

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV,
Abteilung Ausgabenpolitik, Fachstelle NFB

Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung: Vollzugs- und Wirkungsevaluation

Schlussbericht
20. Januar 2021

econcept 
Forschung / Beratung / Evaluation UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique

Prof. Dr. Isabella Proeller
Professorin für Public Management an der Universität Potsdam,
DE-82335 Berg

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Institut de hautes études en administration publique, Quartier UNIL-Mouline, Bâtiment IDHEAP, CH-1015 Lausanne
<https://www.unil.ch/idheap> / +41 21 692 68 00

Prof. Dr. Isabella Proeller, Professorin für Public und Non-profit Management an der Universität Potsdam, DE-82335 Berg / Tel.: +49 331 977 3807

Autoren/innen

Nicole Kaiser, MA UZH in Sozialwissenschaften, Politologin
Ethan Gertel, MA UoM in International Political Economy
Basil Odermatt, MA UZH in Wirtschaftswissenschaften, Ökonom
Prof. Dr. Dr. h.c. Barbara Haering

Prof. Dr. Pirmin Bundi
Prof. Dr. Andreas Ladner

Prof. Dr. Isabella Proeller

Inhalt

	Zusammenfassung	i
1	Ausgangslage und Fragestellungen der Evaluation	1
1.1	Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) als neuer Führungsansatz	1
1.2	Ziele und Zwecke der Evaluation	3
1.3	Evaluationsgegenstand und Wirkungsmodell	4
1.4	Evaluationsfragestellungen	5
1.5	Begriffserläuterungen	5
2	Methodische Grundlagen der Evaluation	6
2.1	Evaluationsdesign	6
2.2	Dokumentenanalyse	7
2.3	Explorative Gespräche	8
2.4	Online-Befragung	8
2.5	Vertiefende Interviews	10
2.6	Internationaler Vergleich	11
2.7	Validierungsworkshop	12
3	Einführungsprozess des NFB aus Verwaltungssicht	13
3.1	Erwartungen und Befürchtungen bezüglich der NFB-Einführung	13
3.2	Aufwand und Kontext zur Einführung des NFB	14
3.3	Bekanntheit und Akzeptanz des NFB	16
3.4	Stellenwert der NFB-Instrumente im Führungsinstrumentarium der Departemente und Verwaltungseinheiten	17
3.5	Keine Rückkehr zum System vor dem NFB	19
4	NFB-Instrumente der politischen Steuerung	20
4.1	Nutzung und Nützlichkeit des Voranschlags mit IAFP	20
4.2	Leistungsgruppen	24
4.3	Ziele, Messgrößen, Soll- und Ist-Werte	25
4.4	Beurteilung des Voranschlags mit IAFP aus der Perspektive des Bundesrats	27
4.5	Beurteilung des Voranschlags mit IAFP aus der Perspektive des Parlaments	28
5	NFB-Instrumente der betrieblichen Planung und Steuerung	30
5.1	Leistungsvereinbarung	30
5.2	Neue betriebliche Instrumente	34

6	Steuerung durch den Bundesrat und die Bundesversammlung	41
6.1	Steuerung durch den Bundesrat aus Perspektive des Bundesrates	41
6.2	Steuerung und Mitwirkung durch die Bundesversammlung	41
7	Wirkungen des NFB bei Bundesverwaltung, Bundesrat und Parlament	45
7.1	Wirkungen des NFB auf Ebene Amt und Departement	45
7.2	Wirkungen des NFB aus Perspektive des Bundesrats	51
7.3	Wirkungen des NFB aus Perspektive der Bundesversammlung	51
7.4	Beitrag zur verbesserten Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes des Bundes	51
8	Internationaler Vergleich	54
8.1	Internationale Einordnung der Schweiz	54
8.2	Internationale Entwicklungen	56
9	Schlussfolgerungen zu Einführung und Stand des NFB	66
9.1	Bewertung des Vollzugs mit Blick auf die Zielgruppen	66
9.2	Bewertung der Wirkungen des NFB gemäss übergeordneten Zielen	67
9.3	Voranschlag mit IAFP	69
9.4	Leistungsvereinbarung	70
9.5	Betriebliche Instrumente	71
9.6	Abstimmung zwischen Verwaltung und Parlament	71
9.7	Erkenntnisse für das NFB aus dem internationalen Vergleich	72
10	Empfehlungen des Evaluationsteams	74
	Anhang	78
A-1	Wirkungsmodell	79
A-2	Detaillierte Evaluationsfragestellungen	80
A-3	Ergänzungen zum methodischen Vorgehen	83
A-4	Online-Fragebogen	87
A-5	Leitfäden für die vertiefenden Interviews	99
A-6	Weiterführende Auswertungen der Online-Befragung	103
A-7	Weiterführende Informationen zum internationalen Vergleich	108
	Glossar	110
	Literatur	111

