geändert werden (vgl. Brühlmeier et al. 2001: 80 ff. und 137f.). Diese Auffassung ist in Tabelle 1 unter „Dreiteilung“ in der dritten Spalte dargestellt.

2.1.4.2 Zweiteilung

Ausgehend vom Konzept des Gewährleistungsstaates könne gemäss Schedler/Proeller die Verwaltung auch in einen Auftraggeber- und einen Auftragnehmerbereich zweigeteilt werden. Der Auftraggeberbereich bestehe aus der politisch-administrativen Führung (Legislative und

Regierung) und einer „Vergabeabteilung“ in den Departementen. Diese Vergabeabteilung (Leistungskäufer) sei das zentrale Element dieser Organisationsform; sie bekomme von der politisch-administrativen Führung (Leistungsfinanzierer) Ziele vorgegeben und schliesse zu deren Erreichung Verträge mit externen bzw. Leistungsvereinbarungen mit internen Auftragnehmern (Leistungserbringern) ab. In der Folge überwache die Vergabeabteilung in der Rolle des zentralen Steuerungsdienstes den Prozess der Leistungserbringung, interveniere falls notwendig und erstatte regelmässig Bericht. Für diese Aufgaben fehle heute in aller Regel die Kompetenz. Die „Vergabeabteilung wie z.B. ein Departement“ müsse über einen Stab von Fachleuten verfügen, der dank seines Fachwissens in der Lage sei, Leistungsvereinbarungen einzugehen und deren Erfüllung zu beurteilen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 162 f.).

Diese Zweiteilung wurzelt in der Principal-Agent-Theorie (vgl. Lienhard 2005b: 22; Thom/Ritz 2006: 20; Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Dokumentation > Konzepte). Sie geht zwar von der klassischen Dreiteilung aus, betont aber stark die Unterordnung der Verwaltung (bzw. von Dritten) als Auftragnehmerin (Agent). Zudem fasst sie im Auftraggeberbereich (Principal) Parlament und Regierung zur „politisch-administrativen Führung“ zusammen und ergänzt sie um die „Vergabeabteilung“ – im Falle der Schweiz das Departement –, die zur Vermeidung von Interessenkonflikten und Informationsasymmetrien beitragen soll.

Kritische Bemerkungen: Interessant an der Auffassung von Schedler/Proeller ist, dass die Vergabeabteilung ihre Steuerungsverantwortung ohne Unterschied sowohl gegenüber externen wie gegenüber internen Anbietern wahrzunehmen hat (vgl. Schedler/Proeller 2006: 36, 109 ff. und 156 f.). Die terminologische und gedankliche Unterscheidung von Vergabeabteilung (die in der Linie steuert) und Steuerungsdienst (mit Stabsfunktionen) bleibt unscharf.

2.1.4.3 Vierteilung und Fünfteilung

Nicht die Dreiteilung Legislative-Exekutive-Verwaltung, sondern die Vierteilung Grosser Rat (Legislative) – Regierungsrat – Departement – Dienststelle findet sich im NPM-Konzept von Basel-Stadt (vgl. Müller 2005: 75). Hier bekommt das Departement im Rahmen der jährlichen Steuerung einen klar abgegrenzten Auftrag von der Regierung (die Departementsvereinbarung) und zeichnet verantwortlich für die Leistungsvereinbarung mit den Dienststellen.

Eine Fünfteilung findet sich bei Buchmann (vgl. 2005: 122 f.): Parlament – Regierung – Regierungsräte – Departementsvorsteher – Verwaltung. Damit werden drei Funktionen von Regierungsmitgliedern unterschieden, die in der klassischen Dreiteilung einmal unter „Regierung“, einmal unter „Verwaltung“ subsumiert werden. Die Departementsvorsteher seien die „Geschäftsführer ihrer Departemente“ mit einer „absolut kritische[n] Führungsfunktion“; sie trügen die volle Sach- und Führungsverantwortung, die nicht an die Chefbeamten delegierbar sei, sondern aktives Führungsengagement verlange. Die einzelnen Regierungsräte hätten die „schwierige Aufgabe, politische Steuerungsvorgaben in betriebliche Steuerungsgrössen umzusetzen“ und seien damit „ein zentrales Scharnier im staatlichen Controllingkonzept“; sie hätten „mehrere Herzen in ihrer Brust“, weil sie „zum einen Departementsvorsteher und zum andern gewählte Volksvertreter in der Regierung“ seien, was zu einem mehrfachen Konflikt führe. Die Regierung müsse das Staatswesen mit den einzelnen Departementen führen. Ihr oblägen „die gesamtstaatliche Planung und Budgetierung, also Aufgaben, die sie letztlich ge-

meinsam mit dem Parlament erfüllen muss“ und die „demzufolge eher von übergreifender und langfristiger Natur“ sein sollten.

2.1.5 Zusammenfassung

Die analysierte Literatur baut das NPM-Konzept hauptsächlich auf der klassischen Dreiteilung Parlament-Regierung-Verwaltung auf und verteilt Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen auf diese drei Akteure.

Sie unterscheidet bei „Regierung“ in der Regel nicht zwischen den drei Rollen der Regierung – der Kollegialbehörde, dem einzelnen Regierungsmitglied und dem Departementsvorsteher bzw. der Departementsvorsteherin –, bei „Verwaltung“ nicht zwischen dem Generalsekretariat und der Einheit, die die Dienstleistung erbringt. Zudem wird unter dem Begriff der „Regierung“ teilweise das „Departement“ subsumiert; und es bleibt ungewiss, ob in der „Verwaltungsführung“ die Regierung (mit)gemeint ist oder nicht.

Die Zuweisung der Rollen erfolgt nicht eindeutig: Die strategisch-politische Hauptverantwortung für die Wirkungsziele wird in Abweichung vom Steuerungsmodell mehrheitlich nicht dem Parlament, sondern der Regierung zugewiesen. Das Departement wird einerseits als Teil der Verwaltung dem betrieblichen Kreislauf zugeordnet; andererseits wird es, vom Konzept des Gewährleistungsstaates ausgehend, zum Auftraggeber gezählt und scharf von der Verwaltung als Auftragnehmerin abgegrenzt.

2.2 Führung und Steuerung gemäss FLAG

FLAG ist seit 1997 das Modell des Bundes zur Verwaltungsführung nach den Grundsätzen von NPM. Heute werden 23 Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung nach FLAG geführt (ein Drittel aller Verwaltungseinheiten, ein Sechstel aller Mitarbeitenden, ein Viertel des Eigenaufwandes des Bundes).

Der Anhang 1 zeigt, welche Verwaltungseinheiten des Bundes seit wann nach FLAG geführt werden, und ob sie der Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher, dem Generalsekretariat oder einer anderen vorgesetzten Verwaltungseinheit unterstellt sind.

FLAG ist umfassend auf der Website des Bundes www.flag.admin.ch dokumentiert. Die wichtigsten Unterlagen sind hier zu finden:

- unter der Rubrik „Dienstleistungen“ der „FLAG-Leitfaden“;
- unter der Rubrik „Dokumentation“ die Grundlagenpapiere sowie unter „Zahlen und Fakten“ die Evaluationen.

2.2.1 Grundsätze und Ziele

Die „Führungsgrundsätze“ und „Führungsziele“ von FLAG lassen sich so zusammenfassen (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Themen > Wirkungsorientierte Verwaltungsführung > Entstehung Programm FLAG; Eidgenössisches Finanzdepartement EFD 2002: 9 ff.; Ritz 2003: 299 f.):

- Die bisherige Inputsteuerung staatlichen Handelns soll durch eine Steuerung des Outputs ergänzt werden.¹²
- Eine neue Verwaltungskultur soll wachsen, die sich an Wirtschaftlichkeit und Wirkung, an Zielen, Ergebnissen, Kunden und Kosten orientiert.
- Zu diesem Zweck sollen strategische und operative Führung getrennt werden: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollen so weit wie möglich an die operativ tätigen FLAG-Verwaltungseinheiten delegiert werden, wodurch diese mehr Handlungsspielraum in der operativen Führung und im Einsatz von Ressourcen gewinnen.
- Im Gegenzug sollen die FLAG-Verwaltungseinheiten die Ergebnisverantwortung übernehmen und Departement, Regierung und Parlament dank eines systematischen, an Leistungs- und Wirkungszielen ausgerichteten Controllings führungsrelevante Kontrollinformationen zur Verfügung stellen.

2.2.2 Steuerungsmodell

Abbildung 3 zeigt, wie FLAG vom abstrakten NPM-Steuerungsmodell ausgeht (vgl. Ziffer 2.1.3) und dieses konkretisiert, indem Akteuren des Bundes und FLAG-Instrumenten ihr Platz zugewiesen wird (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Themen > Umsetzung Gesamtstrategie > Steuerungsmodell; Evaluationsbericht FLAG 2009¹³, S. 9). Wiederum überlagern sich zwei Steuerungskreisläufe, der strategische und der operative. Das Controlling fungiert als „Scharnier“, als „Übersetzung“. Dem strategischen Steuerungskreislauf (Politik) wird der Leistungsauftrag zugewiesen, für den der Bundesrat verantwortlich zeichnet, dem operativen Steuerungskreislauf (Management) wird die Leistungsvereinbarung zugewiesen, für die das Departement verantwortlich zeichnet.¹⁴ Das Parlament erscheint in einem Prozessschritt der strategischen Steuerung: Es wird vom Bundesrat zum Leistungsauftrag konsultiert.

In diesem Steuerungsmodell fallen drei Dinge besonders auf:

- Das Parlament fehlt weitestgehend: Entweder ist der politische Steuerungskreislauf ausgeklammert, oder er wird hauptsächlich dem Bundesrat zugeordnet.
- Das Departement wird allein dem operativen Steuerungskreislauf, die FLAG-Verwaltungseinheit jedoch beiden Steuerungskreisläufen zugeordnet.
- Die Darstellung lässt offen, welcher Akteur (Departement oder Verwaltungseinheit?) für das Controlling als „Übersetzung“ zwischen den beiden Kreisläufen verantwortlich zeichnet.

Es stellt sich also die Frage, ob die Verwaltungseinheit am Departement vorbei als Scharnier zwischen den Kreisläufen fungiert, indem sie direkt mit dem Bundesrat den Leistungsauftrag

¹² Mit „Outputsteuerung“ ist in diesem Zusammenhang die Steuerung über Leistungen und Wirkungen gemeint, obwohl zum „Output“ genau genommen nur die Leistungen zählen (vgl. Abbildung 2).

¹³ Vergleiche Fussnote 1.

¹⁴ Im Entwurf des noch unveröffentlichten Evaluationsberichts FLAG 2009 und neu auch auf der FLAG-Website wird neu die Zielvereinbarung zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden als eigener, dritter Kreislauf dargestellt. Dabei handelt es sich allerdings lediglich um den Schritt „Umsetzung/Betrieb“ innerhalb des operativen Steuerungskreislaufs.

erarbeitet. Daraus könnte die Vermutung abgeleitet werden, dass die Verwaltungseinheit auch für das Controlling zuständig ist. Das Departement würde damit aber faktisch überflüssig.



Abbildung 3: Steuerungsmodell FLAG

2.2.3 Akteure, Instrumente, Verantwortung

Die Tabelle 2 stellt die Verantwortung der verschiedenen Akteure für die wichtigsten FLAG-Instrumente im Überblick dar. Der Fokus liegt dabei auf der Führung und Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheit durch das Departement. Die Abbildung stützt sich auf RVOG, RVOV und FHG einerseits (*kursiv* gedruckt) sowie auf die FLAG-Unterlagen andererseits, insbesondere die Seite „Rollen Akteure FLAG“ mit dem pdf-Dokument „Zuständigkeiten“ (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Dienstleistungen > FLAG-Leitfaden; Ritz 2003: 302; Leuenberger 2005: 29). Die Abbildung macht besser als das Steuerungsmodell sichtbar, dass FLAG-Verwaltungseinheit und Departement in sämtliche Instrumente involviert sind. Die grauen Pfeile zeigen, dass das Departement die Möglichkeit hat, den „Abschluss“ der Leistungsvereinbarung an das „Amt“¹⁵ zu delegieren, das der FLAG-Verwaltungseinheit vorgesetzt ist – wobei die „Zustimmung“ des Departements vorzubehal-

¹⁵ Wortwahl nach Art. 10b Abs. 3 RVOV: Streng ausgelegt könnte die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheit also nicht an das Generalsekretariat delegiert werden.

ten ist (vgl. Art. 10b Abs. 3 RVOV). Die Ebene des Departementsvorstehers bzw. der Departementsvorsteherin ist nicht abgebildet, weil sie in den FLAG-Unterlagen nicht vorkommt, sondern im Akteur „Departement“ (mit)gemeint ist.

Akteure	Instrumente und Verantwortung		
	Voranschlag (Globalbudget) und Rechnung mit Begründung 1-jährig	Leistungsauftrag 4-jährig (+WLB)	Leistungsvereinbarung 1-jährig (+Berichte)
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 10px;">↑</div> <div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 5px; text-align: center;">Parlament / Kommissionen</div> </div>	<i>Entscheid</i>	<i>Konsultation</i>	
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 10px;">↑</div> <div style="background-color: #00a0e3; color: white; padding: 5px; text-align: center;">Bundesrat</div> </div>	Botschaft	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 5px;">↑</div> <div style="border-bottom: 1px dashed black; width: 100%;"></div> </div> <i>Entscheid</i>	
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 10px;">↑</div> <div style="background-color: #00b050; color: white; padding: 5px; text-align: center;">Departement</div> </div> <div style="margin-top: 10px; text-align: center;"> <div style="background-color: #90c060; padding: 5px; display: inline-block;">vorgesetzte VE</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin: 0 5px;">↑</div> </div>	Eingabe	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 5px;">↑</div> <div style="border-bottom: 1px dashed black; width: 100%;"></div> </div> <i>Ausarbeitung</i> Federführung strategisch	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 5px;">↑</div> <div style="border-bottom: 1px dashed black; width: 100%;"></div> </div> <i>Entscheid</i> Ausarbeitung/ Zustimmung
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 10px;">↑</div> <div style="background-color: #ffff00; color: black; padding: 5px; text-align: center;">FLAG- Verwaltungseinheit</div> </div>	Eingabe/ Verant- wortung	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 5px;">↑</div> <div style="border-bottom: 1px dashed black; width: 100%;"></div> </div> Federführung operationell / Ausarbeitung	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 5px;">↑</div> <div style="border-bottom: 1px dashed black; width: 100%;"></div> </div> Ausarbeitung/ Zustimmung

Tabelle 2: Akteure, Instrumente und Verantwortung

2.2.3.1 Instrumente und Berichterstattung

Das wichtigste Instrument der Führung und Steuerung im strategischen Steuerungskreislauf ist – nebst den rechtlichen Grundlagen – der Leistungsauftrag (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Themen > Wirkungsorientierte Verwaltungsführung > Entstehung Programm FLAG): Darin legt der Bundesrat – in der Regel für eine Legislaturperiode – pro Produktgruppe Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dafür erforderlichen Ressourcen fest. Vor der Erteilung eines Leistungsauftrags konsultiert er die zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte. Zur Berichterstattung dient der Wirkungs- und Leistungsbericht; er wird ein Jahr vor Ablauf einer Leistungsauftragsperiode erstellt (Art. 10c Abs. 2 RVOV), damit die bisherigen Erfahrungen in den neuen Leistungsauftrag einfließen können.

Die wichtigsten Instrumente der Führung und Steuerung im operativen Steuerungskreislauf sind die Leistungsvereinbarung und das Globalbudget:

- Mit der einjährigen Leistungsvereinbarung führt und steuert das Departement als Leistungsbesteller die FLAG-Verwaltungseinheit. Es konkretisiert darin bis auf Produktebene den Leistungsauftrag. Zur Berichterstattung dient der Jahresbericht (sowie allfällige weitere, unterjährige Berichte).
- Das einjährige Globalbudget wird vom Parlament mit dem jährlichen Voranschlag bewilligt.

2.2.4 Departement: „Scharnier“ zwischen Steuerungskreisläufen

Im FLAG-Steuerungskreislauf (vgl. Ziffer 2.2.2) ist die Regierung dem strategischen, das Departement dem operativen Steuerungskreislauf zugeordnet. In den gesetzlichen Grundlagen und in den FLAG-Unterlagen hingegen (vgl. Ziffer 2.2.3) bildet das Departement das Scharnier zwischen Bundesrat und FLAG-Verwaltungseinheit. In der „Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW)“ (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001b: 44) – die dem FLAG-Programm als Leitfaden zum Aufbau einer leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung dient – werden schliesslich drei Arten von Führungsverantwortung unterschieden:

- Legitimationsverantwortung (politisch): Parlament;
- Koordinations- und Einkaufsverantwortung: Regierung und Departemente;
- Produktionsverantwortung: Verwaltung.

Hier teilen Regierung und Departemente also eine gemeinsame Führungsverantwortung.

Es ist nicht einfach, im FLAG-Steuerungsmodell die von NPM geforderte klare Kompetenzzuordnung zwischen Politik und Verwaltung vorzunehmen.

Die folgenden Ziffern legen vertieft dar, wie die verschiedenen Unterlagen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der Departemente definieren.

2.2.4.1 RVOV und FHV

Auf der Basis von Artikel 44 RVOG weist die RVOV den Departementen die folgenden Aufgaben zu:

- Die Departemente (und die Bundeskanzlei) überprüfen ihre Verwaltungseinheiten daraufhin, ob sie sich für FLAG eignen (Art. 9 Abs. 1).
- Das Departement (oder Amt) steuert die FLAG-Verwaltungseinheit in einem vorgegebenen, nicht zu kurzen Führungsrhythmus (Art. 9 Abs. 2 Bst. c).
- Das Departement arbeitet zuhanden des Bundesrats den Leistungsauftrag aus (Art. 10 und 10a).
- Das Departement (oder die Bundeskanzlei) schliesst mit der FLAG-Verwaltungseinheit die jährliche Leistungsvereinbarung ab (Art. 10b Abs. 1). Falls nur ein Teil eines Amtes mit FLAG geführt wird, kann das Departement diese Aufgabe an das Amt delegieren, wobei die Zustimmung des Departements zur Leistungsvereinbarung vorzubehalten ist (Art. 10b Abs. 3).

Die FHV weist auf der Basis des FHG den Departementen die folgende Aufgabe zu:

- Die Departemente stellen für die Bildung von Reserven dem Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung Antrag (Art. 45).

In der Botschaft zum FHG schreibt der Bundesrat (Schweizerischer Bundesrat 2004: 38): „Die Departemente nehmen im System FLAG eine zentrale Rolle ein. Sie sind die verantwortlichen Partner der FLAG-Verwaltungseinheiten sowohl bei der Einführung wie bei der Anwendung der Steuerungsinstrumente und wirken bei der jährlichen Festlegung von Leistungs- und Wirkungszielen mit. Sie begleiten und unterstützen die ihnen unterstellten FLAG-Verwaltungseinheiten und stellen sicher, dass diese über ein stufengerechtes, aussagekräftiges Controlling verfügen.“

Die Rolle des Departements kann auch aus einem Kriterium abgeleitet werden, das erfüllt sein muss, damit eine Verwaltungseinheit den FLAG-Status erhalten kann: der „Möglichkeit zur Kompetenzdelegation“ nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben b und c RVOV. Dazu schreibt der Bundesrat (Schweizerischer Bundesrat 2004: 36): „Die potenzielle FLAG-Verwaltungseinheit ist nicht in starkem Masse in die Politikvorbereitung und -formulierung eingebunden. Strategisch-politische Fragen sind weitgehend von operativen Sachfragen trennbar, so dass eine Entflechtung von politischen Vorgaben und operativem Aufgabenvollzug möglich ist. Im Zuge der Kompetenzdelegation folgt die Steuerung durch das vorgesetzte Departement einem vorgegebenen Führungsrhythmus (in der Regel halbjährlich). Zwischenzeitlich liegen Führungs- und Ergebnisverantwortung bei der Leitung der Verwaltungseinheit.“ Es wird in den Kapiteln 3 und 4 zu prüfen sein, ob die beiden Aussagen stimmen: dass die FLAG-Verwaltungseinheiten nicht in starkem Masse in die Politikvorbereitung und -formulierung eingebunden und dass strategisch-politische von operativen Fragen weitgehend trennbar seien.

Aus den zugewiesenen Aufgaben und aus der Botschaft zum FHG kann nicht eindeutig geschlossen werden, ob dem Departement in der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nun eine starke oder eine schwache Rolle zukommt:

- Für eine starke, strategisch-politische Rolle spricht, dass das Departement die FLAG-Verwaltungseinheit „steuert“, den Leistungsauftrag ausarbeitet und die Leistungsvereinbarung abschliesst.
- Für eine eher schwache Rolle spricht, dass das Departement als „Partner“ die FLAG-Verwaltungseinheiten „begleitet“ und „unterstützt“ und bei der Festlegung der jährlichen Leistungs- und Wirkungsziele lediglich mitwirkt, und dass es die Zielerreichung nicht selber überprüft, sondern das Controlling der Verwaltungseinheit sicherstellt (wobei zudem offen bleibt, was diese Formulierung konkret bedeuten soll).

Nebst diesen Widersprüchen in der Zuweisung der Aufgaben fehlt eine klare Umschreibung von Kompetenzen und Verantwortung des Departements.

2.2.4.2 FLAG-Konzept

Wie füllt nun das FLAG-Konzept diesen rechtlichen Rahmen aus?

Die Unterlagen zu FLAG betonen das Ziel von NPM, strategische und operative Führung zu entflechten: Die Aufgaben der Politik (strategische Zielsetzung) sollen von der operativen

Umsetzung getrennt werden. Vergleicht man die verschiedenen FLAG-Dokumente im Detail, ergibt sich allerdings ein widersprüchliches Bild der Rolle des Departements:

- Schwache Rolle: Im Steuerungsmodell (vgl. Abbildung 3) wird das Departement als Teil der Verwaltung dem operativen Steuerungskreislauf zugewiesen, der Bundesrat dem strategischen. Das Controlling, das im Steuerungsmodell als „Übersetzung“ zwischen den beiden Kreisläufen fungiert, wird zwischen Departement und FLAG-Verwaltungseinheit angesiedelt (Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Dienstleistungen > FLAG-Leitfaden > Controlling): „Mit dem Controlling wird in der FLAG-Verwaltungseinheit sowie zwischen FLAG-Verwaltungseinheit und Departement ein weitgefasseter Kommunikations-, Lern- und Entwicklungsprozess initiiert.“
- Starke Rolle: Auf der Seite „Rollen Akteure FLAG“ steht die Definition (Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Dienstleistungen > FLAG-Leitfaden): „Die Departemente als Leistungsbesteller führen die FLAG-Verwaltungseinheiten mittels Leistungsvereinbarungen, können Weisungen erlassen und führen ein Controlling.“ Die Seite „Umsetzung Gesamtstrategie“ wird noch etwas konkreter (Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Themen > wirkungsorientierte Verwaltungsführung): „Die Departemente nehmen bei der Umsetzung der Gesamtstrategie eine zentrale Rolle ein. Einerseits sind sie in der interdepartementalen Steuergruppe FLAG vertreten, andererseits sind sie Ansprechpartner der Verwaltungseinheiten sowohl bei der Einführung wie bei der späteren Anwendung der Steuerungsinstrumente. Sie begleiten und unterstützen die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten und stellen ein stufengerechtes, aussagekräftiges Controlling bereit.“

Auch die „Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW)“ weist dem Departement – zusammen mit der Regierung – eine starke, aktive, strategische Rolle als „Leistungsbesteller“ mit „Koordinations- und Einkaufsverantwortung“ zu (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001b: 44 und 46). Diese Führungsverantwortung bilde das Scharnier zwischen der Legitimationsverantwortung des Parlaments und der Produktionsverantwortung der Verwaltung. Das Departement müsse nach strategischen Gesichtspunkten die Aufgaben der FLAG-Verwaltungseinheit festlegen und koordinieren, um durch „gezielte Leistungs- und Wirkungssteuerung“ die „effektive und effiziente Umsetzung der politischen Vorgaben“ gewährleisten zu können. Als Besteller oder Einkäufer müsse es den „effektiven Bedarf“ analysieren und den „Leistungsumfang bezüglich Menge, Qualität, Termine, Kosten und gegebenenfalls auch Wirkung“ vereinbaren (Eidgenössisches Personalamt 2001: 46). Diese Sicht lehnt sich an die Zweiteilung des Gewährleistungsstaates an (vgl. Kapitel 2.1.4.2), geht in der Formulierung aber weiter: Es scheint fast, als ob die Verwaltungseinheit fast nur noch ausführte, das Departement hingegen bis ins operative Detail steuern müsste.

Die widersprüchlichen Rollenbeschreibungen lassen sich gut am Beispiel des Leistungsauftrags aufzeigen: In der Beschreibung des Leistungsauftrags im „FLAG-Leitfaden“ (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Dienstleistungen > FLAG-Leitfaden > Leistungsauftrag) kommt zwischen Parlament, Bundesrat und Verwaltungseinheit das Departement überhaupt nicht vor. Gemäss RVOV (Art. 10) muss das Departement den Leistungsauftrag ausarbeiten, gemäss „Zuständigkeiten“ (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Dienstleistungen >

FLAG-Leitfaden > Rollen Akteure FLAG) liegt die Ausarbeitung und operationelle Federführung bei der FLAG-Verwaltungseinheit, die strategische Federführung beim Departement. In der Wegleitung zu den Leistungsaufträgen wird im Kapitel „Termine“ Schritt für Schritt das Vorgehen und die Zuständigkeit festgelegt (Eidgenössische Finanzverwaltung 2007: 3): Die FLAG-Verwaltungseinheit erarbeitet den Leistungsauftrag in mehreren Schritten und legt den ersten Entwurf der Programmleitung FLAG zur Stellungnahme, den zweiten, bereinigten Entwurf dem Departement vor. Das Departement gibt den Entwurf für die Ämterkonsultation frei, doch die FLAG-Verwaltungseinheit führt die Ämterkonsultation durch. Das Departement eröffnet das Mitberichtsverfahren, legt den Leistungsauftrag dem Bundesrat vor, leitet ihn an die Parlamentsdienste zur Konsultation durch die Finanz- und Legislativkommissionen weiter und zeichnet schliesslich zuständig für die endgültige Verabschiedung durch den Bundesrat. Es entsteht der Eindruck, dass das Departement inhaltlich und fachlich wenig zur Erarbeitung des Leistungsauftrags beiträgt; worin seine „strategische Federführung“ liegen soll, wird nicht ersichtlich.

Die Rolle des Departements scheint insgesamt mehrdeutig und bleibt vage. Im FLAG-Konzept ist beides zu finden:

- das Departement als Teil der operativen Verwaltung und der strategisch-politischen Regierung;
- das Departement als starker Akteur mit einer Führungsverantwortung, die Fachwissen und ein eigenes Controlling voraussetzt, und als schwacher Partner, der die Federführung der FLAG-Verwaltungseinheit überlässt.

2.2.4.3 Evaluationsforschung und FLAG-Evaluation 2001

Die Mehrdeutigkeit in der Rolle des Departements setzt sich in der NPM-Evaluationsforschung fort. Diese unterscheidet drei Ebenen der Reform-Evaluation (vgl. Ritz 2003: 29 f.):

- die Ebene der politischen Steuerung: Parlament und Regierung;
- die Ebene der betrieblichen Steuerung (Führungskräfte der Verwaltung);
- die Ebene des betrieblichen Wandels (Verwaltungsmitarbeitende).

Die Ebene der betrieblichen Steuerung umfasst nach Ritz (2003: 207) „alle Institutionen des öffentlichen Sektors, die im Kontraktverhältnis mit der politischen Steuerungsebene stehen“. Dazu seien sowohl „die Departemente bzw. Ministerien“ zu zählen, die „in der Zentralverwaltung die Regierungsziele umsetzen“, wie auch „dezentralisierte Verwaltungseinheiten (Ämter, Betriebe)“. Die konkrete Anwendung dieses Bezugsrahmens in der FLAG-Evaluation zählt die Departemente dann jedoch zur Ebene der politischen Steuerung (vgl. Ritz 2003: 335 ff., 359ff.).

Die externe FLAG-Evaluation 2001 diagnostiziert nicht nur die grösste Schwäche von FLAG auf der Stufe Departemente und Regierung (vgl. Ziffer 3.1). Diese Schwäche prägt auch die Evaluation selbst (Eidgenössisches Personalamt 2001a: 7 f.):

- In der Einleitung, die das Wirkungsmodell erläutert, wird das Departement zur „betrieblichen Steuerung“ gezählt (S. 7), auf der grafischen Darstellung (S. 8) – zusam-

men mit Parlament, Bundesrat und Steuerungsgruppe FLAG – zur „politischen Steuerung“.

- Die Regierung als wichtigster Akteur der politischen Steuerung konnte gar nicht befragt werden; und auf der Stufe Departemente weist die Evaluation die schwächste Datengrundlage auf (vgl. Ritz 2003: 359).

2.2.5 Zusammenfassung

Auf den ersten Blick trägt im FLAG-Konzept der Bundesrat die Hauptverantwortung für den strategisch-politischen Steuerungskreislauf; dazu dient ihm der Leistungsauftrag, der pro Produktgruppe nicht nur Wirkungs-, sondern auch Leistungsziele definiert. Für den betrieblichen Management-Kreislauf ist das Departement zuständig; in der jährlichen Leistungsvereinbarung legt es mit der FLAG-Verwaltungseinheit nicht nur Leistungs-, sondern auch Wirkungsziele pro Produkt fest.

Bei näherer Betrachtung wird das Bild allerdings unscharf: Die Departementsvorsteherin bzw. der Departementsvorsteher ist im FLAG-Konzept kein eigenständiger Akteur mit spezifischer Verantwortung, sondern wird – allerdings nicht durchgehend – unter dem Departement subsumiert. Die „Regierung“ wird teilweise mit dem Parlament zur politischen Ebene zusammengefasst, teilweise mit dem Departement mit der Einkaufsverantwortung bedacht.

Analysiert man Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung des Departements näher, ergibt sich ein mehrdeutiges Bild:

- Die RVOV weist dem Departement eine starke strategisch-politische Rolle zu. Ein Teil der FLAG-Unterlagen fasst das Departement mit der Regierung zum „Leistungsbesteller“ zusammen und trennt es klar von der Verwaltung mit ihrer betrieblichen Produktionsverantwortung.
- Die Botschaft zum FHG sowie andere Dokumente der FLAG-Unterlagen (z. B. das Steuerungsmodell und die Wegleitung zu den Leistungsaufträgen) stellen das Departement jedoch als begleitenden, mitwirkenden Partner neben die Verwaltungseinheit. In diesem Bild bleibt das Departement ein eher schwacher, passiver Akteur, der die Federführung der FLAG-Verwaltungseinheit überlässt.

2.3 Vergleich von FLAG und NPM

Der Vergleich des FLAG-Konzeptes mit der NPM-Theorie ergibt folgendes Bild:

- Das FLAG-Konzept lehnt sich einerseits eng an die NPM-Theorie an: Grundsätze und Ziele von FLAG stimmen mit dem NPM überein. FLAG übernimmt das NPM-Steuerungsmodell mit der klassischen Unterscheidung zweier Kreisläufe und dreier Akteure sowie die Steuerung über strategische Wirkungen und operative Leistungen.
- Andererseits konkretisiert FLAG das NPM-Modell nur wenig: Die Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung an das Departement bleibt unscharf und schwankt zwischen strategisch und operativ, stark und schwach, aktiv und passiv. Es fehlt dabei insbesondere die Unterscheidung von Departementsvorsteherin bzw. -

vorsteher, Departementsleitung und Generalsekretariat innerhalb des Begriffs „Departement“. Welcher Akteur für die „Übersetzung“ zwischen den beiden Kreisläufen zuständig ist, bleibt unklar.

2.4 Hypothesen

Aus dem Vergleich von FLAG und NPM lässt sich die folgende Grundhypothese ableiten:

Die Unschärfen und Widersprüche des FLAG-Konzepts führen zu Schwierigkeiten der Departemente in der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten. Das FLAG-Konzept operationalisiert die NPM-Theorie zu wenig: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der verschiedenen Akteure – und insbesondere des Departements – sind zu wenig klar definiert. In der Umsetzung des Konzepts klären in der Folge auch die einzelnen Departemente ihre eigene Rolle in der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten zu wenig.

Aus dieser Grundhypothese lassen sich die Hypothesen ableiten, die in Tabelle 3 zusammengestellt sind.

Diese Hypothesen werden in zwei Schritten überprüft: im 3. Kapitel anhand der FLAG-Evaluationen und weiterer Studien, im 4. Kapitel empirisch mit Interviews in EVD und VBS.

1.	<p>Regierung/Bundesrat</p> <p>Die mangelnde Klarheit des FLAG-Konzepts hat zur Folge, dass die Regierung / der Bundesrat die Möglichkeiten der strategischen und politischen Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft.</p>
2.	<p>Bundesratsmitglied/DC</p> <p>Die mangelnde Klarheit des FLAG-Konzepts hat zur Folge, dass das einzelne Bundesratsmitglied als Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher</p> <ol style="list-style-type: none"> a. die Möglichkeiten der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft, weder als „Übersetzung“ zwischen den Steuerungskreisläufen noch strategisch-politisch; b. seine Führungsverantwortung an die vorgesetzte Verwaltungseinheit (Amt oder Generalsekretariat) delegiert.
3.	<p>Generalsekretariat</p> <p>Die Generalsekretariate</p> <ol style="list-style-type: none"> a. nehmen ihre Unterstützungsfunktion entsprechend der unscharfen Definition im FLAG-Konzept sowohl im Stil wie in der Intensität unterschiedlich wahr; b. unterstützen die Steuerung tendenziell schwach und passiv, weil sie weder über das Fachwissen noch über die personellen Ressourcen für eine starke, aktive Steuerung verfügen.
4.	<p>Vorgesetzte Verwaltungseinheit</p> <p>Die Delegation der Steuerung an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit und damit die Einschaltung einer weiteren Steuerungsebene erschwert die Erreichung der FLAG-Konzept-Ziele zusätzlich:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Das Departement nimmt die strategische Verantwortung noch weniger wahr. b. Die FLAG-Verwaltungseinheit wird in ihrer betrieblichen Autonomie eingeschränkt. c. Die Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die verschiedenen Akteure wird zusätzlich verwischt.
5.	<p>FLAG-Verwaltungseinheit</p> <p>Die FLAG-Verwaltungseinheit</p> <ol style="list-style-type: none"> a. verfügt einseitig über das Fachwissen; b. steuert nicht nur operativ, sondern trägt auch den grössten Teil der strategischen Verantwortung; c. bildet so selber – ohne „Umweg“ über das Departement – das Scharnier, die „Übersetzung“ zur Politik.
6.	<p>Departement insgesamt</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Die Departemente verfügen nicht über Dokumente und Prozesse, die eine institutionalisierte, systematische Steuerung gewährleisten, den einzelnen Akteuren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zuweisen und insbesondere die Erarbeitung der Leistungsvereinbarung und das Controlling standardisieren. b. Die beteiligten Akteure vertreten bzgl. Steuerung durch die Departemente widersprüchliche Auffassungen und nehmen dieselbe Realität verschieden wahr.

Tabelle 3: Hypothesen

3 Ergebnisse von Evaluationen und Studien

Im 2. Kapitel wurde die Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten durch das Departement gemäss FLAG-Konzept mit der NPM-Theorie verglichen. Von dieser Analyse wurden Hypothesen abgeleitet, die nun an den Ergebnissen von FLAG-Evaluationen und weiteren Studien ein erstes Mal überprüft werden.

Das Projekt FLAG wurde mehrmals mitschreitend evaluiert, nicht nur in den beiden FLAG-Evaluationen von 2001 und 2009, sondern auch in einer Querschnittsprüfung der EFK sowie im Zusammenhang mit der Bundesverwaltungsreform 2005/2007. Die Ziffern 3.1 bis 3.4 stellen nicht nur die Ergebnisse dar, die in einem engen Zusammenhang zu den Hypothesen stehen, sondern alle Mängel und Schwachstellen der Steuerung durch Departement und Regierung. Ziffer 3.5 fasst das Wesentliche zusammen und überprüft in einem ersten Anlauf die aufgestellten Hypothesen.

Der Evaluationsbericht FLAG 2009 wurde noch nicht veröffentlicht, da er vom Bundesrat noch nicht verabschiedet wurde; die Teilberichte, auf denen er basiert, können jedoch von der FLAG-Website heruntergeladen werden (vgl. Fussnote 1). Alle anderen besprochenen Evaluationen und Studien können ebenfalls von den Websites des Bundes (FLAG und EFK) heruntergeladen werden.

3.1 FLAG-Evaluation 2001

Das Projekt FLAG wurde im Zeitraum 1998 bis 2001 ein erstes Mal evaluiert. Die Evaluation 2001¹⁶ (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001a) geht von einem Wirkungsmodell aus, das vier Ebenen unterscheidet (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001a: 7 ff.): „politische Steuerung“, „betriebliche Steuerung“, „betrieblicher Wandel“ und „Wirkungsebene“. Wirkungsmodell und Konzept der Evaluation unterscheiden allerdings nicht konsequent zwischen dem Bundesrat als Regierung (vgl. Art. 6 ff. RVOG) und den Departementen als Bundesverwaltung (vgl. Art. 35 ff. RVOG): In der grafischen Darstellung (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001a: 8) umfasst die „Ebene politischer Steuerung“ nebst Parlament, Bundesrat und Steuerungsgruppe FLAG auch die Departemente. Im Text (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001a: 7) werden die Departemente hingegen – zusammen mit den Ämtern (gemeint sind die FLAG-Verwaltungseinheiten) – der Ebene der „betrieblichen Steuerung“ zugewiesen.

Im Gegensatz zum Wirkungsmodell unterscheiden die daraus abgeleiteten Fragestellungen zwischen der Landesregierung (Bundesrat) und den Departementen als Leistungsbesteller (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001a: 9). Mit den Bundesräten wurden allerdings keine Interviews geführt (vgl. auch Ziffer 2.2.4.3).

In Bezug auf die Rolle des Bundesrates in seinem Verhältnis zu den Departementen kommt die Evaluation zu folgenden Ergebnissen (Eidgenössisches Personalamt 2001a: 19 f.):

¹⁶ Eine ausführliche Darstellung der FLAG-Evaluation 2001 ist zu finden in „Evaluation von New Public Management“ (Ritz 2003: 297-497).

- „Die Departementsvorsteher sind als ‚Mitspieler‘ bisher nur in Ausnahmen mit dem FLAG-Prozess direkt in Kontakt gekommen. Dies war vereinzelt bei der Verhandlung der Leistungsaufträge zwischen Departementen und Ämtern der Fall. Der Bundesrat als Kollektiv hat unseres Wissens nie substantiell über Leistungsaufträge oder Globalbudgets diskutiert und somit auch kaum Einfluss auf deren konkreten Inhalt genommen. Das heisst, die Schnittstelle zum Parlament respektive zu den Ämtern bilden immer die Departemente. Die Gesamtregierung fand bisher keinen Platz im System FLAG.“
- „Unserer Ansicht nach sind die widersprüchlichen Signale des Bundesrates Ausdruck der uneinheitlichen Haltung der Departemente zum Projekt FLAG.“

In der Beurteilung der Departemente als Leistungsbesteller kommt die Evaluation zu folgenden Ergebnissen (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001a: 21 ff.):

- Im Umgang der Departemente mit FLAG kamen drei Verhaltensmuster vor:
 - Das Verhalten dreier Departemente entsprach dem Konzept FLAG.
 - Ein Departement verhielt sich anfänglich passiv, begann im Verlauf des Projekts aber, sich aktiv mit den FLAG-Instrumenten auseinanderzusetzen.
 - Zwei Departemente führten die FLAG-Verwaltungseinheit weiterhin mit traditionellen Instrumenten.

Die ersten beiden Gruppen von Departementen haben von FLAG profitiert: Dank der intensiveren Zusammenarbeit haben die Kenntnisse der Departemente über die FLAG-Verwaltungseinheit zugenommen.

- Drei Faktoren erschweren die Umsetzung von FLAG (Eidgenössisches Personalamt 2001a: 23):
 - FLAG verursacht einen grossen Aufwand. Dieser ist teilweise die Folge davon, dass die Departemente parallel zu FLAG andere Verwaltungseinheiten im ersten Kreis mit traditionellen Instrumenten führen müssen.
 - Ein Teil der FLAG-Verwaltungseinheiten ist nicht direkt dem Departement, sondern einer anderen Verwaltungseinheit unterstellt. Diese „Zweiteilung der Führungsstrukturen bei einem Teil der Departemente“ erschwert „die Umsetzung des klassischen dreistufigen Verfahrens (Parlament-Regierung/Departemente-Amt)“.
 - Traditionell besteht eine enge Beziehung zwischen Departementen und Ämtern, die gemeinsam gegenüber Regierung und Parlament Rechenschaft ablegen. Vor diesem Hintergrund fällt es den Departementen schwer, sich das neue Rollenverständnis als Leistungsbesteller anzueignen.
- Die FLAG-Verwaltungseinheiten haben beim Departement oft zwei Ansprechpersonen: Die eine kümmert sich um die inhaltlichen Aspekte, die andere um die Ressourcen. Wesentlich für den Erfolg von FLAG ist jedoch die Verknüpfung von Inhalten und Ressourcen. Die Aufteilung der Verantwortung kann sich negativ auswirken, wenn beide Stellen nicht eng miteinander kommunizieren.