Zusammenfassung

Ausgangslage und Zweck der externen Vollzugs- und Wirkungsevaluation

Aus Ausdruck des grundlegenden Ansatzes der Ergebnisorientierung wurde für die Einführung des Neuen Führungsmodells Bund (NFB) eine Evaluation von Umsetzung und Wirksamkeit gesetzlich verpflichtend vorgesehen. Die Evaluation wird durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) umfassend umgesetzt: mit internen Evaluationsarbeiten und einer Vollzugs- und Wirkungsevaluation, welche durch die Arbeitsgemeinschaft econcept AG (Leitung), IDHEAP/UNIL Lausanne und Prof. Dr. Isabella Proeller (Berg, Deutschland) umgesetzt wurde.

Zweck der Evaluation war es, Politik und Verwaltung aufzuzeigen, inwiefern die Ziele des NFB erreicht wurden (*summativ*), sowie darzulegen, inwiefern sich der Einsatz der NFB-Instrumente verbessern liesse (*formativ*). Der Fokus der externen Vollzugs- und Wirkungsevaluation lag darin, die Vollzugsprozesse und -ergebnisse sowie die Wirkungen des NFB zu erfassen und zu beurteilen. Die Evaluation umfasste eine Dokumentenanalyse, eine Online-Befragung bei allen Departementen und Verwaltungseinheiten, vertiefende Interviews mit Vertretern/innen von Bundesrat, Bundesversammlung, Departemente und Verwaltungseinheiten, ein Workshop mit einer Auswahl derselben Vertreter/innen sowie ein internationaler Vergleich zu ausgewählten Fragestellungen mit Blick auf die Weiterentwicklung der NFB-Instrumente.

Schlussfolgerungen zur Einführung des NFB

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung wurde Anfang 2017 flächendeckend eingeführt. Zum Zeitpunkt der Evaluation lässt sich eine heterogene Nutzung und Beurteilung der NFB-Instrumente zwischen und innerhalb der Zielgruppen feststellen.

- *Bundesversammlung*: Für die Bundesversammlung insgesamt ist das NFB-Instrumentarium von geringer Relevanz; für die Mitglieder der Finanzkommissionen sind die NFB-Instrumente jedoch relevant. Vor allem der Voranschlag mit IAFP ist für sie ein wichtiges Informationsdokument.
- *Bundesrat*: Nutzung und Beurteilung des NFB-Instrumentariums durch den Bundesrat sind aufgrund der beschränkten Stellungnahmen kaum einzuschätzen. Der Bundesrat ist aber innerhalb des NFB kein zentraler Akteur und das NFB-Instrumentarium hat für ihn nur eine geringe Relevanz.
- *Bundesverwaltung*: Innerhalb der Bundesverwaltung werden die NFB-Instrumente teilweise als zentrale Führungsinstrumente bezeichnet, teilweise als relevant für die Leistungssteuerung oder die finanzielle Führung oder aber als nicht relevant für die Führung beurteilt. Entsprechend heterogen werden auch die Wirkungen der NFB-Instrumente eingeschätzt. Dabei konnten verschiedene Einflussfaktoren identifiziert werden, welche die Nutzung und die Bewertung der Nützlichkeit und der Ein- und Auswirkungen der NFB-Instrumente beeinflussen, so die Führungsebene (Departement

resp. Verwaltungseinheit), der Einfluss der Tagespolitik auf die Verwaltungstätigkeit, die Erfahrungen als FLAG-Amt, die Kultur einer Verwaltungseinheit sowie die Bedeutung anderer Steuerungsinstrumente und -prozesse.