In der „Bewertung auf der Ebene der Regierung und der Departemente“ (vgl. Eidgenössisches Personalamt 2001a: 36) kommt die Evaluation zu folgenden Schlüssen:

- Die Rolle der Regierung kann nicht beurteilt werden, weil sie als Akteur „bisher nicht in den FLAG-Prozess integriert“ wurde.
- „Die Departemente nehmen heute ihre Rolle im FLAG-Prozess nur teilweise wahr.“

In der Gesamtbeurteilung (Eidgenössisches Personalamt 2001a: 38) wird das folgende Fazit gezogen:

„Am schwächsten ist der gesamte FLAG-Prozess gegenwärtig auf der Stufe Departemente und Regierung abgestützt. Hier wird der FLAG-Reform je nach Departement stark unterschiedliches Gewicht beigemessen und ist teilweise ungenügend abgestützt.“

Daraus leitet die Evaluation die folgende Empfehlung ab (Eidgenössisches Personalamt 2001a: 40):

„Das Engagement der Departemente bei der Formulierung von Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen ist in bestimmten Bereichen heute noch zu gering. [...] Die Diskussion zwischen Departementen und Ämtern über strategische Ziele muss zwingend erfolgen.“

3.2 Querschnittsprüfung der EFK 2007

Im Dezember 2007 veröffentlichte die EFK die „Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente“ (Eidgenössische Finanzkontrolle 2007). Diese basiert auf einer Dokumentenanalyse, Erhebungen bei den FLAG-Verwaltungseinheiten sowie Interviews mit Verantwortlichen der ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten, der vorgesetzten Verwaltungseinheiten, der Generalsekretariate und der Programmleitung FLAG der EFV.

Die EFK wählte von jedem Departement eine FLAG-Verwaltungseinheit aus, die zu den FLAG-Einheiten der ersten Stunde gehörte und im Jahr 2007 erstmals einen WLB unterbreitet hatte (darunter die swisstopo und das IVI); daraus ergab sich, dass das EDA nicht geprüft wurde. Vier der sechs ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten waren nicht direkt dem Departement, sondern einer Verwaltungseinheit unterstellt. In diesen Fällen delegierte das Departement seine Aufgaben der Steuerung und des Controllings an die vorgesetzte Verwaltungseinheit.

An dieser Stelle interessieren die Ergebnisse der ersten von drei Hauptfragen: „Nutzen die Departemente die Controlling-Berichte der FLAG-Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 33 RVOV für die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten?“¹⁷ Die EFK kommt u. a. zu den folgenden Ergebnissen (vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle 2007: 11 ff.):

- Die fachlichen Ziele in Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung werden meistens überwiegend oder sogar ausschliesslich in der FLAG-Verwaltungseinheit formuliert,

¹⁷ Der genannte Artikel 33 wurde am 16. Januar 2008 aufgehoben. Abs. 1 Bst. b lautete: „Die FLAG-Einheiten erstatten jährlich Bericht.“

weil im Departement oder in der vorgesetzten Verwaltungseinheit das Fachwissen fehlt.

- Die schriftliche FLAG-Berichterstattung wird in den meisten Fällen durch eine mündliche Berichterstattung an die direkt übergeordnete Stelle ergänzt.
- Die meisten FLAG-Verwaltungseinheiten erhalten von der direkt vorgesetzten Stelle systematisches Feedback.
- Eine Diskussion von Zielsetzung und Zielerreichung findet zwar statt, doch die Beurteilung fällt den vorgesetzten Stellen wegen fehlenden Fachwissens schwer.
- Die Hälfte der Departemente, die die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten delegiert haben, greift systematisch auf Informationsquellen zurück, die nicht dem FLAG-Konzept entsprechen.
- Am intensivsten nutzen die FLAG-Verwaltungseinheiten selber ihre FLAG-Berichte. Die direkt vorgesetzten Verwaltungseinheiten nutzen die Berichte ebenfalls recht umfassend, während die Departemente sie oft bloss selektiv wahrnehmen.

Unter dem Titel „Erfolgsfaktoren“ macht die EFK Empfehlungen, wie die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten verbessert werden kann (vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle 2007: 24 f.), unter anderen:

- Falls das Departement die FLAG-Verwaltungseinheit nicht direkt steuert, soll es die Verantwortung konsequent an die vorgesetzte Verwaltungseinheit delegieren. Das Departement soll auch auf die Nutzung FLAG-fremder Berichte verzichten.
- Die Departemente sollen sich frühzeitig an der Zielformulierung der FLAG-Verwaltungseinheit, d. h. an der Vorbereitung des Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarungen, beteiligen und sich die dazu notwendigen Fachkenntnisse aneignen.
- Die Departemente sollen den im FLAG-Modell vorgesehenen Handlungsspielraum tatsächlich gewähren und die betriebswirtschaftliche Verantwortung an die FLAG-Verwaltungseinheit delegieren.¹⁸

Die EFK zieht u.a. folgende Schlüsse (vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle 2007: 26 f.):

- Die Departemente haben in der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten Freiheiten, zu deren Ausgestaltung ihnen Anhaltspunkte und Erfahrungen fehlen. Ursprünglich war vorgesehen, die Departemente stark einzubinden. In der Realität ist diese Einbindung in vielen Fällen aber sehr schwach ausgeprägt; zum grossen Teil übernehmen die FLAG-Verwaltungseinheiten bzw. die vorgesetzten Verwaltungseinheiten die Rolle, die eigentlich dem Departement zugeordnet war.¹⁹

¹⁸ Bereits 2005 hatte eine Befragung aller FLAG-Verwaltungseinheiten zum Ergebnis geführt, dass die „**Verantwortlichkeitszuordnung** zwischen Parlament, Bundesrat und Verwaltung [...] nicht so konsequent gelebt“ werde. Immer wieder seien „Übersteuerungen des FLAG-Konzepts festzustellen, indem Rubrikenkürzungen vorgenommen [...] oder Führungsunterstützungsfunktionen ausserhalb der FLAG-VE zentralisiert“ worden seien (vgl. Griot/Jäggi 2006: 98 f.).

¹⁹ Dieselbe Befragung (vgl. Fussnote 18) ergab, dass die strategische Steuerung „vor allem durch die Verwaltung selbst und nur mit geringer Einflussnahme der vorgesetzten Stelle und der Legislative“ erfolge. Wichtig sei al-

- Das Nebeneinander von traditioneller Führung und FLAG sowie das fehlende Fachwissen erschwert die Nutzung der FLAG-Instrumente für die Steuerung.

Die EFK stellt abschliessend fest (Eidgenössische Finanzkontrolle 2007: 26 f.), „dass die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten funktioniert, wenn auch nicht in der ursprünglich vorgesehenen Form, bei der schwerpunktmässig die Departemente für die Steuerung zuständig wären. Tendenziell findet eine Verlagerung der Steuerung auf die Ebene der Ämter und FLAG-Verwaltungseinheiten statt, während die Einbindung der FLAG-Instrumente in die politische Steuerung auf Stufe der Departemente noch ausbaufähig ist.“

Kritische Fragen: Wie ist die Empfehlung zu verstehen, dass die allfällige Delegation der Steuerung „konsequent“ erfolgen solle? Gilt in diesem Fall die zweite Empfehlung nicht, wonach die Departemente sich an der Vorbereitung von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung beteiligen sollen? Wie ist im Vergleich zu diesen Empfehlungen die abschliessende Feststellung zu gewichten, wonach die „politische Steuerung“ mit FLAG-Instrumenten auf Stufe der Departemente noch ausbaufähig sei? Wäre die politische Steuerung nicht Sache des Parlaments und der Regierung? Wie ist schliesslich Artikel 10b Absatz 3 RVOV anzuwenden, der besagt: Falls der Abschluss der Leistungsvereinbarung an das Amt delegiert wurde, sei die Zustimmung des Departements zur Leistungsvereinbarung vorzubehalten?

3.3 Bundesverwaltungsreform 2005/2007

Ebenfalls im Dezember 2007 legte der Delegierte des Bundesrates, Dr. Ulrich Fässler, seinen „Schlussbericht Bundesverwaltungsreform 2005/2007 REF 05/07“ vor (vgl. Fässler 2007). In seinem Auftrag war das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) im Rahmen der Kurzstudie „Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung?“ der Frage nachgegangen, ob in der zentralen Bundesverwaltung ein einheitliches neues Führungs- und Steuerungsmodell eingeführt werden sollte (vgl. Steiner/Lienhard/Ritz 2007). Das KPM führte dazu auch Interviews mit ausgewählten obersten Führungskräften der Verwaltung durch; dabei ging es um die Frage, wie weit die Führung und Steuerung der Bundesverwaltung den Ansprüchen der Wissenschaft an eine gut geführte Verwaltung genügt.

Die Ergebnisse dieser Kurzstudie flossen in den Schlussbericht des Delegierten ein. Darin schildert Dr. Ulrich Fässler das Reformprojekt und formuliert Erkenntnisse und Empfehlungen.

3.3.1 Kurzstudie

Von den Schwachstellen, die sich aus den Interviews ergaben, leiten die Autoren Empfehlungen ab (vgl. Steiner/Lienhard/Ritz 2007: III und 24 ff.). Diese lassen sich, so weit sie im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit interessieren, wie folgt zusammenfassen (vgl. Steiner/Lienhard/Ritz 2007: 29 ff.):

lerdings, dass „weder die Amtsdirektoren noch die Controller“ dies „als Defizit“ empfänden und dass sie keine „stärkere Einbindung der übergeordneten Instanzen zur strategischen Führung der VE“ verlangten (vgl. Griot/Jäggi 2006: 98 f.).

- Führungskultur (Steiner/Lienhard/Ritz 2007: 29): „In der Bundesverwaltung gibt es kein gemeinsames Führungsverständnis. Jedes Departement kennt seine eigene Kultur. Es existieren keine einheitlichen Richtlinien der Verwaltungsführung.“ – Die Autoren empfehlen die Einführung von allgemein gültigen Richtlinien der Verwaltungsführung.
- Führungsebenen und -strukturen:
 - „Die Mitglieder des Bundesrates vertreten primär die Interessen ihres Departements. Die Koordination von Querschnittsthemen im Bundesrat wird als schwierig erachtet. Zudem führen die Bundesräte nach politischer Rationalität und die Führung der Verwaltung kommt zu kurz resp. wird durch die Generalsekretariate wahrgenommen.“ (Steiner/Lienhard/Ritz 2007: 29) – Die Autoren empfehlen eine Regierungsreform.
 - „Die Generalsekretariate nehmen teilweise *Führungsfunktionen* in der Linie wahr. Dies ist nicht unproblematisch, da sie für die Führungsunterstützung zuständig sind.“ (Steiner/Lienhard/Ritz 2007: 29) – Die Autoren empfehlen die Stärkung der Führung der Departemente, entweder dadurch, dass die Generalsekretariate vermehrt Aufgaben in der Führungsunterstützung (nicht aber in der direkten Führung) übernehmen, oder indem eine linienverantwortliche Stelle unterhalb des Bundesratsmitglieds geschaffen wird (Departementsdirektorinnen oder Staatssekretäre).
- Führungs- und Steuerungsinstrumente: „Das Nebeneinander von FLAG-Instrumenten und klassischer Verwaltungsführung führt zu *Unsicherheiten* und wird von den Akteuren nur bedingt verstanden. Zudem sehen die Befragten nur eine relativ geringe Unterstützung der Steuerungsinstrumente durch den Bundesrat.“ (Steiner/Lienhard/Ritz 2007: 30) – Die Autoren empfehlen in der gesamten Bundesverwaltung einheitliche Instrumente – insbesondere Leistungsaufträge und Globalbudgetierung – einzuführen sowie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung neu aufzuteilen. Bei ausgewählten Instrumenten soll je nach Markt- bzw. Politiknähe der Verwaltungseinheit eine abgestufte Umsetzung ermöglicht werden.

Die Kurzstudie wurde im Hinblick auf das Teilprojekt „Neues Führungs- und Steuerungsmodell“ der Bundesverwaltungsreform 2005/2007 verfasst. Der Bundesrat sprach sich dafür aus, dieses Teilprojekt nicht weiter zu verfolgen (vgl. Fässler 2007: 8).

3.3.2 Schlussbericht

Im Zusammenhang dieser Arbeit sind folgende Erkenntnisse des Schlussberichts von Interesse (vgl. Fässler 2007: 20 ff.):

- Ergebnis der Reform (Fässler 2007: 20 f.): „Das vom Parlament vorgegebene Ziel, die politische Führung zu stärken[,] und das konzeptionelle Ziel des Delegierten, unter Führung und Einbezug des Bundesrates einen eigentlichen ‚Aufbruch‘, eine Reformbewegung in der Bundesverwaltung einzuleiten, konnten nicht erreicht werden. Für das Ziel der Führungsstärkung fehlte der Wille des Bundesrates und dessen Bereit-

schaft, seinen eigenen Führungs- und Entscheidungsprozess kritisch zu hinterfragen. [...] Die Zielsetzung ‚Reformbewegung‘ entstammte einer zu optimistischen Einschätzung des Delegierten. Umfassende Reformen über die ganze Bundesverwaltung hinweg sind angesichts der departementalen Abschottung und der vielfältigen Aufgaben in den Departementen und Ämtern kaum möglich.“

- Zustand, Leistung und Führung der Verwaltung (Fässler 2007: 21): „Die Bundesverwaltung befindet sich insgesamt in einem guten Zustand. Sie wird auf Amtsebene trotz zum Teil ungünstigen Rahmenbedingungen gut, auf Departementebene sehr unterschiedlich geführt.“ Eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung fehle vielfach und die Controllinginstrumente seien völlig unterschiedlich, zum Teil ungenügend ausgestaltet. Vorbildlich seien in beiden Bereichen die FLAG-Verwaltungseinheiten.
- Neues Führungs- und Steuerungsmodell (vgl. Fässler 2007: 21 f.): Von 40 Direktorinnen und Direktoren befürworteten 30 die integrale Einführung eines neuen Führungs- und Steuerungsmodells gemäss NPM; 8 befürworteten lediglich die Einführung der Instrumente.
- Führung durch den Bundesrat (Fässler 2007: 22): „Eine Führung der Verwaltung durch den Bundesrat als Kollegium wird kaum wahrgenommen.“

Dr. Ulrich Fässler empfiehlt im Bereich Führung unter anderem (vgl. Fässler 2007: 24):

- Strategie- und Zielvereinbarungsprozesse bundesweit zu etablieren und top-down mit den Departementen und Ämtern umzusetzen;
- ein neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung auf der Basis von FLAG und NPM-Erfahrungen einzuführen;
- als Pilotprojekt auf Departementebene das ganze UVEK nach FLAG zu führen.

3.4 FLAG-Evaluation 2009

Der „Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG 2009)“ wurde vom Bundesrat noch nicht verabschiedet und deshalb auch noch nicht veröffentlicht. Er ging vom 14. August bis am 4. September 2009 in die Ämterkonsultation und soll im November 2009 im Bundesrat besprochen werden. Dieser zweite Evaluationsbericht stützt sich wiederum auf mehrere Teilberichte, die von der FLAG-Website heruntergeladen werden können (vgl. Fussnote 1). An dieser Stelle interessieren insbesondere die Ergebnisse der Selbstevaluation der FLAG-Verwaltungseinheiten mittels standardisierter Fragebogen sowie der halbstandardisierten Interviews mit Verantwortlichen der Departemente und vorgesetzten Verwaltungseinheiten:

- Aus Sicht der FLAG-Verwaltungseinheiten beteiligt sich mehr als die Hälfte der Departemente bzw. vorgesetzten Verwaltungseinheiten „eher nicht“ oder „gar nicht“ an der Erarbeitung der FLAG-Instrumente (Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung, Voranschlag, Wirkungs- und Leistungsbericht) (vgl. Tabelle 2 und Ziffer 2.2.4). „Nur rund die Hälfte der FLAG-Einheiten ist mit der übergeordneten Steuerung durch das Departement zufrieden. Positiv wird von diesem Teil der Befragten insbesondere der ihnen gewährte Handlungsspielraum gewürdigt. Knapp die Hälfte der Befragten macht

indes auf das kritische Verhältnis zwischen den im FLAG-Steuerungsmodell vorgesehenen Freiräumen und gewissen departementalen Vorgaben, beispielsweise im Rahmen von Aufgabenverzichtsplänen oder Entlastungsprogrammen, aufmerksam. Die Befragten weisen darauf hin, dass kurzfristige inputsteuernde Interventionen (z.B. zur Stellenzahl) die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung beeinträchtigen können. Dies macht deutlich, dass Eingriffe, die aus Sicht des Gesamtkonzerns oder des Departements notwendig sind, z.B. zur Einhaltung finanzieller Vorgaben, besser auf das Steuerungsmodell FLAG abgestimmt werden müssen, soweit dies im Rahmen eines dualen Führungsmodells (FLAG/Nicht-FLAG) überhaupt möglich ist.“ (S. 22)

Aus der Befragung der FLAG-Verwaltungseinheiten zieht der Bericht das Fazit (S. 22): „Problematischer [als die Führungs- und Steuerungsprozesse innerhalb der FLAG-Verwaltungseinheiten sowie die Kontakte zu den parlamentarischen Kommissionen] ist das Verhältnis zu den Departementen bzw. zu gewissen übergeordneten Vorgaben, die teils als systemwidrig empfunden werden und auf ein latentes Spannungsverhältnis zwischen Input- und Outputsteuerung hinweisen.“

- Die Interviews mit den Departementen und vorgesetzten Verwaltungseinheiten haben ergeben (S. 23 f.):
 - „Auf Stufe Departement/vorgesetzte Verwaltungseinheit werden – bis auf einzelne Ausnahmen – die Ressourcen im Kontext der Leistungen und Wirkungen diskutiert.
 - FLAG führt zu einem strukturierten und zielgerichteten Dialog [...] und fördert diesen.
 - Die Transparenz wird durch FLAG erhöht. Das gegenseitige Verständnis wächst. Aufgabenverzichts- und Ressourcenkürzungsdiskussionen werden besser fokussiert.“

Departemente / vorgesetzte Verwaltungseinheiten mit wenigen direkt geführten FLAG-Verwaltungseinheiten machen „noch keine grossen Unterschiede“ in der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten und von Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten (vgl. S. 24).

Die Departemente sehen ein Potenzial für die Weiterentwicklung „insbesondere in der weiteren Annäherung der beiden bestehenden Steuerungsmodelle“ (vgl. S. 24).

3.5 Zusammenfassung und erste Überprüfung der Hypothesen

Die Evaluationen und Studien von 2001 bis 2009 zeigen, dass die Erfahrungen mit FLAG insgesamt positiv sind; am erfolgreichsten ist das Modell in den FLAG-Verwaltungseinheiten selbst. Das schwächste Glied im FLAG-Prozess ist die Steuerung durch die Regierung und die Departemente.

Die Probleme der Steuerung durch die Departemente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Steuerung durch die Departemente, insbesondere die strategisch-politische, ist zu schwach.
- Bei FLAG-Verwaltungseinheiten, die nicht direkt dem Departement unterstellt sind, bleibt die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die drei Akteure FLAG-Verwaltungseinheit / vorgesetzte Verwaltungseinheit / Departement unklar.
- Vorgaben von Bund und Departementen, die nicht FLAG-kompatibel sind, gefährden den Handlungsspielraum der FLAG-Verwaltungseinheiten.

Die Beurteilung von 2009 scheint tendenziell noch schlechter ausgefallen zu sein als jene von 2001.

Als wichtige Ursachen dieser Probleme scheinen auf:

- das fehlende Fachwissen zur Geschäftstätigkeit der FLAG-Verwaltungseinheiten in den Departementen;
- das Nebeneinander von traditioneller Inputsteuerung und Steuerung nach FLAG;
- das Nebeneinander von FLAG-Verwaltungseinheiten, die durch das Departement, und solchen, die durch vorgesetzte Verwaltungseinheiten gesteuert werden;
- das fehlende departementsübergreifende Führungsverständnis, die ungeklärte Rollen- teilung zwischen Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher und Generalsekretariat so- wie die Übernahme von Führungsverantwortung durch die Generalsekretariate.

Besonders in der Evaluation 2009 wird deutlich, dass die verschiedenen Akteure die Situation unterschiedlich einschätzen: Die Departemente / vorgesetzten Verwaltungseinheiten beurteilen die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten positiver als die FLAG-Verwaltungseinheiten und die EFK.

Dieses Ergebnis erlaubt nun, die im 2. Kapitel aufgestellten Hypothesen ein erstes Mal zu überprüfen (vgl. Tabelle 4). Dazu seien die folgenden einschränkenden Bemerkungen voraus- geschickt:

- Die Hypothesen unterscheiden innerhalb des „Departements“ zwischen Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher und Generalsekretariat, die Evaluationen und Studien jedoch machen diese Unterscheidung in der Regel nicht. Daraus ergeben sich Unschärfen in der Überprüfung der Hypothesen.
- Die Hypothesen wurden aus der vergleichenden Analyse von NPM-Theorie und FLAG-Konzept abgeleitet, die Evaluationen und Studien hingegen befassten sich mit der Umsetzung von FLAG in der Praxis.
- Die Hypothesen lassen sich weder falsifizieren noch verifizieren sondern nur in der Tendenz bestätigen oder nicht bestätigen.

Im folgenden 4. Kapitel werden die Hypothesen empirisch nochmals überprüft.

Die Ergebnisse beider Überprüfungen sind im Anhang 8 synoptisch dargestellt.

Hypothesen	Erste Überprüfung: Bestätigung
<p>1. Regierung/Bundesrat</p> <p>Die mangelnde Klarheit des FLAG-Konzepts hat zur Folge, dass die Regierung / der Bundesrat die Möglichkeiten der strategischen und politischen Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft.</p>	<p><i>Kausalität: Nicht bestätigt.</i></p> <p><i>Mangelnde Ausschöpfung der Steuerungsmöglichkeiten: Bestätigt (Ziffern 3.1, 3.3.1 und 3.3.2).</i></p>
<p>2. Bundesratsmitglied/DC</p> <p>Die mangelnde Klarheit des FLAG-Konzepts hat zur Folge, dass das einzelne Bundesratsmitglied als Departementvorsteherin bzw. -vorsteher</p> <p>a. die Möglichkeiten der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft, weder als „Übersetzung“ zwischen den Steuerungskreisläufen noch strategisch-politisch;</p> <p>b. seine Führungsverantwortung an die vorgesetzte Verwaltungseinheit (Amt oder Generalsekretariat) delegiert.</p>	<p><i>Kausalität: Nicht bestätigt.</i></p> <p><i>Bestätigt (Ziffer 3.1).</i></p> <p><i>Bestätigt (Ziffern 3.1 und 3.3.1).</i></p>
<p>3. Generalsekretariat</p> <p>Die Generalsekretariate</p> <p>a. nehmen ihre Unterstützungsfunktion entsprechend der unscharfen Definition im FLAG-Konzept sowohl im Stil wie in der Intensität unterschiedlich wahr;</p> <p>b. unterstützen die Steuerung tendenziell schwach und passiv, weil sie weder über das Fachwissen noch über die personellen Ressourcen für eine starke, aktive Steuerung verfügen.</p>	<p>a. <i>Bestätigt (Ziffern 3.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4).</i></p> <p>b. <i>Bestätigt (Ziffern 3.1, 3.2, 3.3.2, 3.4).</i> <i>Die Kurzstudie (Ziffer 3.3.1) stellt allerdings umgekehrt fest, dass die GS z. T. Führungsfunktionen in der Linie wahrnehmen.</i></p>

Fortsetzung auf der nächsten Seite

4.	Vorgesetzte Verwaltungseinheit	Die Delegation der Steuerung an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit und damit die Einschaltung einer weiteren Steuerungsebene erschwert die Erreichung der FLAG-Konzept-Ziele zusätzlich:	<i>Bestätigt (Ziffer 3.1).</i>
		a. Das Departement nimmt die strategische Verantwortung noch weniger wahr.	<i>a. Bestätigt (Ziffer 3.2).</i>
		b. Die FLAG-Verwaltungseinheit wird in ihrer betrieblichen Autonomie eingeschränkt.	<i>b. Bestätigt (Ziffern 3.2, 3.4), allerdings ohne kausale Verknüpfung mit der Delegation.</i>
		c. Die Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die verschiedenen Akteure wird zusätzlich verwischt.	<i>c. Bestätigt (Ziffer 3.2).</i>
5.	FLAG-Verwaltungseinheit	Die FLAG-Verwaltungseinheit	
		a. verfügt einseitig über das Fachwissen;	<i>a. Nicht bestätigt (weil kein Thema).</i>
		b. steuert nicht nur operativ, sondern trägt auch den grössten Teil der strategischen Verantwortung;	<i>b. Bestätigt (Ziffer 3.2).</i>
		c. bildet so selber – ohne „Umweg“ über das Departement – das Scharnier, die „Übersetzung“ zur Politik.	<i>c. Bestätigt (Ziffer 3.2).</i>
6.	Departement insgesamt		
		a. Die Departemente verfügen nicht über Dokumente und Prozesse, die eine institutionalisierte, systematische Steuerung gewährleisten, den einzelnen Akteuren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zuweisen und insbesondere die Erarbeitung der Leistungsvereinbarung und das Controlling standardisieren.	<i>a. Nicht bestätigt.</i>
		b. Die beteiligten Akteure vertreten bzgl. Steuerung durch die Departemente widersprüchliche Auffassungen und nehmen dieselbe Realität verschieden wahr.	<i>b. Bestätigt (Ziffer 3.4).</i>

Tabelle 4: Erste Überprüfung der Hypothesen

Die Grundhypothese vermutet, dass Unschärfen und Widersprüche des FLAG-Konzepts zu Schwierigkeiten in der Steuerung durch die Departemente führen: konzeptionelle Mängel als Ursache → Probleme in der Umsetzung als Wirkung. Eine solche Kausalität konnte streng genommen nicht überprüft werden, denn die Evaluationen und Studien befassen sich lediglich mit der Umsetzung von FLAG. Die Tatsache, dass die Hypothesen in ihrer grossen Mehrheit bestätigt wurden, lässt einen Zusammenhang jedoch als plausibel erscheinen.

4 Ergebnisse der Interviews in EVD und VBS

Im 2. Kapitel wurde die Steuerung des Departements gemäss FLAG-Konzept analysiert und mit der NPM-Theorie verglichen; aus dem Ergebnis wurden Hypothesen abgeleitet. Im 3. Kapitel wurden die Probleme der Steuerung durch die Departemente in der Praxis, wie sie in verschiedenen Evaluationen und Studien dargestellt wurden, untersucht; damit konnten die Hypothesen ein erstes Mal überprüft werden.

In diesem empirischen Kapitel werden die Ergebnisse der Interviews in EVD und VBS dargestellt; damit können die Hypothesen ein zweites Mal überprüft werden.

Zum Vorgehen, wie die Departemente, Verwaltungseinheiten und Interviewpartnerinnen ausgewählt, wie die Interviews vorbereitet und durchgeführt wurden, sei auf das erste Kapitel, Ziffer 1.5, verwiesen. Die schriftlichen Unterlagen zur Vorbereitung und Durchführung der Interviews finden sich in den Anhängen 3 bis 7.

Der Interview-Leitfaden orientierte sich nicht ausschliesslich an den Hypothesen, sondern nahm auch Themen aus den bisherigen Evaluationen und Studien auf.

4.1 Ergebnisse des Fragebogens

Der qualitative Fragebogen diente einem doppelten Zweck:

- Er sollte erstens die Interviewpartnerinnen und -partner veranlassen, sich materiell auf das Interview vorzubereiten, indem sie sich konkret die wichtigsten Fakten der Steuerung durch das Departement und die vorgesetzte Verwaltungseinheit in den letzten Jahren vergegenwärtigten. Dieses Ziel wurde erreicht: Der Fragebogen machte den Interviewpartnerinnen und -partnern bewusst, dass das Interview auf konkreten Erfahrungen aufbauen soll. Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner konnten dank des Fragebogens vor dem Interview Rücksprache mit Vorgesetzten bzw. Kolleginnen und Kollegen nehmen.
- Er sollte zweitens dem Interviewer ermöglichen, Fakten zu den Inhalten, die mit dem Departement besprochen worden waren, und zur Beteiligung des Departementchefs bzw. der Departementchefin zu sammeln, und zwar in einem höheren Konkretisierungsgrad, als dies in Interviews möglich ist. Dieses Ziel wurde nur teilweise erreicht: Lediglich zwei Interviewpartnerinnen und -partner haben den Fragebogen detailliert ausgefüllt, fünf eher summarisch, ein Interviewpartner hat die zweite Seite nicht ausgefüllt. Es hat sich gezeigt, dass ein Fragebogen, der nicht primär quantitativ ist, sondern mit offenen Fragen qualitative Angaben verlangt, ungewohnt oder gar verwirrend ist und einen zu grossen Aufwand verursacht.

Die Angaben im Fragebogen dienten zwar zum Teil dazu, im Interview vertiefende, weiterführende Fragen zu stellen, gingen aber letztlich kaum über das hinaus, was während des Interviews ausgesagt wurde. Deshalb sind die materiellen Inhalte des Fragebogens in die Ergebnisse der Interviews (vgl. Ziffer 4.2) integriert.

4.2 Ergebnisse der Interviews

Drei Bemerkungen seien zum richtigen Verständnis der Ergebnisse vorausgeschickt:

- Es wurden acht Interviews durchgeführt. Die Ergebnisse beanspruchen deshalb nicht repräsentativ, sondern vielmehr exemplarisch zu sein. Wenn mehrere Interviewpartnerinnen und -partner dieselbe Aussage machten, wird darauf hingewiesen, ebenso, wenn sich Aussagen widersprachen. Es wurden jedoch auch Aussagen aufgenommen, die nur von einer Interviewpartnerin oder von einem Interviewpartner gemacht wurden.
- In beiden Departementen wurde je eine FLAG-Verwaltungseinheit ausgewählt, die direkt dem Departement unterstellt ist und je eine, deren Steuerung vom Departement an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit (ein Bundesamt) delegiert wurde. Die „direkt unterstellten“ FLAG-Verwaltungseinheiten lassen sich allerdings nur bedingt und insbesondere nicht wertend vergleichen, weil die eine dem Departementsvorsteher, die andere jedoch dem Generalsekretariat unterstellt ist.
- Um eine faktengestützte Beurteilung zu gewährleisten, nahmen die Interviews explizit Bezug auf die Vergangenheit: auf den letzten Leistungsauftrag, die letzte Leistungsvereinbarung, das letzte Reporting. Vereinzelt wurde der Blick auf die Vergangenheit durch personelle Wechsel, die in der Zwischenzeit stattgefunden hatten, erschwert. Laufende Entwicklungen und Reformen, an denen zur Zeit mehrere der interviewten Akteure beteiligt sind, wurden nicht berücksichtigt. Es ist deshalb möglich, dass einzelne der festgestellten Probleme und Mängel bereits behoben sind oder in Bälde behoben werden.

4.2.1 Steuerung mit FLAG-Instrumenten

4.2.1.1 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung

Alle FLAG-Verwaltungseinheiten erarbeiteten den Leistungsauftrag und die Leistungsvereinbarung selbst.

Das eine Departement beteiligte sich höchstens formell, nicht aber inhaltlich daran; es fanden keine Besprechungen statt, weder über die Strategie noch über Wirkungs- und Leistungsziele. Das Generalsekretariat schätzte die eigene Beteiligung allerdings etwas aktiver ein als die anderen Interviewpartnerinnen und -partner.

Das andere Departement beteiligte sich auch inhaltlich an der Erarbeitung: Die Strategie des Leistungsauftrags der direkt unterstellten FLAG-Verwaltungseinheit wurde mit der/dem DC besprochen; das Generalsekretariat begleitete die Erarbeitung der Ziele beider FLAG-Verwaltungseinheiten inhaltlich wie finanziell und leitete anschliessend den Leistungsauftrag bzw. die Leistungsvereinbarung mit einer Notiz an die/den DC weiter. Die Beurteilungen der verschiedenen Interviewpartnerinnen und -partner stimmen weitgehend überein, eine FLAG-Verwaltungseinheit beurteilt die Beteiligung des Departements allerdings nicht als aktiv.

Die vorgesetzte Verwaltungseinheit im einen Departement beteiligte sich inhaltlich stark an der Erarbeitung von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung und war auch alleinige An-

sprechpartnerin des Departements. Im anderen Departement wurde die vorgesetzte Verwaltungseinheit lediglich formell einbezogen, indem deren Leitung die Dokumente unterschrieb; die FLAG-Verwaltungseinheit kommunizierte aber direkt mit dem Generalsekretariat.

Ob es sich um die direkt oder die indirekt unterstellte FLAG-Verwaltungseinheit handelte: Innerhalb der beiden Departemente beteiligte sich das Generalsekretariat erstaunlicherweise jeweils in gleicher Art und Weise an der Erarbeitung von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung.

4.2.1.2 Controlling

Die meisten FLAG-Verwaltungseinheiten überprüften die Zielerreichung und verfassten die (Halbjahres- und) Jahresberichte selbst. Eine vorgesetzte Verwaltungseinheit, die über das notwendige Fachwissen verfügt, überprüfte die Zielerreichung der FLAG-Verwaltungseinheit materiell; in diesem Fall ist dieselbe Person für das Controlling der FLAG-Verwaltungseinheit und der vorgesetzten Verwaltungseinheit verantwortlich. Im anderen Departement bestand die Beteiligung der vorgesetzten Verwaltungseinheit lediglich darin, die Berichte zu unterschreiben.

Das eine Departement entfaltete aus Sicht der FLAG-Verwaltungseinheiten und der vorgesetzten Verwaltungseinheit keine wahrnehmbare Aktivität, vereinzelte formelle Inputs angenommen.

Das andere Departement ging gemäss einem für alle FLAG-Verwaltungseinheiten gültigen Leitfadens vor, der die Erarbeitung der Halbjahres- und Jahresberichte sowie das Reporting strukturiert: Das Controlling-Team FLAG studierte und besprach unter der Leitung des Controllings des Generalsekretariats intern den Bericht; danach fand eine Besprechung des Controlling-Teams mit der FLAG-Verwaltungseinheit statt; das Controlling des Generalsekretariats erstellte schliesslich einen Kurzbericht und stellte ihn zusammen mit Ergänzungen aus der Besprechung und dem Management Summary des Berichts sowie mit allfälligen zusätzlichen Empfehlungen der/dem DC (und allen Beteiligten) zu.

4.2.1.3 Führungsgespräche

In beiden Departementen fanden – grundsätzlich in der Linie – institutionalisierte Führungsgespräche statt, die sich inhaltlich allerdings meist nicht FLAG, sondern Sachgeschäften widmeten. Wichtigste Ausnahme waren die unter Ziffer 4.2.1.2 erwähnten Besprechungen der Halbjahres- und Jahresberichte im einen Departement. Bei multilateralen Sitzungen (von Geschäftsleitungen vorgesetzter Verwaltungseinheiten, von Finanzverantwortlichen aller Verwaltungseinheiten eines Departements, von Departementsleitungen) wurden zum Teil FLAG-Spezifika berücksichtigt. In der einen vorgesetzten Verwaltungseinheit gab der Rhythmus der FLAG-Inhalte sogar tendenziell den Takt für die ganze Verwaltungseinheit vor.

4.2.2 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung

Im einen Departement steuerte und kontrollierte sich eine FLAG-Verwaltungseinheit weitgehend selbst; das Departement steuerte nicht proaktiv, sondern reagierte erst, wenn es (aufgrund politischer Interventionen) sein musste. Die Steuerung der anderen FLAG-

Verwaltungseinheit wurde vom Departement vollständig an die vorgesetzte Verwaltungseinheit delegiert; die Aktivitäten der/des DC hatten nicht mit FLAG zu tun, sondern bezogen sich auf strategisch oder politisch bedeutsame Geschäfte.

Das andere Departement machte keinen Unterschied zwischen direkt und indirekt unterstellten FLAG-Verwaltungseinheiten. Die Steuerung durch das Departement wurde von den Interviewten zwar teilweise als eher aktiv, teilweise als eher passiv beurteilt; kein Interviewpartner erachtete jedoch eine aktivere, stärkere Steuerung als notwendig oder wünschbar. Die vorgesetzte Verwaltungseinheit steuerte bisher kaum; einerseits hatte das Departement die Steuerung nicht delegiert, andererseits fehlte auch das Fachwissen. Die/Der DC besprach mit der direkt unterstellten FLAG-Verwaltungseinheit die Strategie des Leistungsauftrags; ihre/seine übrige Steuerung war nicht FLAG-spezifisch.

4.2.2.1 Fachwissen

Beide Departemente verfügten weitgehend nicht über Fachwissen zu den FLAG-Verwaltungseinheiten, im einen Departement fehlten zusätzlich auch das Wissen um die Gesetzmässigkeiten von FLAG sowie ein wirksames (strategisches und politisches) Controlling.

Im einen Departement schätzte die FLAG-Verwaltungseinheit, die sich faktisch selber steuerte, Freiheit und Selbstverantwortung; andererseits fühlte sie sich allein gelassen, weil sie weitgehend ohne Unterstützung auskommen und in kritischen Situationen das Risiko der strategischen und politischen Lagebeurteilung selber tragen musste. Die andere FLAG-Verwaltungseinheit wurde durch die fachlich kompetente vorgesetzte Verwaltungseinheit stark und aktiv gesteuert; aus dieser Perspektive wurde die passive Steuerung durch das Departement nicht als Mangel empfunden.

Die Interviewpartner des anderen Departements erachteten das beschränkte Fachwissen im Generalsekretariat als genügend: Es habe hinreichend auch inhaltliche Steuerung erlaubt, zwar nicht im engeren fachtechnischen Sinne, aber für Konsistenztests (durch den Quervergleich der Leistungsvereinbarung mit dem Leistungsauftrag auf das Ziel einer stimmigen Zielkaskade hin). Primär müsse die FLAG-Verwaltungseinheit selbst über das Fachwissen, das Departement lediglich über das Methodenwissen, zum Beispiel zur Beurteilung von Wirkungsindikatoren, verfügen. Gut sei die Querschnittskompetenz des Departements (Human Resources, Finanzen, Rechtsdienst). Das Generalsekretariat habe zuhanden der/des DC die einheitliche Steuerung des ganzen Departements gewährleistet: Es habe auf der strategischen Ebene der Jahresziele die Kongruenz zwischen input- und outputgesteuerten Einheiten hergestellt.

Mehrere Interviewpartner betonten, dass für eine starke, auch inhaltliche Steuerung Fachkompetenz unerlässlich sei.

4.2.2.2 Handlungsspielraum

Im einen Departement kam es vor, dass Entscheide des Departements zu wenig auf FLAG Bezug nahmen und – z. B. bei den Ressourcen – den Handlungsspielraum der FLAG-Verwaltungseinheit einschränkten. In beiden Departementen kam es umgekehrt vor, dass die Lösung von Problemen mit dem Standardverweis auf das Globalbudget an die FLAG-

Verwaltungseinheit abgeschoben wurde, obwohl es sich um Probleme des Gesamtsystems handelte. Schliesslich wurde der Handlungsspielraum immer wieder von Querschnittsämtern, etwa von der eidgenössischen Finanzverwaltung oder vom eidgenössischen Personalamt, eingeschränkt, um Ressourcen zu sparen. Ein weiteres – allerdings nicht FLAG-spezifisches – Problem war die Überlagerung von verschiedenen Programmen durch verschiedene Akteure beim Bund (Verwaltungsreformen, Sparprogramme, Aufgabenüberprüfungen etc.).

4.2.3 Konsens/Dissens der verschiedenen Akteure

Das „Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma“ besagt, dass die Verantwortlichen der Verwaltungseinheiten auf ihre Autonomie pochen, während diejenigen der Generalsekretariate ihre Kontrollfunktion betonen – und beide Akteure sich dabei auf NPM bzw. WoV berufen. Aus diesem Dilemma könnten Konflikte erwachsen (vgl. Schedler 2005: 230 f.).

Die Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner beider Departemente erkannte keinen Dissens im Sinne dieses „Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemmas“ zwischen den verschiedenen Akteuren. Begründet wurde dies teilweise allerdings damit, dass es wegen der passiven Rolle des Departements weder Kontrollierer noch Kontrollierte gebe. Eine Minderheit stellte einen Dissens fest, der durch die Einschlebung einer vorgesetzten Verwaltungseinheit noch verschärft worden sei. Mehrere Interviewpartnerinnen und -partner beantworteten die Frage nicht direkt.

Die Frage nach Konsens und Dissens lässt sich auch indirekt, über einen Vergleich der Antworten auf alle übrigen Fragen, beantworten: Die Mehrheit der Antworten ist widerspruchsfrei. Einzelne Antworten zeigen allerdings, dass ab und zu derselbe Sachverhalt verschieden wahrgenommen wird. Insbesondere beurteilten beide Generalsekretariate ihre Steuerung tendenziell besser als ein Teil der übrigen Interviewpartnerinnen und -partner: Dies zeigte sich in einzelnen Darlegungen zu den FLAG-Instrumenten, zum Fachwissen und zum Handlungsspielraum sowie in der Beurteilung der Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Departement und vorgesetzter Verwaltungseinheit.