Der Vollzug und die Wirkungen der verschiedenen NFB-Instrumente lassen sich folgendermassen bewerten.

- *Voranschlag mit IAFP*: Insgesamt wird das Instrument des Voranschlags mit IAFP samt seinen Elementen als nützlich erachtet oder aber indifferent beurteilt. In seiner Funktion als Steuerungsinstrument schafft der Voranschlag mit IAFP Transparenz bezüglich der geplanten Aufgaben und Finanzen – insbesondere gegenüber der Bundesversammlung. Er bietet dem Parlament im Vergleich zum früheren Voranschlag eine bessere und übersichtliche Informationsgrundlage, wenn er auch noch etwas adressaten/innen-gerechter aufbereitet werden könnte. Die Bedeutung des Voranschlags mit IAFP wird dadurch geschmälert, dass er ein Steuerungsinstrument unter anderen ist. In seiner Funktion als Führungsinstrument wird der Voranschlag mit IAFP je nach Verwaltungseinheit sehr unterschiedlich genutzt: teilweise dient er zur Leistungssteuerung, teilweise zur finanziellen Führung, teilweise dient er beidem oder aber er wird gar nicht zur Führung genutzt. Zudem haben die Ziele und Messgrössen im Voranschlag mit IAFP dazu beigetragen, dass das Führen über Ziele als Ansatz in der Verwaltung stärker verbreitet ist. Es wird aber noch Optimierungspotenzial bei den Zielen und Messgrössen inkl. Soll- und Ist-Werte geortet.
- *Leistungsvereinbarung*: Die Leistungsvereinbarung wird von einem Grossteil der Verwaltungseinheiten genutzt; als nützlich und relevant wird sie allerdings nur von einem Drittel der befragten Verwaltungsvertreter/innen erachtet. Dies liegt darin begründet, dass sich in der Leistungsvereinbarung oft dieselben Inhalte wie im Voranschlag mit IAFP finden. Zudem gelangen kritische oder besonders wichtige Inhalte oder Ziele nicht in die Leistungsvereinbarung, weil sie dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegt. Nicht zuletzt werden die Amtsdirektoren/innen auch nicht (nur) an der Erfüllung der Leistungsvereinbarung gemessen werden. Nichtsdestotrotz setzt die Leistungsvereinbarung über die ganze Bundesverwaltung einen Standard, den alle Verwaltungseinheiten erfüllen müssen, und führt zu einer minimalen Absprache zwischen Departementsleitung und Amt bezüglich der zu erbringenden Leistungen.
- *Betriebliche Instrumente*: Die betrieblichen Instrumente werden von allen Zielgruppen als nützlich bewertet. Das Globalbudget wird generell positiv bewertet. Der gewonnene Handlungsspielraum werde aber teilweise von Vorgaben und vom Parlament (wieder) eingeschränkt. Die allgemeinen Reserven werden von der Verwaltung und vom Parlament unterschiedlich beurteilt: erstere würden die Bedingungen erleichtern wollen, das Parlament stellt teilweise auch das Instrument in Frage.
- *Abstimmung zwischen Verwaltung und Bundesversammlung*: Generell hat der Dialog zu den Leistungen einer Verwaltungseinheit zugenommen; gleichzeitig stieg aber auch die Wahrnehmung einer Detailsteuerung der Verwaltung durch das Parlament. Zentral

für die Abstimmung zwischen Verwaltung und Bundesversammlung ist der direkte Dialog zum Voranschlag mit IAFP; er wird von den Direktoren/innen der Verwaltungseinheiten auf unterschiedliche Weise gepflegt. Die Parlamentarier/innen nutzen ihre neuen Steuerungsinstrumente nur selten. Es ist unklar, ob die Finanzpolitiker/innen sie noch nicht zu nutzen wissen oder sie für sie keinen konkreten Nutzen bringen. Bisher ist es in der Umsetzung der NFB-Instrumente noch nicht gelungen, sogenannte «Querschnittskürzungen» des Parlaments, insbesondere bzgl. Personalaufwände als parlamentarische Instrument überflüssig zu machen. Dies auch wenn sich Finanzpolitiker/innen durchaus bewusst sind, dass diese Art der Steuerung dem Konzept des NFB widerspricht.