4.2.4 Departementsinterne Grundlagen der Steuerung

Im Vorfeld der Interviews wurden die Interviewpartnerinnen und -partner gebeten, schriftliche Grundlagen anzugeben, die departementsintern die Führung und Steuerung näher bestimmen:

- Die Organisationsverordnungen von EVD und VBS enthalten ausser den allgemeinen Grundsätzen im jeweiligen Artikel 2 nichts Spezifisches zur Führung und auch nichts zu FLAG bzw. zur Unterscheidung von Input- und Outputsteuerung. Die Generalsekretariate sind „betraut mit Strategie, Planung, Controlling und Koordination“ (das GS VBS zudem „mit der internen Revision“) (Art. 4 Abs. 1 Bst. b OV-EVD bzw. Art. 5 Bst. b OV-VBS).
- Die Geschäftsordnung des VBS vom 31. März 2006 (nicht veröffentlicht) hält als Grundsatz zur Führung fest, dass das GS VBS mit seinen Querschnittsbereichen nicht nur beratend und unterstützend wirkt, sondern dass der Generalsekretär und die Chefs der Querschnittsbereiche über delegierte Kompetenzen und Weisungsrechte der Linie

gegenüber verfügen. Das Kapitel zum Controlling bestimmt Ziel und Zweck, Vorgehen und Instrumente sowie Ergebnisse der drei Subprozesse „politisches Controlling“, „strategisches Controlling“ und „operatives Controlling“.

Vor diesem Hintergrund wurde in den Interviews nach weiteren departementsinternen Grundlagen gefragt. Im einen Departement existieren nach übereinstimmender Auskunft keine schriftlichen Grundlagen, die über die Vorgaben der Programmleitung FLAG hinaus departementsintern die Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten regeln. Entsprechend sind die Prozesse und Verantwortlichkeiten teilweise auch nicht standardisiert oder institutionalisiert: So wurden bisher z. B., aus unbekanntem Gründen, nicht alle Leistungsvereinbarungen von der gleichen Person unterschrieben, ein Teil der Führungsgespräche fand mehr oder weniger regelmässig statt, Reporting- und Controllingprozesse waren nicht als Regelkreise strukturiert. Dieses Departement arbeitet zur Zeit an einem Controlling-Konzept.

Im anderen Departement gibt es die Grafik „Controllingsystem FLAG“: eine Powerpoint-Folie, die das FLAG-Controlling als Regelkreis (Leistungsauftrag → Leistungsvereinbarung und Voranschlag → Zielvereinbarung → Umsetzung → Leistungsbeurteilung und Reporting → Staatsrechnung) darstellt und die jeweils beteiligten Akteure benennt. Seit dem Juni 2007 gibt es auch den „Leitfaden zum Semester- und Jahresreporting FLAG“ (vgl. Ziffer 4.2.1.2): Dieser „präzisiert die Berichterstattung der FLAG-Verwaltungseinheiten (VE) gegenüber dem Departement gemäss Leistungsvereinbarung“, indem er das Inhaltsverzeichnis mit Angabe des Umfangs der einzelnen Kapitel sowie die Darstellungsform vorgibt. Die zugehörige „Richtlinie zum Reporting FLAG“ bestimmt Termine und Verantwortlichkeiten sowie Standardtraktanden und Teilnehmende der Besprechungen von Halbjahres- und Jahresbericht. Diese Standardisierung des Reportings ist mit derjenigen des Leistungsauftrags durch die Programmleitung FLAG vergleichbar.

4.2.5 Beurteilung des FLAG-Steuerungskonzepts

Positiv wurden die folgenden Punkte gewürdigt:

- Das FLAG-Steuerungskonzept – die Steuerung über Wirkungen und Leistungen, die Verknüpfung mit den Ressourcen und die Transparenz – sei „im Prinzip absolut genial“.
- Das FLAG-Steuerungskonzept funktioniere gut. Es bringe eine Qualitätssteigerung und entlaste im Vergleich zur Inputsteuerung die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher.
- Positiv seien das standardisierte Gerüst an Instrumenten sowie die Unterstützung der Departemente durch die Programmleitung FLAG.

Kritisch wurden die folgenden Punkte beurteilt:

- Das FLAG-Konzept sei bei konsequenter Umsetzung zu aufwändig.
- Die Trennung zwischen „strategisch“ und „operativ“ sei gar nicht möglich.
- Planungshorizont und Terminierung seien auf zu lange Frist angelegt, beim Leistungsauftrag z. B. zwei Jahre zum Voraus.

- Es gebe starke Redundanzen bei den Instrumenten, der Wirkungs- und Leistungsbericht sei nicht zweckdienlich.
- *Leistungsauftrag* und *Leistungsvereinbarung*, beides eigentlich Kontrakte, würden nicht als Verhandlungsprozess, der zu einem gegenseitig unterschriebenen Ergebnis führt, gelebt. Allerdings fänden auch in der traditionellen Steuerung, z. B. bei Legislaturplanung und Budget, kaum Verhandlungen statt.
- FLAG habe die Steuerungsmängel des ganzen Systems nicht beheben können: Parlament, Regierung und Departement diskutierten und entschieden weiterhin nur reaktiv, nach Tagesaktualität und politischer Brisanz, statt proaktiv zu steuern.

4.2.6 Dualität von Input- und Outputsteuerung

Die Fragen nach der gegenseitigen Beeinflussung von Input- und Outputsteuerung und daraus sich ergebenden Schwierigkeiten wurden lediglich den Interviewpartnerinnen und -partnern der vorgesetzten Verwaltungseinheiten und der Generalsekretariate gestellt. Die Antworten lassen sich mit folgenden polaren Aussagen zusammenfassen:

- Es sei „des Teufels“, wenn eine Verwaltungseinheit zugleich FLAG und nicht-FLAG steuern müsse. Die Gefahr sei gross, dass die für die grosse Mehrheit geltende Inputsteuerung die Steuerung nach FLAG „infiziere“. FLAG sei deshalb für das Departement eine grosse Herausforderung.
- FLAG beeinflusse die Steuerung der ganzen Verwaltung positiv: Die Unterschiede seien gar nicht mehr so gross, weil die Inputsteuerung massgeblich dem FLAG-Konzept angenähert worden sei.

4.2.7 Bisherige und künftige Entwicklung der Steuerung nach FLAG

Im Rückblick auf die bisherige Entwicklung von FLAG sehen die Interviewten Positives und Negatives.

- Positives: FLAG wird als „Erfolgsstory“ bezeichnet, als „absolut gut“. FLAG habe vor allem zu Beginn für die beteiligten Verwaltungseinheiten einen grossen Nutzen gestiftet. Die Ausdehnung von FLAG habe die Akzeptanz gefördert und dazu geführt, dass FLAG heute nicht mehr „exotisch“, sondern selbstverständlich sei; das anfängliche Misstrauen habe sich gelegt. Die Standardisierung der Instrumente sei eine gute Entwicklung gewesen. Auch die Unterstützung durch die Programmleitung FLAG sei gut und notwendig gewesen. FLAG habe dank mehrjähriger Zielorientierung Ruhe ins System gebracht.
- Negatives: Es wird bedauert, dass der Enthusiasmus der Anfangszeit verflogen sei; zu Beginn sei FLAG „noch speziell“ gewesen; heute seien Dynamik und Begeisterung verloren gegangen. FLAG werde nicht mehr gefördert, es fehlten die Promotoren. Deshalb gebe es seit ca. sechs Jahren keinen Fortschritt mehr. FLAG-Instrumente seien im Gegenteil beschnitten worden: Die Aufteilung des Globalbudgets habe zu einem Verlust an Autonomie und unternehmerischer Freiheit, die Politik zur Verschlechterung der Koordination von Voranschlag und FLAG-Instrumenten geführt. Andere Instrumente, wie z. B. der Wirkungs- und Leistungsbericht, müssten vereinfacht werden.

Im Blick auf die Zukunft sind sich die Interviewpartnerinnen und -partner weitgehend einig: Zwei Steuerungsmodelle seien hinderlich und nicht mehr zu rechtfertigen. Die ganze Bundesverwaltung – auch die grossen Ämter und die Generalsekretariate – könne und solle nach FLAG-Grundsätzen gesteuert werden, denn NPM habe sich international sowie beim Bund und in den Kantonen bewährt. Es brauche einen Wechsel aller Verwaltungseinheiten von der Input- zur Outputorientierung, denn nur so könne die Denkweise, die Kultur geändert werden. Allerdings teilen auch alle Interviewten die Befürchtung, dass die flächendeckende Einführung von FLAG für die bisherigen FLAG-Verwaltungseinheiten einen Rückschritt bringen könnte. Deshalb fordern sie, dass die notwendigen administrativen Vereinfachungen von FLAG die wesentlichen Errungenschaften, insbesondere Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung und Globalbudget, nicht schmälern. Im Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung von FLAG wurden weitere Bedenken und Vorbehalte geäussert: Die Kosten der Umstellung und der grosse Initialaufwand angesichts des kleinen Vorwissens der bisher traditionell gesteuerten Ämter seien zu berücksichtigen; der Anreiz des Globalbudgets sei zwar gross, doch die Anforderung, Produktgruppen zu definieren, löse Bedenken aus; die Einbindung des Parlaments sei eine grosse Herausforderung; die interdepartementale Funktion der Programmleitung FLAG bleibe wichtig und dürfe nicht in Frage gestellt werden. Eine Stimme machte geltend, das Controlling des Generalsekretariates müsse stark ausgebaut werden, und Vereinfachungen des Modells müssten auch für die Departemente einen Nutzen stiften; eine andere Stimme vertrat hingegen die Meinung, das Generalsekretariat müsse nicht aus- sondern umgebaut werden, denn die FLAG-Instrumente vereinfachten ja die Steuerung durch das Departement, wenn man sie nur richtig nutze. Eine Stimme äusserte mit Blick auf Erfahrungen in den Kantonen einen grundsätzlichen Einwand: Es sei nicht sinnvoll, Verwaltungseinheiten zu FLAG zu zwingen, die Freiwilligkeit müsse beibehalten werden.

4.2.8 Gesamtbeurteilung: kritische Erfolgsfaktoren

Geordnet vom Einzelnen zum Grundsätzlichen wurden von den gemachten Aussagen die folgenden als kritische Erfolgsfaktoren (teilweise auch als kritische Risikofaktoren formuliert) hervorgehoben:

- Globalbudget: Das Globalbudget dürfe nicht aufgeteilt werden.
- Erarbeitung von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung: Die strategischen und politischen Ziele müssten in intensiven, regelmässigen Absprachen mit dem Departement ausgehandelt werden.
- Reporting/Controlling: Wenn die FLAG-Verwaltungseinheit Transparenz herstelle, sollte dies ein Echo bei sachkundigen, kompetenten Gesprächspartnern auslösen. Alle Stufen müssten lernen, „aneinander und miteinander zu denken“.
- Die FLAG-Steuerungsgruppe sei zu stark quantitativ ausgerichtet. Die Standardisierung der Instrumente müsse im offenen Berichtsteil Raum lassen für spezifische Probleme, für Qualitatives.
- Integrierte Planung: Die Koordination von Finanz- und Leistungs-/Wirkungsplanung müsse bis zur Gleichzeitigkeit verbessert werden.

- Handlungsspielraum: FLAG dürfe nicht übersteuert werden. Die Querschnittsfunktionen im Departement brauchten deshalb FLAG-Wissen.
- Es reiche nicht, dass die FLAG-Verwaltungseinheiten Voraussetzungen erfüllen müssten und (wie auch das Parlament) geschult würden: Dringlich sei vielmehr auch eine Schulung der Generalsekretariate.
- Die FLAG-Verwaltungseinheiten bauten kontinuierlich moderne Steuerungsinstrumente auf: Controlling, Qualitäts- und Wissensmanagement. Der wachsende Rückstand des Departements sei ein Krisensymptom, dem mit gemeinsamer Entwicklungsarbeit begegnet werden müsse.
- Es brauche zwingend einen starken Machtpromotor – den Bundesrat –, um FLAG flächendeckend zu implementieren.

4.3 Zusammenfassung und zweite Überprüfung der Hypothesen

Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Interviews lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die FLAG-Verwaltungseinheiten erarbeiteten den Leistungsauftrag und die Leistungsvereinbarung selbst und überprüften auch selber die Zielerreichung. Sie beeinflussten damit massgeblich die Strategie und das Controlling.
- Sehr unterschiedlich präsentierten sich die beiden vorgesetzten Verwaltungseinheiten: Eine vorgesetzte Verwaltungseinheit steuerte die FLAG-Verwaltungseinheit mit den FLAG-Instrumenten aktiv und überprüfte auch die Zielerreichung. Sie konnte dies tun, weil sie in hohem Masse über das entsprechende Fachwissen verfügt. Entsprechend hatte die FLAG-Verwaltungseinheit praktisch keine direkten Kontakte zum Departement. Die andere vorgesetzte Verwaltungseinheit war nur formell vorgesetzt; die FLAG-Verwaltungseinheit kommunizierte direkt mit dem Departement.
- Auch die beiden Generalsekretariate präsentierten sich recht unterschiedlich: Ein Generalsekretariat steuerte schwach; es verfügte über wenig FLAG-spezifisches Wissen, die FLAG-Prozesse waren kaum institutionalisiert. Das andere Generalsekretariat steuerte alle FLAG-Verwaltungseinheiten ziemlich einheitlich, aktiv und systematisch; es folgte dabei standardisierten Prozessen. Beide Generalsekretariate verfügten nur über wenig Fachwissen zu den FLAG-Verwaltungseinheiten; das aktive Generalsekretariat steuerte trotzdem auch inhaltlich.
- Die Departementsvorsteherin und der Departementsvorsteher führten ihr Departement weitgehend unabhängig von FLAG. Nur die Strategie des FLAG-Bundesamtes wurde direkt mit FLAG-Instrumenten gesteuert, die FLAG-spezifische inhaltliche Steuerung der übrigen FLAG-Verwaltungseinheiten wurde vollständig oder teilweise an die Generalsekretariate delegiert.
- Die Aussagen der verschiedenen Interviewpartnerinnen und -partner stimmten weitgehend überein. Allerdings gab es Unterschiede in der Wertung: Insbesondere beurteilten die meisten FLAG-Verwaltungseinheiten und die vorgesetzten Verwaltungseinheiten die Steuerung der Departemente kritischer als die Departemente selbst.

Dieses Ergebnis erlaubt nun, die im zweiten Kapitel aufgestellten Hypothesen ein zweites Mal zu überprüfen (vgl. Tabelle 5). Die unter Ziffer 3.5 gemachten einschränkenden Bemerkungen gelten auch hier.

Die Ergebnisse beider Überprüfungen sind im Anhang 8 synoptisch dargestellt.

Hypothesen	<i>Zweite Überprüfung: Bestätigung</i>
<p>1. Regierung/Bundesrat</p> <p>Die mangelnde Klarheit des FLAG-Konzepts hat zur Folge, dass die Regierung / der Bundesrat die Möglichkeiten der strategischen und politischen Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft.</p>	<p><i>Kausalität: Nicht bestätigt.</i></p> <p><i>Mangelnde Ausschöpfung der Steuerungsmöglichkeiten: Bestätigt.</i></p>
<p>2. Bundesratsmitglied/DC</p> <p>Die mangelnde Klarheit des FLAG-Konzepts hat zur Folge, dass das einzelne Bundesratsmitglied als Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher</p> <p>a. die Möglichkeiten der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft, weder als „Übersetzung“ zwischen den Steuerungskreisläufen noch strategisch-politisch;</p> <p>b. seine Führungsverantwortung an die vorgesetzte Verwaltungseinheit (Amt oder Generalsekretariat) delegiert.</p>	<p><i>Kausalität: Nicht bestätigt.</i></p> <p>a. <i>Bestätigt.</i></p> <p>b. <i>Teilweise bestätigt.</i></p>
<p>3. Generalsekretariat</p> <p>Die Generalsekretariate</p> <p>a. nehmen ihre Unterstützungsfunktion entsprechend der unscharfen Definition im FLAG-Konzept sowohl im Stil wie in der Intensität unterschiedlich wahr;</p> <p>b. unterstützen die Steuerung tendenziell schwach und passiv, weil sie weder über das Fachwissen noch über die personellen Ressourcen für eine starke, aktive Steuerung verfügen.</p>	<p>a. <i>Deutlich bestätigt.</i></p> <p>b. <i>Bestätigt: zum Teil mehr, zum Teil weniger ausgeprägt. (Vorbehalt: zahlenmässig schmale Basis zur Überprüfung der Hypothese.)</i></p>

Fortsetzung auf der nächsten Seite

4.	Vorgesetzte Verwaltungseinheit	Die Delegation der Steuerung an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit und damit die Einschaltung einer weiteren Steuerungsebene erschwert die Erreichung der FLAG-Konzept-Ziele zusätzlich:	<i>Teilweise bestätigt.</i>
	a. Das Departement nimmt die strategische Verantwortung noch weniger wahr.		<i>a. Teilweise bestätigt, teilweise nicht.</i>
	b. Die FLAG-Verwaltungseinheit wird in ihrer betrieblichen Autonomie eingeschränkt.		<i>b. Nicht bestätigt, weder im einen noch im anderen Departement.</i>
	c. Die Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die verschiedenen Akteure wird zusätzlich verwischt.		<i>c. Teilweise bestätigt.</i>
5.	FLAG-Verwaltungseinheit	Die FLAG-Verwaltungseinheit	
	a. verfügt einseitig über das Fachwissen;		<i>a. In ausgeprägtem Masse bestätigt.</i>
	b. steuert nicht nur operativ, sondern trägt auch den grössten Teil der strategischen Verantwortung;		<i>b. Weitgehend bestätigt.</i>
	c. bildet so selber – ohne „Umweg“ über das Departement – das Scharnier, die „Übersetzung“ zur Politik.		<i>c. Weitgehend bestätigt.</i>
6.	Departement insgesamt		
	a. Die Departemente verfügen nicht über Dokumente und Prozesse, die eine institutionalisierte, systematische Steuerung gewährleisten, den einzelnen Akteuren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zuweisen und insbesondere die Erarbeitung der Leistungsvereinbarung und das Controlling standardisieren.		<i>a. Im einen Departement bestätigt, im anderen nicht.</i>
	b. Die beteiligten Akteure vertreten bzgl. Steuerung durch die Departemente widersprüchliche Auffassungen und nehmen dieselbe Realität verschieden wahr.		<i>b. Teilweise bestätigt.</i>

Tabelle 5: Zweite Überprüfung der Hypothesen

Die Grundhypothese vermutet, dass Unschärfen und Widersprüche des FLAG-Konzepts zu Schwierigkeiten in der Steuerung durch die Departemente führen: konzeptionelle Mängel als Ursache → Probleme in der Umsetzung als Wirkung. Auch diese zweite Überprüfung konnte streng genommen eine solche Kausalität nicht bestätigen, denn die interviewten Personen befassen sich hauptsächlich mit der Umsetzung von FLAG. Die Tatsache, dass die Hypothesen mehrheitlich bestätigt wurden, lassen einen Zusammenhang jedoch als plausibel erscheinen.

5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Im 2. Kapitel wurden aus der vergleichenden Analyse von NPM-Theorie und FLAG-Konzept eine Grundhypothese und sechs Hypothesen abgeleitet. Diese wurden zweimal überprüft: im 3. Kapitel aufgrund von FLAG-Evaluationen und Studien, im 4. Kapitel in Interviews. Die Hypothesen und die Ergebnisse beider Überprüfungen sind im Anhang 8 synoptisch dargestellt. Dieses Kapitel zieht nun aus der doppelten Überprüfung Schlüsse und leitet daraus Empfehlungen ab.

5.1 Schlussfolgerungen

Zunächst seien Schlüsse zu den einzelnen Hypothesen (Ziffern 5.1.1 bis 5.1.6), danach zur Grundhypothese (Ziffer 5.1.7) gezogen.

5.1.1 Regierung/Bundesrat

Im Fokus dieser Arbeit steht das „Departement“, nicht die Regierung; diese ist aber dem Departement „benachbart“ und besteht aus den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern. Aufgrund der beiden Regierungsfunktionen Staatsleitung und Verwaltungsführung (vgl. Lienhard 2005b: 351 f.) bilden die Bundesratsmitglieder also persönlich die Brücke zwischen den beiden Steuerungskreisläufen, zwischen Politik und Management.

Mehrere Evaluationen und die Interviews bestätigen die Hypothese, dass der Bundesrat die Möglichkeiten der strategischen und politischen Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft. Zwar unterschreibt und verantwortet er die Leistungsaufträge. Es ist aber nicht bekannt, dass er sich je materiell mit deren Inhalt auseinandergesetzt hätte.

Mit Blick auf die NPM-Theorie lässt sich daraus schliessen, dass in der FLAG-Praxis die Funktion der „Übersetzung“ zwischen den Kreisläufen lediglich formell von der Regierung wahrgenommen wird.

5.1.2 Bundesratsmitglied/Departementsvorsteher/in

Die Departementsvorsteherinnen bzw. -vorsteher sind kraft ihrer Funktion letztverantwortlich für die Steuerung durch das „Departement“. Direkt verantwortlich sind sie allerdings nur, wenn die FLAG-Verwaltungseinheit ihnen unterstellt ist; dies trifft insgesamt nur auf 8 von 23 FLAG-Verwaltungseinheiten zu (vgl. Anhang 1).

Von den für die Interviews ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten ist nur eine direkt dem Departementsvorsteher unterstellt. In diesem Fall steuerte der Departementsvorsteher auch direkt und aktiv, indem er insbesondere die Strategie des Leistungsauftrags diskutierte. In allen anderen Fällen, in denen die FLAG-Verwaltungseinheit nicht direkt unterstellt war, blieb die Departementsvorsteherin bzw. der Departementsvorsteher eher passiv, steuerte ent-

weder nur formell durch Unterschrift oder traditionell. Es kam auch vor, dass sogar die formelle Verantwortung (z.B. die Unterschrift der Leistungsvereinbarung) delegiert wurde.

Es scheint, als ob in der Regel nur gerade die jeweils direkt vorgesetzte Verwaltungseinheit die FLAG-Instrumente systematisch zur Steuerung einsetzen würde. Der nächsthöhere Akteur steuert tendenziell schon nicht mehr FLAG-konform.

Mehrere Evaluationen und Interviews bestätigen damit tendenziell die beiden Hypothesen: Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher schöpfen die Möglichkeiten der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht aus, weder als „Übersetzung“ zwischen den Steuerungskreisläufen, noch strategisch-politisch; es kommt vor, dass sie ihre Führungsverantwortung an die vorgesetzte Verwaltungseinheit (Amt oder Generalsekretariat) delegieren.

Daraus lässt sich schliessen: Auch die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher nehmen mehrheitlich die Funktion der „Übersetzung“ nicht wahr.

5.1.3 Generalsekretariat

Die erste Hypothese, wonach die Generalsekretariate ihre Unterstützungsfunktion entsprechend der unscharfen Definition im FLAG-Konzept sowohl im Stil wie in der Intensität unterschiedlich wahrnehmen, kann eindeutig bestätigt werden. Es gibt beides, die schwache, passive, wie die relativ starke, aktive Unterstützung. Diese aktive Unterstützung kann bis zur Führung in der Linie gehen, die mit der Funktion eines Stabsorgans kaum vereinbar ist.

Die Interviews in lediglich zwei Departementen sind zwar eine schmale Basis, bestätigen aber mehrheitlich die zweite Hypothese, dass die Generalsekretariate die Steuerung tendenziell schwach und passiv unterstützen, weil sie weder über das Fachwissen noch über die personellen Ressourcen für eine starke, aktive Steuerung verfügen. Die Evaluationen und Studien bestätigen diese Hypothese auch. Die Unterschiede zwischen den Generalsekretariaten sind gross. Es ist aber anzunehmen, dass es kein Generalsekretariat gibt, das im Sinne der Zweiteilung im Gewährleistungsstaat (vgl. Ziffer 2.1.4.2) bzw. der „Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW)“ (vgl. Ziffer 2.2.4.2) in vollem Masse über die fachlichen, personellen und instrumentellen Kapazitäten verfügt, die den Linienverantwortlichen im „Departement“ erlauben würden, als „Vergabeabteilung“ bzw. „Leistungsbesteller“ die Ziele festlegen und deren Erreichung überprüfen zu können. Insbesondere verfügt nicht jedes Generalsekretariat über einen Controlling-Regelkreis, obwohl es sich dabei um eine typische und notwendige Stabsaufgabe handelt.

Daraus lässt sich schliessen, dass die Generalsekretariate nur bedingt die Unterstützung bieten können, die für eine strategische Steuerung durch das Departement notwendig wäre. Auch sie nehmen die Funktion der „Übersetzung“ zwischen Politik und Management nur teilweise wahr.

5.1.4 Vorgesetzte Verwaltungseinheit

Von den FLAG-Evaluationen hat sich insbesondere die Querschnittsprüfung der EFK (vgl. Ziffer 3.2) mit der Funktion von vorgesetzten Verwaltungseinheiten befasst und darin ein Erschwernis in der Umsetzung von FLAG erkannt. Die Interviews bestätigen teilweise die

Hypothese, wonach die Delegation der Steuerung an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit und damit die Einschaltung einer weiteren Steuerungsebene die Erreichung der FLAG-Konzept-Ziele zusätzlich erschwere: Das Departement, das die Steuerung inhaltlich vollständig delegiert, nimmt die strategische Verantwortung weniger wahr. Die FLAG-Verwaltungseinheit wird in ihrer betrieblichen Autonomie deswegen aber nicht notwendigerweise zusätzlich eingeschränkt. Die Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die verschiedenen Akteure wird bei vollständiger Delegation teilweise zusätzlich verwischt: Die vorgesetzte Verwaltungseinheit übernimmt tendenziell die Funktion des Generalsekretariats. Aus unvollständiger oder nur formeller Delegation entstehen Spannungsfelder und Konflikte.

Die Delegation der Steuerung an ein Amt kann mehr oder weniger gut gehen, wenn dieses Amt fachlich mit der FLAG-Verwaltungseinheit verbunden ist und sich die FLAG-„Philosophie“ zu eigen gemacht hat. Die Delegation an das Generalsekretariat ist problematischer, weil die Steuerung der Leistungsverwaltung grundsätzlich nicht mit einer Stabsfunktion zu vereinbaren ist. Die Delegation vergrössert in jedem Fall die Distanz des Departements zu FLAG und erschwert damit den Steuerungsfluss zwischen den Akteuren. Der Trend, dass die Verwaltung sich weitgehend selbst steuert, wird so tendenziell verstärkt.

5.1.5 FLAG-Verwaltungseinheit

Die Position der FLAG-Verwaltungseinheiten wurde in den Evaluationen und Studien zu FLAG nur wenig thematisiert. Die Interviews bestätigen jedoch in starkem Masse die Hypothesen: Die FLAG-Verwaltungseinheiten verfügen in der Regel einseitig über das Fachwissen; sie steuern nicht nur operativ, sondern tragen auch den grössten Teil der strategischen Verantwortung; sie bilden so selber – ohne „Umweg“ über das Departement – das Scharnier, die „Übersetzung“ zur Politik. Wie stark dieser Befund ausgeprägt ist, hängt insbesondere von der Kapazität des Generalsekretariats ab.

Eine Verwaltung, die sich weitgehend selber steuert, indem sie die Strategie formuliert, die Ziele definiert und selber überprüft, schlägt, an Departement und Regierung vorbei, die „Brücke“ vom Management zur Politik. Eine solche Konstellation lässt im Sinne der Principal-Agent-Theorie Interessenkonflikte und Informationsasymmetrien erwarten.

Die Evaluationen und Interviews zeichnen diesbezüglich ein ambivalentes Bild: Die Querschnittsprüfung der EFK stellt z. B. fest, dass die Steuerung funktioniere, obwohl sie nicht wie ursprünglich vorgesehen schwerpunktmässig im Departement, sondern auf Stufe der FLAG-Verwaltungseinheiten stattfindet (vgl. Ziffer 3.2). Trotzdem empfiehlt sie, die „politische Steuerung“ durch die Departemente auszubauen.

Auch aus den Interviews kann nicht geschlossen werden, dass die Gefahr bestehe, die FLAG-Verwaltungseinheiten könnten ihren Wissensvorsprung ausnützen; die starke strategische Verantwortung der FLAG-Verwaltungseinheiten wird nicht in Frage gestellt. Es wird aber mehrheitlich betont, das System FLAG erfordere auch aktive, starke und kompetente Departemente.

5.1.6 Departement insgesamt

Die Evaluationen und Studien zu FLAG haben die erste Hypothese nicht thematisiert, wonach die Departemente nicht über Dokumente und Prozesse verfügen, die eine institutionalisierte, systematische Steuerung gewährleisten, den einzelnen Akteuren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zuweisen und insbesondere die Erarbeitung der Leistungsvereinbarung und das Controlling standardisieren. Die Interviews in lediglich zwei Departementen sind eine schmale Basis zur Überprüfung der Hypothese: Eines der ausgewählten Departemente verfügt nicht über interne Dokumente und institutionalisierte Prozesse, das andere hingegen hat die Arbeit mit den wichtigen FLAG-Instrumenten standardisiert.

Aus dem Evaluationsbericht 2009 kann geschlossen werden, dass die zweite Hypothese zutrifft: Die FLAG-Verwaltungseinheiten und die Departemente vertreten bzgl. Steuerung durch die Departemente widersprüchliche Auffassungen und nehmen dieselbe Realität verschieden wahr. Die Interviews haben dies teilweise bestätigt.

Insgesamt kann daraus der Schluss gezogen werden, dass die Unschärfen und Widersprüche, die in der NPM-Theorie festgestellt wurden, bisher weder im FLAG-Konzept noch in der Umsetzung durch die einzelnen Departemente behoben wurden.

5.1.7 Grundhypothese

Die sechs eben besprochenen Hypothesen wurden aus der folgenden Grundhypothese abgeleitet (vgl. Ziffer 2.4):

Die Unschärfen und Widersprüche des FLAG-Konzepts führen zu Schwierigkeiten der Departemente in der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten. Das FLAG-Konzept operationalisiert die NPM-Theorie zu wenig: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der verschiedenen Akteure – und insbesondere des Departements – sind zu wenig klar definiert. In der Umsetzung des Konzepts klären in der Folge auch die einzelnen Departemente ihre eigene Rolle in der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten zu wenig.

Konnten nun die beiden Überprüfungen der Hypothesen aufzeigen, dass Mängel des FLAG-Konzepts die Probleme der Steuerung durch die Departemente (mit)verursachen? Ja und Nein.

Nein: Eine kausale Verknüpfung konnte nicht nachgewiesen werden. Die Evaluationen und Studien befassten sich bisher kaum mit dieser Frage; und die Interviews konnten ihr nur indirekt nachgehen, weil die interviewten Personen sich weniger mit dem Konzept als mit dessen Umsetzung in der Praxis beschäftigten. Für die Probleme der Steuerung durch die Departemente gibt es eine Vielzahl von Ursachen und die Bedeutung der Schwächen des Konzepts bleibt unbekannt.

Ja: Eine Verknüpfung erscheint plausibel, da die Mehrheit der Hypothesen bestätigt werden konnte. Ein widersprüchliches Konzept fördert die Vielfalt in dessen Umsetzung und damit auch qualitative Unterschiede. Ein FLAG-Konzept, das in der Operationalisierung der NPM-Theorie weiter ginge und unmissverständlich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der verschiedenen Akteure – insbesondere der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher

sowie der Generalsekretariate – klar umschriebe, wäre mit Sicherheit eine Hilfe für die Umsetzung in der Praxis.

5.2 Gestaltungsempfehlungen

Von den Ergebnissen und Schlussfolgerungen dieser Arbeit lassen sich Gestaltungsempfehlungen ableiten, die als handlungsanleitende Aussagen bei der künftigen Entwicklung und Optimierung des NPM in der Bundesverwaltung Orientierung geben können. Auch die Ergebnisse eines Interviews mit Herrn Martin Heimgartner, Programmleiter FLAG, vom 7. Oktober 2009 (vgl. Anhang 9), sind darin verarbeitet. Die Empfehlungen sollen nicht abschliessend wertend sondern lösungsorientiert zukunftsgerichtet verstanden werden.

Die folgenden neun Handlungsempfehlungen „de administratione lata“ können grundsätzlich im heute bestehenden Rahmen umgesetzt werden:

1. Die FLAG-Verwaltungseinheiten sollen weiter in ihrer Autonomie und in ihrer – auch strategischen – Verantwortung gestärkt werden. Sie sollen deshalb weiterhin
 - a. Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung bottom-up entwerfen;
 - b. mit einem eigenen operativen Controlling-Regelkreis die Erreichung ihrer Ziele überprüfen.
2. Die FLAG-Verwaltungseinheiten sollen die Zusammenarbeit mit dem Departement (insbesondere mit dem Generalsekretariat) suchen und dieses in der Wahrnehmung seiner spezifischen Verantwortung unterstützen.
3. Die vorgesetzten Verwaltungseinheiten sollen (in Übereinstimmung mit der RVOV) Bundesämter sein²⁰, die
 - a. fachlich möglichst eng mit der FLAG-Verwaltungseinheit verbunden sind;
 - b. NPM und FLAG kennen und befürworten;
 - c. den direkten Kontakt in der Linie zur Departementsvorsteherin bzw. zum Departementsvorsteher und damit den Fluss der strategischen Steuerung mit FLAG-Instrumenten gewährleisten.
4. Jedes Generalsekretariat soll so weit gestärkt und qualifiziert werden, dass es seine Unterstützungs- und Beratungsfunktion zwischen (FLAG-)Verwaltungseinheiten und Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher wahrnehmen kann. Es soll insbesondere die Departementsvorsteherin bzw. den Departementsvorsteher in der Führungsverantwortung und in der Scharnierfunktion zwischen den Steuerungskreisläufen wirksam unterstützen. Dazu sind mindestens folgende Elemente notwendig:
 - a. Jedes Generalsekretariat braucht zwingend ein als Regelkreis konzipiertes strategisches und politisches Controlling, das erlaubt, die Informationen der FLAG-Verwaltungseinheiten aufzubereiten, zu konsolidieren und zu verdichten sowie ev. die Erreichung der strategischen Ziele zu überprüfen; den Gene-

²⁰ Die RVOV sieht die Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten durch ein Departement oder die Bundeskanzlei vor. Das Departement kann den Abschluss der Leistungsvereinbarung an ein Amt delegieren (vgl. Art. 9 und 10b Abs. 3 RVOV).

- ralsekretariaten ist zu empfehlen, dieses Controlling gemeinsam mit den FLAG-Verwaltungseinheiten aufzubauen.
- b. Jedes Generalsekretariat braucht fachliche, methodische und strategische Sachkunde sowie Fachwissen zu FLAG und NPM. Gestützt auf diese Kompetenzen soll es die FLAG-Verwaltungseinheiten beraten, mit ihnen einen kontinuierlichen, effektiven Dialog führen und Übersteuerung von FLAG durch traditionelle Inputsteuerung verhindern.
 - c. Jedes Generalsekretariat soll die FLAG-Steuerungsprozesse standardisieren und gestützt darauf die Zusammenarbeit aller Akteure in der Anwendung der FLAG-Instrumente institutionalisieren.
5. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sollen FLAG – insbesondere Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung – für eine proaktive strategische Steuerung nutzen, indem sie mit den Leiterinnen und Leitern der FLAG-Verwaltungseinheiten einen regelmässigen strategischen und politischen Diskurs pflegen; sie sollen die Leistungsvereinbarung verantworten, selbst wenn die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheit delegiert wurde; sie sollen die Kohärenz und den Kommunikationsfluss zwischen den Steuerungskreisläufen, zwischen Politik und Management gewährleisten.
 6. Die Departemente sollen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der verschiedenen Akteure (Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher, Departementsleitung und Generalsekretariat) sowie die FLAG-Steuerungsprozesse klären. Die Departemente sollen insbesondere die Konzentration der Generalsekretariate auf ihre Kernaufgabe als Stabsstelle sicherstellen, damit sie ihre Funktionen gemäss Artikel 42 RVOG optimal wahrnehmen können.
 7. Das Programmteam FLAG soll unabhängig von der weiteren Entwicklung von NPM beim Bund weiter gestärkt werden. Es soll in Übereinstimmung mit den vorliegenden Handlungsempfehlungen die disparaten FLAG-Unterlagen zu einem kohärenten Konzept verdichten, das Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der verschiedenen Akteure – insbesondere des Departements und seiner Teile als „Übersetzung“ zwischen den Steuerungskreisen – klärt; besonders wichtig ist diese Klärung in Bezug auf Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung und Controlling. Das Programmteam FLAG soll nicht nur die Verwaltungseinheiten (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Programm FLAG > Ziele), sondern auch die Generalsekretariate unterstützen, ausbilden und anleiten. So kann das FLAG-Konzept verstärkt zur Lösung von Problemen in der Praxis beitragen und letztlich auch als Katalysator auf das Fernziel einer gemeinsamen Verwaltungskultur hinwirken.
 8. Die Steuergruppe FLAG als „das oberste Entscheidorgan“ zur „Steuerung der Strategieumsetzung des Bundesrates“, das sich „aktiv für die Beseitigung von Schwierigkeiten und Engpässen“ einsetzt und die „Verbindung zur Exekutive“²¹ sicherstellt (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2009: Programm FLAG > Organisation > Steuergruppe FLAG) soll aufgewertet werden, indem (wieder) die (stellvertretenden) Gene-

²¹ Gemeint ist vermutlich die Regierung.

ralsekretärinnen und -sekretäre darin Einsitz nehmen. Die Steuergruppe soll auf der Basis des konsolidierten FLAG-Konzepts die Lösung der Probleme in der Steuerung durch die Departemente koordinieren und vorantreiben; sie soll auf eine in den wesentlichen Punkten gemeinsame Praxis aller Departemente hinarbeiten; sie soll schliesslich dazu beitragen, den Bundesrat als Promotor des NPM und einer einheitlichen Verwaltungskultur zu gewinnen.

9. Wissenschaft und Forschung zum NPM sollen ihre eigene Sprache kritisch reflektieren und so zu terminologischer und gedanklicher Klarheit finden.

Die folgenden drei Handlungsempfehlungen „de administratione ferenda“ setzen eine Weiterentwicklung des NPM in der Bundesverwaltung voraus, sei es in Richtung „Ausbau von FLAG“ oder „Konvergenzmodell“, das für die gesamte Bundesverwaltung ein einziges Steuerungsmodell gemäss NPM vorsieht (vgl. unveröffentlichter Evaluationsbericht FLAG 2009). Sie erfordern letztlich eine Staatsleitungsreform:

10. Alle FLAG-Verwaltungseinheiten sollen direkt von einer Departementsvorsteherin bzw. einem Departementsvorsteher geführt und gesteuert werden. Anders formuliert: Es soll zumindest auf Stufe Verwaltungseinheit (im Sinne der RVOV: Generalsekretariate und Bundesämter) jeweils nur ein Steuerungsmodell geben. Die Delegation der Steuerung nach FLAG an Bundesämter wird sich damit erübrigen. Dieser Entwicklungsschritt wird den durchgehenden Steuerungsfluss mit NPM-Instrumenten vom Parlament über Regierung und Departement bis zur Verwaltungseinheit und umgekehrt wesentlich erleichtern.
11. Die Verwaltungsführung soll gestärkt werden, sei es durch den Ausbau zu einer zweistufigen Regierung, sei es durch die Stärkung des Regierungspräsidiums (vgl. Lienhard 2005b: 364 ff.). Wenn es darum geht, sowohl die Teilautonomie der beiden Steuerungskreisläufe wie auch die „Übersetzung“ zwischen Politik und Management zu stärken, steht wohl eher das Modell einer zweistufigen Regierung im Vordergrund.²²
12. Wesentliche Fortschritte setzen Gesetzesrevisionen voraus. Ein einziger Artikel in der RVOG, z. B., genügt nicht, um die Steuerung nach Grundsätzen des NPM weiter zu entwickeln (vgl. Lienhard 2005a: 40). Diese Gesetzesrevisionen sollen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der verschiedenen Akteure über das bisher Mögliche hinaus neu und eindeutig definieren.

5.3 Fazit

Die Handlungsempfehlungen dieser Arbeit bestätigen weitgehend die Erkenntnisse und Empfehlungen der bisherigen Evaluationen und Studien. Sie bestätigen leider auch, dass zentrale Probleme noch immer einer Lösung harren, obwohl sie vor bald zehn Jahren erkannt wurden. Gefordert ist – zumindest heute und morgen – nicht eine scharfe Zweiteilung in Auftraggeber

²² Nach Lienhard (2005b: 366) ist wirkungsorientierte Steuerung zwar „durchaus auch mit *traditionellen Regierungsformen* möglich“, wenn insbesondere „eine *leistungsfähige Stabsstelle* sowie mit den Elementen des New Public Management vertraute *Amtsdirektoren/-vorsteher*“ zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund aller bisherigen Evaluationen und Studien ist jedoch zu befürchten, dass ein Verharren in den traditionellen Regierungsformen dem weiteren Fortschritt der wirkungsorientierten Verwaltungsführung enge Grenzen setzen würde.

und Auftragnehmer, die Parlament/Regierung/Departement als „Principal“ von der Verwaltung/Dritten als „Agent“ trennt. Das Departement braucht nicht zur „Vergabeabteilung“ ausgebaut zu werden, die selber mit Hilfe eines Stabs von Fachleuten die Kontrakte mit der Verwaltung erarbeitet und deren Erfüllung beurteilt. Ein solcher Ausbau hätte massive Kostenfolgen. Zudem ist dieses Modell weit von der Realität und der Kultur der Bundesverwaltung entfernt. Die Verwaltung darf und soll gemäss FLAG-Konzept vielmehr weiterhin ein Akteur bleiben, der als starker Partner von Departement und Regierung die strategische Verantwortung mitträgt. Sowohl die Fachkompetenz der Verwaltung wie ein positives Menschenbild, das Vertrauen fördert, legen dies nahe. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass das Departement – und darin insbesondere das Generalsekretariat – gestärkt wird. Dazu sind folgende Massnahmen erforderlich: der Aufbau von Fachkompetenz, eine klare Trennung des Generalsekretariats als Stab, der die Führung unterstützt, von den Ämtern als Leistungserbringer sowie eine Stärkung der departementalen Führungsstrukturen in der Linie. In diese Richtung sollte nicht nur das FLAG-Konzept und die Steuerung der gesamten Bundesverwaltung, sondern die Staatsleitung weiterentwickelt werden. Die FLAG-Verwaltungseinheiten brauchen in Regierung und Departement (und auch im Parlament) starke, sachkundige Gesprächspartner, mit denen strategische und politische Gespräche auf Augenhöhe geführt werden können. Fehlen diese Gesprächspartner, kann das NPM-Konzept der zwei teilautonomen aber kommunizierenden Steuerungskreisläufe nicht gelingen. Leistungsfähige Departemente sind eine *Conditio sine qua non* einer starken Regierung. Wenn beide sich in der Scharnierfunktion, der „Übersetzung“ zwischen den Steuerungskreisläufen ergänzen, werden sie zu einem fruchtbaren Zusammenwirken von Politik und Verwaltungsmanagement beitragen können.