- *Internationaler Vergleich:* Der internationale Vergleich zeigt auf, dass die Schweiz bezüglich ergebnis- und performance-orientierter Verwaltung gut bewertet werden kann. Als Erfolgsfaktoren gelten dabei, dass das NFB schlank und adressaten/innen-gerecht ist. Internationale Erfahrungen deuten darauf hin, dass es die Erwartung einer direkten Verknüpfung zwischen Performance-Informationen und Budgetentscheidungen zu lockern gilt. Zudem ist eine Entwicklung von Performance Budgeting zu einem umfassenderen Performance Management zu erkennen.

Empfehlungen für die Weiterentwicklung des NFB

Die Evaluation empfiehlt folgende Optimierungen für die Weiterentwicklung des NFB.

Empfehlung 1 / Koordination von politischer und finanzieller Planung: Wir empfehlen und begrünnen die (bereits angelaufene) Koordination der politischen und finanziellen Planung. Sie ermöglicht, dass der Voranschlag mit IAFP auf die politischen Ziele abgestimmt werden kann und dadurch eine grössere Führungsrelevanz erreicht.

Empfehlung 2 / Voranschlag mit IAFP: Wir empfehlen, die Lesbarkeit des VA mit IAFP zu verbessern.

Empfehlung 3 / Aktiver Dialog: Wir empfehlen, die Departemente und Verwaltungseinheiten darin zu bestärken, die im Voranschlag mit IAFP enthaltenen Aufgaben und Leistungen dem Parlament aktiv zu vermitteln und den Planungsdialog noch vermehrt zu suchen.

Empfehlung 4 / Leistungsvereinbarung: Wir empfehlen, das Instrument der Leistungsvereinbarung grundsätzlich zu überprüfen.

Empfehlung 5 / Leistungsgruppen: Wir empfehlen, die Leistungsgruppen als Strukturierungselement beizubehalten und Anpassungen nur bei grundlegenden Änderungen der Aufgaben oder Organisation einer Verwaltungseinheit zuzulassen.

Empfehlung 6 / Ziele und Messgrössen: Wir empfehlen, die Ziele und Messgrössen beizubehalten und den Lernprozess (weiterhin) aktiv zu unterstützen.

Empfehlung 7 / IT-Optimierung: Wir empfehlen und begrünnen die (teils bereits angelaufene) Optimierung der IT-Tools zur Umsetzung der NFB-Instrumente.

1 Ausgangslage und Fragestellungen der Evaluation

1.1 Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) als neuer Führungsansatz

Schweizer Verwaltungen, und allen voran die Bundesverwaltung, standen den Reformanliegen des New Public Managements seit seinen Anfängen in den 1990er Jahren grundsätzlich offen und positiv gegenüber. Mit dem Vier-Kreis-Modell¹ und den FLAG-Ämtern² wurde versucht, konzeptionell und in der Praxis, den Reformanliegen des neuen Organisations- und Steuerungsmodell nachzukommen.

Nach mehr als 10 Jahren zeigte sich, dass eine kosten- und leistungsorientierte Verwaltungsführung möglich ist. Waren im FLAG-Modell das Parlament für die Konsultation und der Bundesrat für die Erteilung der Leistungsaufträge verantwortlich, obliegt es im NFB dem Departement und den unterstellten Verwaltungseinheiten mittels Leistungsvereinbarung den politischen Leistungsauftrag gemäss Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) in betriebliche Leistungs- und Wirkungsvorgaben umzusetzen. Dadurch wird die Autonomie der Departemente und der Verwaltungseinheiten gestärkt. Im Gegenzug steigen die Verantwortung auf diesen Hierarchieebenen und die Verbindlichkeit der Leistungen und Wirkungen, die durch die Verwaltungseinheiten erbracht resp. erreicht werden müssen. Dazu bedarf es der durchgehenden Leistungs-, Kosten- und Wirkungstransparenz unterstützt durch Controlling-, Datenerhebungs- und Messsysteme sowie eine durchgehende realitätsadäquate Zielformulierung über alle Hierarchieebenen hinweg. Mit dem NFB soll auch die Haushaltssteuerung weiter verbessert werden. Die Errungenschaften von Schuldenbremse und Neuem Rechnungsmodell sollen dabei mit einer stärkeren Ausrichtung der Finanzplanung und Budgetierung auf Leistungen und – so weit möglich – auf Wirkungen ergänzt werden («Performance Budgeting»). Die generellen Ziele des NFB sind:

- *Verbesserung von Haushaltsteuerung* durch systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen bzw. Ressourcen und Leistungen auf allen Ebenen (Parlament, Bundesrat und Verwaltung) mittels integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP).
- *Weiterentwicklung der ergebnisorientierten Verwaltungsführung und Verwaltungskultur* durch verbesserte Kosten- und Leistungstransparenz nach innen, d.h. durch verstärkte Zielorientierung und Ergebnisverantwortung der Verwaltungseinheiten mittels Leistungsvereinbarungen.
- *Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit* in der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen.

¹ Vgl. z.B. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, S. 8248f. Online verfügbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/8233.pdf> [Stand URL: 28.03.2019].

² FLAG = Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget

NFB-Instrumente

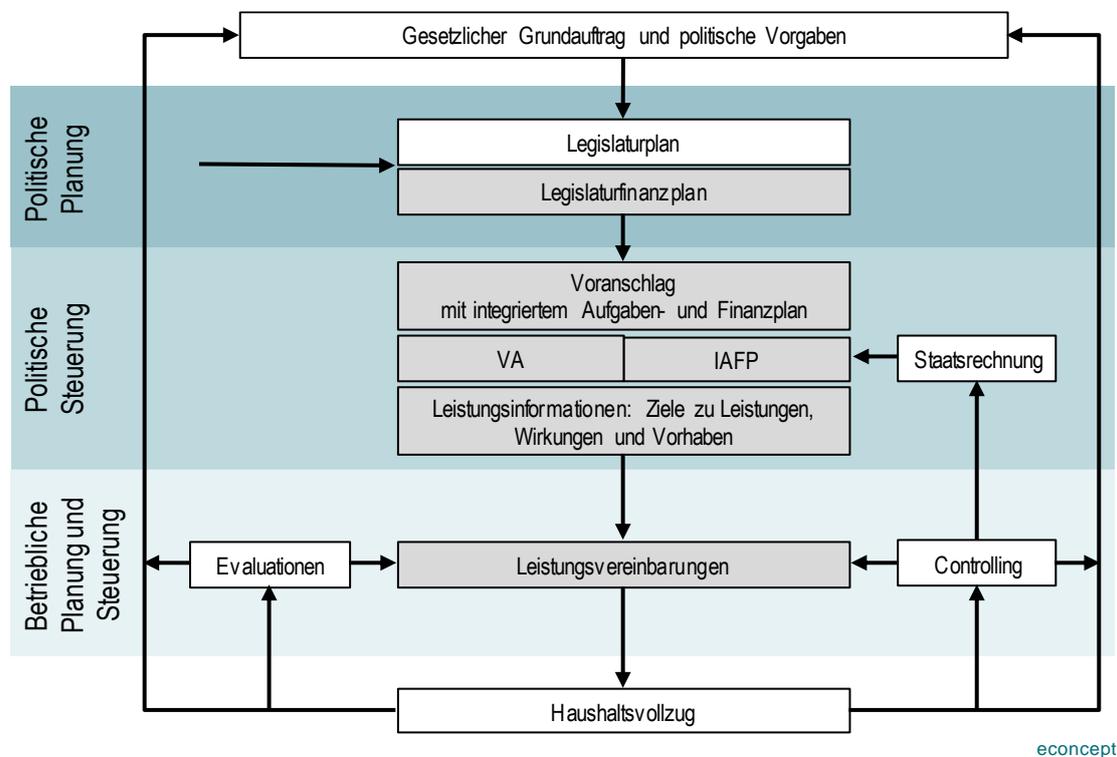
Mit dem NFB wurden neue respektive modifizierte Instrumente zur Steuerung der Bundesverwaltung eingeführt:

- *Voranschlag mit IAFP* als neue Darstellung des Voranschlags mit integrierten Aufgaben- und Finanzplan; neu dargestellt nach Verwaltungseinheiten und Leistungsgruppen sowie ergänzt um Ziele, Messgrößen, Soll- und Ist-Werte.
- *Jährliche Leistungsvereinbarungen* zwischen Departement und Amt für die Verknüpfung und Umsetzung von politischen und betrieblichen Zielsetzungen.
- *Globalbudgets* für den Eigenbereich aller Verwaltungseinheiten sowie *neue betriebliche Instrumente* zur Erhöhung der betrieblichen Flexibilität.