Literaturverzeichnis

- Brühlmeier, Daniel et al. (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern 2001
- Buchmann, Thomas (2005): Politische Steuerung unter NPM. Die Angst von Politik und Verwaltung vor dem Controlling. In: 10 Jahre Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. von Lienhard, Andreas et al., Bern 2005, S. 121-130
- Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (Hrsg.) (2007): Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, Bern 2007
[Online: http://www.efk.admin.ch/pdf/7286BE_Bericht_publication.pdf, 20. Juli 2009]
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (Hrsg.) (2009): Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Bern 2009 [Online: <http://www.flag.admin.ch/d/index.php>, 9. Oktober 2009]
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (Hrsg.) (2002): Mit FLAG zeigt die Staatsführung Flagge. Theorie und Praxis im Reformprojekt „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ (FLAG), Bern 2002
- Eidgenössisches Personalamt EPA (Hrsg.) (2001a): Evaluation FLAG. Gesamtbeurteilung, Bern 2001 [Online: http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3eval-gesamtbeurteilung_def.pdf, 9. Oktober 2009]
- Eidgenössisches Personalamt EPA (Hrsg.) (2001b): Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW). Ziel- und Wirkungssystem zur Beurteilung von Potenzial und Wirkungen einer Verwaltungsstelle, Bern 2001 [Online: http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/downloads/dienstleistungen/leitfaden/leistungsauftrag/ilw-hauptbericht_aug01.pdf, 9. Oktober 2009]
- Fässler, Ulrich (2007): Schlussbericht Bundesverwaltungsreform 2005/2007 [Online: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01204/index.html?lang=de>, 20. Juli 2009]
- FHG Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
- FHV Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
- Griot, Christian / Jäggi, Marcel (2006): Strategische Steuerung in der öffentlichen Verwaltung. Möglichkeiten und praktische Umsetzung am Beispiel von FLAG-Verwaltungseinheiten des Bundes, Bern 2006
- Leuenberger, Doris (2005): FLAG für die Bundesverwaltung – eine Standortbestimmung. In: 10 Jahre Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. von Lienhard, Andreas et al., Bern 2005, S. 25-33

- Lienhard, Andreas (2005a): Beurteilung und Potential von FLAG. In: 10 Jahre Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. von Lienhard, Andreas et al., Bern 2005, S. 35-45
- Lienhard, Andreas (2005b): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005
- Lienhard, Andreas et al. (Hrsg.) (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern 2005
- Mastronardi, Philippe (2005): Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WoV. In: 10 Jahre Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. von Lienhard, Andreas et al., Bern 2005, S. 113-119
- Moser, Christian / Kettiger, Daniel (2004): 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz. Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven, Bern 2004 [Online: http://www.pumaconsult.ch/news/fachartikelpressem/fachartikel/Aufsatz_10JahreNPM.pdf, 20. Juli 2009]
- Müller, Urs (2005): NPM in Basel-Stadt – oder Basel tickt anders. In: 10 Jahre Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. von Lienhard, Andreas et al., Bern 2005, S. 69-80
- OV-EVD Organisationsverordnung für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement vom 14. Juni 1999 (SR 172.216.1)
- OV-VBS Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (SR 172.214.1)
- Ritz, Adrian (2003): Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern 2003
- RVOG Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
- RVOV Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
- Schedler, Kuno (2005): Denkanstösse zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: 10 Jahre Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. von Lienhard, Andreas et al., Bern 2005, S. 223-232
- Schedler, Kuno / Proeller, Isabella (2006): New Public Management, 3. Auflage, Bern 2006
- Schweizerischer Bundesrat (2004): Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz FHG) vom 24. November 2004 (04.079) [Online: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/5.pdf>, 9. Oktober 2009]

-
- Steiner, Reto / Lienhard, Andreas / Ritz, Adrian (2007): Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Erste Einschätzung der Notwendigkeit und Machbarkeit, Bern 2007 [Online: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01204/index.html?lang=de>, 20. Juli 2009]
- Thom, Norbert / Ritz, Adrian (2006): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflage, Wiesbaden 2006

Anhang

Anhang 1: FLAG-Verwaltungseinheiten des Bundes

	Die vorgesetzte Stelle der FLAG-Verwaltungseinheit ist...		
	„das Departement“		...eine Verwaltungseinheit
	...der/die DC	...das GS	
EDA			<i>Direktion Ressourcen und Aussennetz DRA:</i> <ul style="list-style-type: none"> Bundesreisezentrale (2007) Informatik-Dienstleistungszentrum IDZ EDA Telematik (2007)
EDI	<ul style="list-style-type: none"> Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchweiz (1997) 		<i>Bundesamt für Kultur:</i> <ul style="list-style-type: none"> Schweizerische Nationalbibliothek NB (2006)
EJPD	<ul style="list-style-type: none"> Bundesamt für Metrologie METAS (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> Informatik Service Center EJPD (2007) 	
VBS	<ul style="list-style-type: none"> Bundesamt für Sport BASPO (2001) Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS (2007) 		<i>armasuisse:</i> <ul style="list-style-type: none"> Bundesamt für Landestopografie swisstopo (1997) armasuisse Immobilien (2007) armasuisse Wissenschaft und Technologie (2007)
EFD	<ul style="list-style-type: none"> Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT (2007) 		<i>EFV:</i> <ul style="list-style-type: none"> Swissmint (1998) Zentrale Ausgleichsstelle ZAS (1999)
EVD		<ul style="list-style-type: none"> Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI (1999) Informatik Service Center EVD ISCeco (2007) 	<i>BLW:</i> <ul style="list-style-type: none"> Agroscope (2000) Schweizer Nationalgestüt SNG (2000) <i>BVET:</i> <ul style="list-style-type: none"> Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe IVI (2000) <i>SECO:</i> <ul style="list-style-type: none"> Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS (2006)
UVEK	<ul style="list-style-type: none"> Bundesamt für Kommunikation BAKOM (1999) Bundesamt für Strassen ASTRA (2007) Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL (2008) 		

Anhang 2: Interviewte Personen

EVD	Departement, GS	Gabi Brunner, Ressortleiterin Controlling EVD 9. September 2009
	BVET (vorgesetzte VE des IVI)	Hans Wyss, Direktor BVET Franziska Schmid, Controllerin BVET 3. September 2009
	IVI	Dr. Christian Griot, Institutsleiter IVI 27. August 2009
	ZIVI	Dr. Samuel Werenfels, Leiter Zivildienst 4. September 2009
VBS	Departement, GS	Kurt Bertschi, Leiter Controlling VBS 17. September 2009
	armasuisse (vorgesetzte VE von swisstopo)	Thomas von Gunten, Leiter Unternehmensentwicklung armasuisse 17. September 2009
	swisstopo	Dr. Marcel Jäggi, Mitglied der GL swisstopo, Leiter Bereich Support (Finanzen, Human Resources, Logistik, Führungsunterstützung) 4. September 2009
	BASPO	Jörg Annaheim, Vizedirektor BASPO; Hanspeter Wägli, Leiter Finanzen und Controlling 1. September 2009

Anhang 3: Kurzbeschreibung der Masterarbeit

Lukas Stoffel

cand. Executive MPA der Universität Bern

stellvertretender Leiter der Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI im EVD

Masterarbeit 2009: Kurzbeschreibung für Interviewpartnerinnen und -partner

Arbeitstitel

Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente.

Konzept und Wirklichkeit am Beispiel von EVD und VBS

Ausgangslage und Fragestellung

Das Departement (Leitung und Generalsekretariat) bildet (ev. zusammen mit einer vorgesetzten Verwaltungseinheit) das Scharnier und die Achillesferse zwischen politischer und betrieblicher Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten (FLAG-VE). Die Führung und Steuerung von FLAG-VE stellt hohe Anforderungen an die Departemente und vorgesetzten Verwaltungseinheiten (VE).

Die externe „Evaluation FLAG“ kommt in der „Gesamtbeurteilung“ vom August 2001 zum Schluss (S. 1): „Am schwächsten ist der gesamte FLAG-Prozess gegenwärtig auf der Stufe Departemente und Regierung abgestützt.“ Gemäss dem Evaluationsbericht FLAG 2009 sind nur rund die Hälfte der FLAG-VE mit der Steuerung durch das Departement zufrieden.

Von dieser Ausgangslage leitet sich die Fragestellung ab: Wo liegen die Ursachen für die Schwächen der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente? Wie können diese Steuerungsprozesse optimiert werden?

Das Konzept dieser Masterarbeit wurde mit Herrn Martin Heimgartner (Programmleiter FLAG) abgesprochen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Arbeit auch für das Programm FLAG und die involvierten Akteure von Interesse ist.

Herr Dr. Stefan Rieder (Interface Institut für Politikstudien Luzern) ist der Betreuer und Experte dieser Masterarbeit, die bis am 15. Oktober 2009 eingereicht werden muss.

Zielsetzungen

1. Aus der Analyse und dem Vergleich von NPM-Theorie und FLAG-Konzept werden mögliche Ursachen für die Schwächen der Steuerung von FLAG-VE durch die Departemente abgeleitet.
2. Die Auswertung der bisherigen Evaluationen und Studien zu FLAG erlaubt eine erste Überprüfung sowie eine Konkretisierung dieser möglichen Ursachen.
3. In Interviews mit Verantwortlichen der beteiligten Akteure werden die vermuteten Ursachen vertieft geprüft.
4. Die Auswertung der Interviews erlaubt, Empfehlungen zur Optimierung der Steuerung von FLAG-VE abzuleiten.

Abgrenzungen

- Die Arbeit fokussiert auf die Führung und Steuerung des Departements bzw. der vorgesetzten VE; sie befasst sich weder mit der Führung und Steuerung durch Bundesrat und Parlament noch mit der Führung innerhalb der FLAG-VE.
- Die Arbeit fokussiert auf die Führung und Steuerung im zweiten Kreis (FLAG). Die Thematisierung von Führung und Steuerung im ersten Kreis (traditionelle Inputsteuerung) ist lediglich ein Element der Analyse von Führung und Steuerung im zweiten Kreis.

Vorgehen Befragung/Interview

1. Kontaktnahme per Telefon und/oder E-Mail. Die InterviewpartnerInnen dokumentieren nach Möglichkeit den Verfasser mit internen Dokumenten (LV; Grundlagen der Führung/Steuerung im 2. und 1. Kreis etc.).
2. Der Verfasser dokumentiert die Interview-PartnerInnen per Mail:
 - Kurzbeschreibung der Masterarbeit
 - Fragebogen als Grundlage des Interviews. Einladung, den Fragebogen schriftlich auszufüllen und per Mail zu retournieren
 - Interview-Leitfaden zur Vorbereitung
3. Interview auf Basis Fragebogen gemäss Leitfaden (90-120 Minuten): Der Verfasser macht Gesprächsnotizen und eine Tonaufnahme.
4. Verfassen der Gesprächsnotiz (die Tonaufnahme dient dabei als Gedächtnisstütze); keine Transkription, keine Veröffentlichung von Gesprächsnotizen und Tonaufnahme.
5. Die InterviewpartnerInnen erhalten die Gelegenheit, das Kapitel mit der anonymisierten Auswertung der Interviews gegenzulesen.
6. Die InterviewpartnerInnen erhalten spätestens im Januar 2010 die Masterarbeit zugesandt.

Zeitplan

- Ende August bis Mitte September 2009: Interviews
- Mitte September bis Mitte Oktober 2009: Auswertung der Interviews und Schlussredaktion

Ausgewählte Departemente und FLAG-VE

Die Wahl der Departemente und FLAG-Verwaltungseinheiten erfolgte vor dem folgenden Hintergrund:

- Das Ziel, die bisherigen Evaluationsergebnisse mit Fokus auf die Steuerung durch das Departement zu vertiefen und weiterführende Fragen zu klären, setzt qualitative Interviews voraus. Dies wiederum erfordert im Rahmen dieser Masterarbeit die Beschränkung auf einzelne Departemente.
- Eine Leitfrage untersucht die Delegation der Steuerung der FLAG-VE vom Departement an eine vorgesetzte VE. Dies erfordert die Wahl von Departementen, die FLAG-VE sowohl direkt wie indirekt steuern.
- Die interviewten Personen sollen über möglichst viel Erfahrung mit FLAG verfügen. Daraus folgt die Wahl der langjährigsten FLAG-VE.

Die Anwendung dieser Kriterien ergibt: Die einzigen Departemente, die seit mehr als vier Jahren FLAG-VE sowohl direkt wie indirekt steuern, sind das EVD und das VBS.

- Im EVD sind dies: die Vollzugsstelle für den Zivildienst (direkt; FLAG seit 1999) und – nebst anderen – das Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (indirekt über das BVET; FLAG seit 2000).
- Im VBS sind dies: das Bundesamt für Sport (direkt; FLAG seit 2001) und das Bundesamt für Landestopografie (indirekt über die armasuisse; FLAG seit 1997).

Es werden jeweils die Verantwortlichen der FLAG-VE, des Departements und der vorgesetzten VE interviewt.

Gerne stehe ich Ihnen zur Klärung allfälliger Fragen zur Verfügung. Zögern Sie nicht, mit mir Kontakt aufzunehmen.

Ich danke Ihnen zum Voraus für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Lukas Stoffel

Stellvertretender Leiter / Leiter Vollzug

Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI

Zentralstelle

Uttigenstrasse 19

3600 Thun

lukas.stoffel@zivi.admin.ch

G: 033 228 25 80

P: 031 332 34 28

M: 078 832 36 24

23. August 2009

Anhang 4: Fragebogen am Beispiel BVET

Masterarbeit von Lukas Stoffel

cand. Executive MPA der Universität Bern,

stellvertretender Leiter der Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI im EVD

Fragebogen für die vorgesetzte Verwaltungseinheit:

Führung und Steuerung von FLAG-VE durch das Departement und die vorgesetzte VE

Dieser Fragebogen dient zur Vorbereitung auf das Interview.

Schicken Sie den ausgefüllten Fragebogen wenn möglich vor dem Interview per Mail an lukas.stoffel@zivi.admin.ch. Sollte Ihnen dies nicht möglich sein, bringen Sie ihn bitte ans Interview mit.

1. Persönliche Angaben

Name:	Vorname:
Funktion:	
Seit wann arbeiten Sie mit FLAG? <i>Seit dem Jahre</i>	
Für welche Aufgaben sind Sie im FLAG-Führungs- und Steuerungsprozess zuständig?	

2. Personelle Angaben zur vorgesetzten VE, zur FLAG-VE und zum Departement

Vorgesetzte VE: BVET
Verantwortung für Inhalte des IVI:
Verantwortung für Ressourcen des IVI:

FLAG-VE: IVI
Verantwortung für Inhalte:
Verantwortung für Ressourcen:

Departement: GS EVD
Verantwortung für Inhalte der FLAG-VE:
Verantwortung für Ressourcen der FLAG-VE:

Machen Sie bitte einen Vermerk, wenn Sie einzelne der folgenden Fragen nicht oder nicht vollständig beantworten können.

3. Führung/Steuerung durch das Departement / die vorgesetzte VE mit FLAG-Instrumenten

LA 2008(2009)-2011: Welche Themen/Inhalte wurden bei der Erarbeitung besprochen?
LV 2009: Welche Themen/Inhalte wurden bei der Erarbeitung besprochen?
Globalbudget 2010: Welche Themen/Inhalte wurden bei der Erarbeitung besprochen?
Rechnung 2008: Welche Themen/Inhalte wurden bei der Erarbeitung besprochen?
Jahresbericht 2008: Welche Themen/Inhalte wurden bei der Erarbeitung besprochen?
WLB: Welche Themen/Inhalte wurden bei der Erarbeitung besprochen?
Führungsgespräche: In welchem Rhythmus finden institutionalisierte Führungsgespräche statt und welche Personen sind daran beteiligt? Wie viele Führungsgespräche haben im Jahr 2009 bisher stattgefunden und welche Personen waren daran beteiligt?

4. Führung/Steuerung durch den/die DC

Wie oft wurden FLAG-Themen bzw. -Inhalte mit dem/der DC besprochen?		
LA:	LV:	Globalbudget:
Rechnung:	Jahresbericht:	WLB:
Um welche Themen/Inhalte ging es?		

Anhang 5: Interview-Leitfaden für Interviewpartnerinnen und -partner

Masterarbeit von Lukas Stoffel,
 cand. Executive MPA der Universität Bern,
 stellvertretender Leiter der Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI im EVD

Interview-Leitfaden:

Führung und Steuerung von FLAG-VE durch das Departement und ev. die vorgesetzte VE

Als Grundlage des Interviews dient der im Vorfeld ausgefüllte Fragebogen.

Gegenseitige Vorstellung und Einleitung

- 1. Wie beurteilen Sie die konkrete Führung/Steuerung durch das Departement und ev. die vorgesetzte VE mit FLAG-Instrumenten (insbesondere LA und LV)?**
- 2. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die verschiedenen Akteure (FLAG-VE, ev. vorgesetzte VE, Departement, DC)?**
- 3. Wie beurteilen Sie den Konsens/Dissens der verschiedenen Akteure bezogen auf die Steuerung durch das Departement (und ev. die vorgesetzte VE)? Wie stellen Sie sich in diesem Zusammenhang zum „Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma“ (Autonomie vs. Controlling)?** (vgl. Kuno Schedler in: „10 Jahre NPM“, S. 230 f.)

„Die Kontrollierten sind typischerweise die Linienmanager, die in ihren Teilgebieten Sachaufgaben zu erfüllen haben und dabei auf eigenen Handlungsspielraum angewiesen sind. Die Kontrollierer hingegen sitzen typischerweise an den Schaltstellen der Steuerung der Verwaltung, d.h. in Querschnittsfunktionen wie der Finanzverwaltung oder dem Personalamt, oder aber in Stäben der Departemente, die die Ämter koordinieren und/oder überwachen sollen.

Die buchstäblich zweideutige Botschaft der WoV trifft nun auf zwei Gruppen, deren Wahrnehmung dadurch geprägt ist, wie sie ihre hauptsächliche Aufgabe definieren. Die Kontrollierten fühlen sich durch die Elemente der modernen Managementlehre in ihren Anliegen bestärkt und blenden die (für sie weniger vorteilhaften) Kontrollinstrumente tendenziell aus. Die Kontrollierer wiederum werden durch die neuen Kontrollmöglichkeiten angesprochen, die die WoV bietet. Neu kann nicht nur die Einhaltung der Kredite, sondern auch noch die Erbringung der Leistung kontrolliert werden. Sie begrüssen die WoV, weil sie aus ihrer Sicht mehr und präzisere Kontrollen ermöglicht.“

- 4. Auf welche internen Dokumente stützt sich die Steuerung durch das Departement (und ev. die vorgesetzte VE) ab? Wie beurteilen Sie diese Grundlagen?**
- 5. Wie beurteilen Sie das FLAG-Steuerungskonzept? Inwiefern genügen dessen Vorgaben (nicht)?**
- 6. Fragen an das Departement und die vorgesetzte VE:**
 - 6.1. Wie unterscheidet sich die Führung/Steuerung im 1. und im 2. Kreis? Gemeinsamkeiten und Unterschiede? Gegenseitige Beeinflussung? Welche Schwierigkeiten ergeben sich daraus?**
 - 6.2. Auf welche departementsinternen Dokumente stützt sich die traditionelle Inputsteuerung ab?**
- 7. Wie hat sich die Führung/Steuerung in den letzten Jahren entwickelt? Wie beurteilen Sie die künftige Entwicklung?**
- 8. Was beurteilen Sie insgesamt als gut/problematisch/schlecht? Welches sind die kritischen Erfolgsfaktoren?**

Anhang 6: Ergänzter Interview-Leitfaden für den Interviewer

Masterarbeit von Lukas Stoffel,
cand. Executive MPA der Universität Bern,
stellvertretender Leiter der Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI im EVD

Interview-Leitfaden:

Führung und Steuerung von FLAG-VE durch das Departement und ev. die vorgesetzte VE

[Den InterviewpartnerInnen wurden die fett gedruckten Teile zur Vorbereitung zugestellt.]

Als Grundlage des Interviews dient der im Vorfeld ausgefüllte Fragebogen.

Gegenseitige Vorstellung und Einleitung

1. Wie beurteilen Sie die konkrete Führung/Steuerung durch das Departement und ev. die vorgesetzte VE mit FLAG-Instrumenten (insbesondere LA und LV)?

- Erarbeitung von LA und LV? Beurteilung von Zielsetzung und Zielerreichung?
Ergebnis Evaluationen: Beteiligung der Departemente sei zu schwach.
- Welche Themen/Inhalte halten Sie für strategisch/politisch/langfristig (die Wirkung betreffend), welche für operativ/betrieblich/kurzfristig (die Leistungen betreffend)? Warum?
- Wie beurteilen Sie die strategische bzw. die operative Führung/Steuerung durch das Departement / die vorgesetzte VE (zu stark/schwach)?
Ergebnis Evaluationen: insbesondere strategisch-politische Steuerung sei zu schwach und müsse gestärkt werden.
- Bei welchen Themen hat Ihrer Meinung nach das Departement bzw. die vorgesetzte VE in die Autonomie der FLAG-VE eingegriffen? Warum?
Ergebnis Evaluationen: Handlungsspielraum der FLAG-VE sei gefährdet.
- Wie beurteilen Sie die Führungsgespräche der FLAG-VE mit dem Departement bzw. der vorgesetzten VE (Regelmässigkeit, Rhythmus, Strukturierung, etc.)?
- Wie beurteilen Sie die Führung/Steuerung der FLAG-VE durch das Departement bzw. die vorgesetzte VE allgemein (schriftliche Grundlagen, Systematik, Prozesse, Zuständigkeiten und Ansprechpersonen etc.)?

2. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die verschiedenen Akteure (FLAG-VE, ev. vorgesetzte VE, Departement, DC)?

- Wie beurteilen Sie das Fachwissen des Departements (und ev. der vorgesetzten VE) zur Geschäftstätigkeit der FLAG-VE?
NPM-Literatur: Das Fachwissen fehle für effektive Steuerung.
- Wie beurteilen Sie die Ansicht, die Führung durch die Departemente müsse gestärkt werden?
Ergebnis Evaluationen: Führung durch die Departemente müsse gestärkt werden.
- Wie beurteilen Sie die Rollenteilung zwischen DC und GS? Nimmt das GS Führungsverantwortung wahr, erteilt es Weisungen? Wenn ja: Wie beurteilen Sie diesen Sachverhalt?
Ergebnis Evaluationen: Die Rollenteilung sei ungeklärt, die GS übernähmen Führungsverantwortung, die ihnen als Stab nicht zustehe, und die DC seien kaum beteiligt.

- 3. Wie beurteilen Sie den Konsens/Dissens der verschiedenen Akteure bezogen auf die Steuerung durch das Departement (und ev. die vorgesetzte VE)? Wie stellen Sie sich in diesem Zusammenhang zum „Kontrollierer-Kontrollierten-Dilemma“ (Autonomie vs. Controlling)? (vgl. Kuno Schedler in: „10 Jahre NPM“, S. 230 f.)**

„Die Kontrollierten sind typischerweise die Linienmanager, die in ihren Teilgebieten Sachaufgaben zu erfüllen haben und dabei auf eigenen Handlungsspielraum angewiesen sind. Die Kontrollierer hingegen sitzen typischerweise an den Schaltstellen der Steuerung der Verwaltung, d.h. in Querschnittsfunktionen wie der Finanzverwaltung oder dem Personalamt, oder aber in Stäben der Departemente, die die Ämter koordinieren und/oder überwachen sollen.

Die buchstäblich zweideutige Botschaft der WoV trifft nun auf zwei Gruppen, deren Wahrnehmung dadurch geprägt ist, wie sie ihre hauptsächliche Aufgabe definieren. Die Kontrollierten fühlen sich durch die Elemente der modernen Managementlehre in ihren Anliegen bestärkt und blenden die (für sie weniger vorteilhaften) Kontrollinstrumente tendenziell aus. Die Kontrollierer wiederum werden durch die neuen Kontrollmöglichkeiten angesprochen, die die WoV bietet. Neu kann nicht nur die Einhaltung der Kredite, sondern auch noch die Erbringung der Leistung kontrolliert werden. Sie begrüßen die WoV, weil sie aus ihrer Sicht mehr und präzisere Kontrollen ermöglicht.“

- *Ergebnis Evaluation 2009: Departemente und FLAG-VE beurteilen Situation verschieden.*

- 4. Auf welche internen Dokumente stützt sich die Steuerung durch das Departement (und ev. die vorgesetzte VE) ab? Wie beurteilen Sie diese Grundlagen?**
- 5. Wie beurteilen Sie das FLAG-Steuerungskonzept? Inwiefern genügen dessen Vorgaben (nicht)?**
- 6. Fragen an das Departement und die vorgesetzte VE:**
- 6.1. Wie unterscheidet sich die Führung/Steuerung im 1. und im 2. Kreis? Gemeinsamkeiten und Unterschiede? Gegenseitige Beeinflussung? Welche Schwierigkeiten ergeben sich daraus?**
- 6.2. Auf welche departementsinternen Dokumente stützt sich die traditionelle Inputsteuerung ab?**
- 7. Wie hat sich die Führung/Steuerung in den letzten Jahren entwickelt? Wie beurteilen Sie die künftige Entwicklung?**
- Was halten Sie von der Empfehlung FLAG in der gesamten Bundesverwaltung einzuführen?
- 8. Was beurteilen Sie insgesamt als gut/problematisch/schlecht? Welches sind die kritischen Erfolgsfaktoren?**
- Führungsverständnis nach FLAG
 - Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen FLAG-VE, Departement, vorgesetzter VE
 - FLAG-Instrumentarium
 - Schriftliche Grundlagen der Führung/Steuerung zwischen Departement / vorgesetzter VE und FLAG-VE

Anhang 7: Zusammenstellung der wichtigsten Ergebnisse von Evaluationen und Studien

Masterarbeit von Lukas Stoffel,
cand. Executive MPA der Universität Bern,
stellvertretender Leiter der Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI im EVD

Interview:

Führung und Steuerung von FLAG-VE durch das Departement bzw. die vorgesetzte VE Ergebnisse von Evaluationen und Studien

1. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der Departemente:

- *Der Auftraggeberbereich bestehe aus der politisch-administrativen Führung (Legislative und Exekutive) und einer „Vergabeabteilung“ in den Departementen. Diese Vergabeabteilung (Leistungskäufer) sei das zentrale Element dieser Organisationsform; sie bekomme von der politisch-administrativen Führung (Leistungsfinanzierer) Ziele vorgegeben und schliesse zu deren Erreichung Verträge mit externen bzw. Leistungsvereinbarungen mit internen Auftragnehmern (Leistungserbringer) ab. In der Folge überwache die Vergabeabteilung in der Rolle des zentralen Steuerungsdienstes den Prozess der Leistungserbringung, interveniere falls notwendig und erstatte regelmässig Bericht. Die Verantwortung der Vergabeabteilung ist dabei gegenüber externen und internen Anbietern die gleiche. Für diese Aufgaben fehle heute in aller Regel die Kompetenz. Die „Vergabeabteilung wie z.B. ein Departement“ müsse über einen Stab von Fachleuten verfügen, der über das notwendige Fachwissen verfüge, Leistungsvereinbarungen einzugehen und deren Erfüllung zu beurteilen. (Konzept des Gewährleistungsstaates, nach Schedler/Proeller 2006)*
- Es bestehe **traditionell eine enge Beziehung** zwischen Departementen und Ämtern, die gemeinsam gegenüber Regierung und Parlament Rechenschaft ablegen. Vor diesem Hintergrund fällt es den Departementen schwer, sich das neue Rollenverständnis als Leistungsbesteller anzueignen. (FLAG-Evaluation 2001)
- **Die fachlichen Ziele** in Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung werden meistens überwiegend oder sogar **ausschliesslich in der FLAG-VE** formuliert, weil **im Departement oder der vorgesetzten VE das Fachwissen fehlt**. Die Beurteilung von Zielsetzung und Zielerreichung fällt den vorgesetzten Stellen wegen fehlenden Fachwissens schwer. Zum grossen Teil übernehmen die FLAG-VE bzw. die vorgesetzten VE die Rolle, die eigentlich dem Departement zugeordnet war. (EFK 2007)
- Aus Sicht der FLAG-VE beteiligt sich mehr als die Hälfte der Departemente bzw. vorgesetzten VE „eher nicht“ oder „gar nicht“ an der Erarbeitung der FLAG-Instrumente. Nur rund die Hälfte der FLAG-VE ist mit der übergeordneten Steuerung durch das Departement zufrieden. (FLAG-Evaluation 2009)
- „Die Generalsekretariate nehmen **teilweise Führungsfunktionen in der Linie** wahr. Dies ist **nicht unproblematisch**, da sie für die Führungsunterstützung zuständig sind.“ (Kurzstudie KPM)

Empfehlungen:

- „Das Engagement der Departemente bei der Formulierung von Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen ist [...] heute noch zu gering. [...] Die **Diskussion** zwischen Departementen und Ämtern über **strategische Ziele** muss **zwingend** erfolgen. (FLAG-Evaluation 2001)
- Die Departemente sollen sich **frühzeitig an der Zielformulierung** der FLAG-Verwaltungseinheit, d.h. an der Vorbereitung des Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarungen, **beteiligen** und sich die dazu notwendigen **Fachkenntnisse aneignen**. (EFK 2007)
- Die Departemente sollen den im FLAG-Modell vorgesehenen **Handlungsspielraum** tatsächlich **gewähren** und die betriebswirtschaftliche Verantwortung an die FLAG-Verwaltungseinheit delegieren. (EFK 2007)
- Die **Führung der Departemente** soll **gestärkt** werden, entweder dadurch, dass die Generalsekretariate vermehrt Aufgaben in der Führungsunterstützung übernehmen, oder indem eine linienverantwortliche Stelle unterhalb des Bundesratsmitglieds geschaffen wird. (KPM 2007)

2. Vorgesetzte VE:

- Diese „Zweiteilung der Führungsstrukturen“ erschwert „die Umsetzung des klassischen dreistufigen Verfahrens (Parlament-Regierung/Departemente-Amt“. (FLAG-Evaluation 2001)
- Falls das Departement die FLAG-VE nicht direkt steuert, soll es die Verantwortung konsequent an die vorgesetzte VE delegieren. Das Departement soll auch auf die Nutzung FLAG-fremder Berichte verzichten.

3. Ansprechpersonen: Die FLAG-VE habe beim Departement oft zwei Ansprechpersonen: Die eine kümmert sich um die inhaltlichen Aspekte, die andere um die Ressourcen. Diese Aufteilung könne sich negativ auswirken, wenn beide Stellen nicht eng miteinander kommunizieren. (FLAG-Evaluation 2001)

4. Steuerung im 1. und im 2. Kreis:

- Das Nebeneinander von traditioneller Führung und FLAG erschwert die Nutzung der FLAG-Instrumente für die Steuerung. (FLAG-Evaluation 2001, EFK 2007, KPM 2007)

5. Rolle des/der DC:

- „Die Departementsvorsteher sind als ‚Mitspieler‘ bisher nur in Ausnahmen mit dem FLAG-Prozess in Kontakt gekommen. [...] Das heisst, die Schnittstelle zum Parlament respektive zu den Ämtern bilden immer die Departemente.“ (FLAG-Evaluation 2001)
- Eine Führung der Verwaltung durch den Bundesrat als Kollegium wird kaum wahrgenommen. (Schlussbericht REF05/07)

6. Zukunft FLAG:

- Es soll für die ganze Bundesverwaltung ein neues Führungs- und Steuerungsmodell auf der Basis von FLAG eingeführt werden (Schlussbericht REF05/07)

Anhang 8: Synoptische Darstellung der Hypothesen und von deren Überprüfungen

1.	Regierung/Bundesrat	
	Die mangelnde Klarheit des FLAG-Konzepts hat zur Folge, dass die Regierung / der Bundesrat die Möglichkeiten der strategisch-politischen Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft.	
	Erste Überprüfung	Zweite Überprüfung
	<i>Kausalität: Nicht bestätigt.</i>	<i>Kausalität: Nicht bestätigt.</i>
	<i>Mangelnde Ausschöpfung der Steuerungsmöglichkeiten: Bestätigt (Ziffern 3.1, 3.3.1 und 3.3.2).</i>	<i>Mangelnde Ausschöpfung der Steuerungsmöglichkeiten: Bestätigt.</i>
2.	Bundesratsmitglied/DC	
	Die mangelnde Klarheit des FLAG-Konzepts hat zur Folge, dass das einzelne Bundesratsmitglied als Departementsvorsteherin bzw. -vorsteher	
	a. die Möglichkeiten der Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten nicht ausschöpft, weder als „Übersetzung“ zwischen den Steuerungskreisläufen noch strategisch-politisch;	
	b. seine Führungsverantwortung an die vorgesetzte Verwaltungseinheit (Amt oder Generalsekretariat) delegiert.	
	Erste Überprüfung	Zweite Überprüfung
	<i>Kausalität: Nicht bestätigt.</i>	<i>Kausalität: Nicht bestätigt.</i>
	a. <i>Bestätigt (Ziffer 3.1).</i>	a. <i>Bestätigt.</i>
	b. <i>Bestätigt (Ziffern 3.1 und 3.3.1).</i>	b. <i>Teilweise bestätigt.</i>
3.	Generalsekretariat	
	Die Generalsekretariate	
	a. nehmen ihre Unterstützungsfunktion entsprechend der unscharfen Definition im FLAG-Konzept sowohl im Stil wie in der Intensität unterschiedlich wahr;	
	b. unterstützen die Steuerung tendenziell schwach und passiv, weil sie weder über das Fachwissen noch über die personellen Ressourcen für eine starke Steuerung verfügen.	
	Erste Überprüfung	Zweite Überprüfung
	a. <i>Bestätigt (Ziffern 3.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4).</i>	a. <i>Deutlich bestätigt.</i>
	b. <i>Bestätigt (Ziffern 3.1, 3.2, 3.3.2, 3.4).</i> <i>Die Kurzstudie (Ziffer 3.3.1) stellt allerdings umgekehrt fest, dass die GS z. T. Führungsfunktionen in der Linie wahrnehmen.</i>	b. <i>Bestätigt: zum Teil mehr, zum Teil weniger ausgeprägt. (Vorbehalt: zahlenmässig schmale Basis zur Überprüfung der Hypothese.)</i>

Fortsetzung auf der nächsten Seite

4. Vorgesetzte Verwaltungseinheit

Die Delegation der Steuerung an eine vorgesetzte Verwaltungseinheit und damit die Einschaltung einer weiteren Steuerungsebene erschwert die Erreichung der FLAG-Konzept-Ziele zusätzlich:

- a. Das Departement nimmt die strategische Verantwortung noch weniger wahr.
- b. die FLAG-Verwaltungseinheit wird in ihrer betrieblichen Autonomie eingeschränkt.
- c. die Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die verschiedenen Akteure wird zusätzlich verwischt.

Erste Überprüfung

Bestätigt (Ziffer 3.1).

- a. *Bestätigt (Ziffer 3.2).*
- b. *Bestätigt (Ziffern 3.2, 3.4), allerdings ohne kausale Verknüpfung mit der Delegation.*
- c. *Bestätigt (Ziffer 3.2).*

Zweite Überprüfung

Teilweise bestätigt.

- a. *Teilweise bestätigt, teilweise nicht.*
- b. *Nicht bestätigt, weder im einen noch im anderen Departement.*
- c. *Teilweise bestätigt.*

5. FLAG-Verwaltungseinheit

Die FLAG-Verwaltungseinheit

- a. verfügt einseitig über das Fachwissen;
- b. steuert nicht nur operativ, sondern trägt auch den grössten Teil der strategischen Verantwortung;
- c. bildet so selber – ohne „Umweg“ über das Departement – das Scharnier, die „Übersetzung“ zur Politik.

Erste Überprüfung

- a. *Nicht bestätigt (weil kein Thema).*
- b. *Bestätigt (Ziffer 3.2).*
- c. *Bestätigt (Ziffer 3.2).*

Zweite Überprüfung

- a. *In ausgeprägtem Masse bestätigt.*
- b. *Weitgehend bestätigt.*
- c. *Weitgehend bestätigt.*

6. Departement insgesamt

- a. Die Departemente verfügen nicht über Dokumente und Prozesse, die eine institutionalisierte, systematische Steuerung gewährleisten, den einzelnen Akteuren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zuweisen und insbesondere die Erarbeitung der Leistungsvereinbarung und das Controlling standardisieren.
- b. Die beteiligten Akteure vertreten widersprüchliche Auffassungen und nehmen dieselbe Realität verschieden wahr.

Erste Überprüfung

- a. *Nicht bestätigt.*
- b. *Bestätigt (Ziffer 3.4).*

Zweite Überprüfung

- a. *Im einen Departement bestätigt, im anderen nicht.*
- b. *Teilweise bestätigt.*

Anhang 9: Leitfaden des Interviews mit Herrn Martin Heimgartner

Masterarbeit von Lukas Stoffel,
cand. Executive MPA der Universität Bern,
stellvertretender Leiter der Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI im EVD

Interview-Leitfaden für die Programmleitung FLAG:

Steuerung von FLAG-VE durch die Departemente.

Konzept und Wirklichkeit am Beispiel von EVD und VBS

Gegenseitige Vorstellung und Einleitung

1. Bitte würdigen und beurteilen Sie die FLAG-Steuerung durch die Departemente in Konzept und Praxis. Die folgenden Fragen liefern dazu einige Stichworte.
2. In den Unterlagen des FLAG-Konzepts ist immer wieder vom „Departement“ die Rede. Was genau ist damit gemeint?
3. Vorbemerkung: Die NPM-Theorie geht von der „klassischen Dreiteilung“ Parlament (strategisch-politische Steuerung) – Regierung („Übersetzung“) – Verwaltung (operative Steuerung) aus. Das „Departement“ kommt in diesem Steuerungsmodell also nicht vor.
Wie definiert das FLAG-Konzept Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung des Departements? (Cf. diesbezügliche Aussagen in FLAG-Steuerungsmodell, weiteren FLAG-Unterlagen, RVOV, Botschaft FHG, ILW etc.)
 - ➔ Das FLAG-Steuerungsmodell weist die VE beiden Steuerungskreisen zu, das Departement jedoch nur dem operativen. Wie ist das zu verstehen? Ist das Departement Teil der (operativen) Verwaltung oder der (strategisch-politischen) Regierung?
 - ➔ Weist das FLAG-Konzept dem Departement eine starke, aktive, steuernde Rolle zu (Bsp. „Rollen Akteure FLAG“, ILW: „Leistungsbesteller“) oder eine eher schwache, passive, begleitende und unterstützende (Bsp. Steuerungsmodell) – Illustration am Beispiel Leistungsauftrag.
 - ➔ Controlling: Im Steuerungsmodell wird die Scharnier-Funktion dem „Controlling“ zugewiesen. Welcher Akteur ist dafür verantwortlich (Departement oder VE)?
4. Das „Departement“ umfasst (vermutlich) mehrere Akteure: DC (ev. Departementsleitung) und Generalsekretariat. Warum konkretisiert und differenziert das FLAG-Konzept nicht Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung dieser Akteure?
5. Wie beurteilen Sie zusammenfassend das FLAG-Steuerungskonzept und die bisherige Praxis bzgl. Steuerung durch das Departement?
 - ➔ Wie steuern die Departemente? Welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung nehmen sie wahr?
 - ➔ Ein Ziel von FLAG ist die Trennung von strategischer und operativer Führung. Wie weit ist dies im Konzept und in der bisherigen Praxis gelungen?
 - ➔ Gemäss bisherigen Evaluationen ist die Steuerung durch die Departemente ein Schwachpunkt von FLAG. Worin sehen Sie die Ursachen dafür?
6. Wie beurteilen Sie die künftige Entwicklung bzgl. Steuerung durch das Departement? Kritische Erfolgs- und Risikofaktoren?

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig 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.

Bern, 15. Oktober 2009

Lukas Stoffel

Über den Autor



Lukas Stoffel-Jossen (*1959)

Nussbaumstrasse 48a, 3006 Bern

Vorlizentiat in Theologie, Freiburg (Schweiz) 1982; Sekundarlehrpatent Phil I, Bern 1987; Violinlehrdiplom SMPV, Bern 1990; Diplom in Schulmusik II mit Diplom in Chorleitung, Luzern 1998

15 Jahre Lehrer auf den Sekundarstufen I und II;

seit 2004 Leiter Prozess Zulassung, seit April 2009 stellvertretender Leiter / Leiter Vollzug der Vollzugsstelle für den Zivildienst

im eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement

verheiratet, drei Kinder