Weitere Instrumente und Prozesse wurden punktuell angepasst, um Aufgaben-, Finanz-, Leistungs- und Ressourcenplanung besser aufeinander abzustimmen. Zudem wurden dem Parlament neue Interventionsmöglichkeiten gewährt, so der Änderungsauftrag zur Finanzplanung, der Beschluss von Planungsgrößen sowie der Beschluss zu Rahmenbedingungen der Kreditverwendung.

Nachfolgende Grafik stellt die NFB-Instrumente in den Kontext der politischen sowie der betrieblichen Planung und Steuerung.

Instrumente des NFB im Kontext



Figur 1: Instrumente des NFB im Überblick (grau hinterlegt sind die zentralen Instrumente des NFB)

1.2 Ziele und Zwecke der Evaluation

Im Sinne des grundlegenden Ansatzes der Ergebnisorientierung wurde auch für die Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung eine Evaluation von Umsetzung und Wirksamkeit spätestens sechs Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderungen verpflichtend vorgesehen. «Falls die erwartete Wirkung nicht festgestellt werden kann» (Botschaft NFB, S. 831), soll der Evaluationsbericht Massnahmen für eine Optimierung des NFB vorschlagen. Gemäss gesetzlichem Auftrag setzte die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) die umfassende Evaluation des NFB um. Die Zwecke der umfassenden «Evaluation NFB 2020» waren summativ sowie formativ.

- *Zielerreichung*: Politik und Verwaltung soll aufgezeigt werden, inwiefern die drei Ziele gemäss NFB-Botschaft (Verbesserung von Haushaltsteuerung, Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung und Verwaltungskultur, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Bundesverwaltung) erreicht wurden. → **summativer Evaluationszweck**.
- *Verbesserungsmöglichkeiten*: Zudem soll die Evaluation aufzeigen, wo und wie sich der Einsatz der NFB-Instrumente «Voranschlag mit IAFP», «Leistungsvereinbarung», «Globalbudgets» sowie weitere Anreizinstrumente (Reservenbildung, Kreditüberschreitung, Kreditverschiebung) verbessern liesse. → **formativer Evaluationszweck**.

Die Evaluation NFB 2020 adressierte dabei die folgenden Ebenen des Wirkungsmodells (vgl. weiter unten):

- *Umsetzung (Vollzugskontrolle)*: Erfassung, Beurteilung und Bewertung der Vollzugsprozesse und der Vollzugsergebnisse zwecks Optimierung des Gebrauchs der NFB-Instrumente in Politik und Verwaltung.
- *Wirkung (Wirkungskontrolle)*: Erfassung, Beurteilung und Bewertung der Ein- und Auswirkungen sowie der Nebenwirkungen des NFB und seiner Instrumente im Parlament und ggf. Optimierung des Konzepts des NFB.

Die Evaluation NFB 2020 nutzt diverse Evaluationsinstrumente: eine Dokumentenanalyse, die als Grundlage zur Vorbereitung der weiteren Evaluationsinstrumente dient, wie auch ein umfassendes Monitoring der Leistungs- und Finanzinformationen; diese beiden Analysen werden von der EFV durchgeführt. Die Vollzugs- und Wirkungsevaluation des NFB wurde an die Arbeitsgemeinschaft econcept AG (Leitung), IDHEAP/UNIL Lausanne und Prof. Dr. Isabella Proeller (Berg, Deutschland) vergeben, um die Evaluation in enger Zusammenarbeit mit der EFV durchzuführen. Aufgaben der externen Evaluation sind Erfassung, Beurteilung und Bewertung der Vollzugsprozesse und -ergebnisse einerseits sowie der Wirkungen des NFB andererseits.

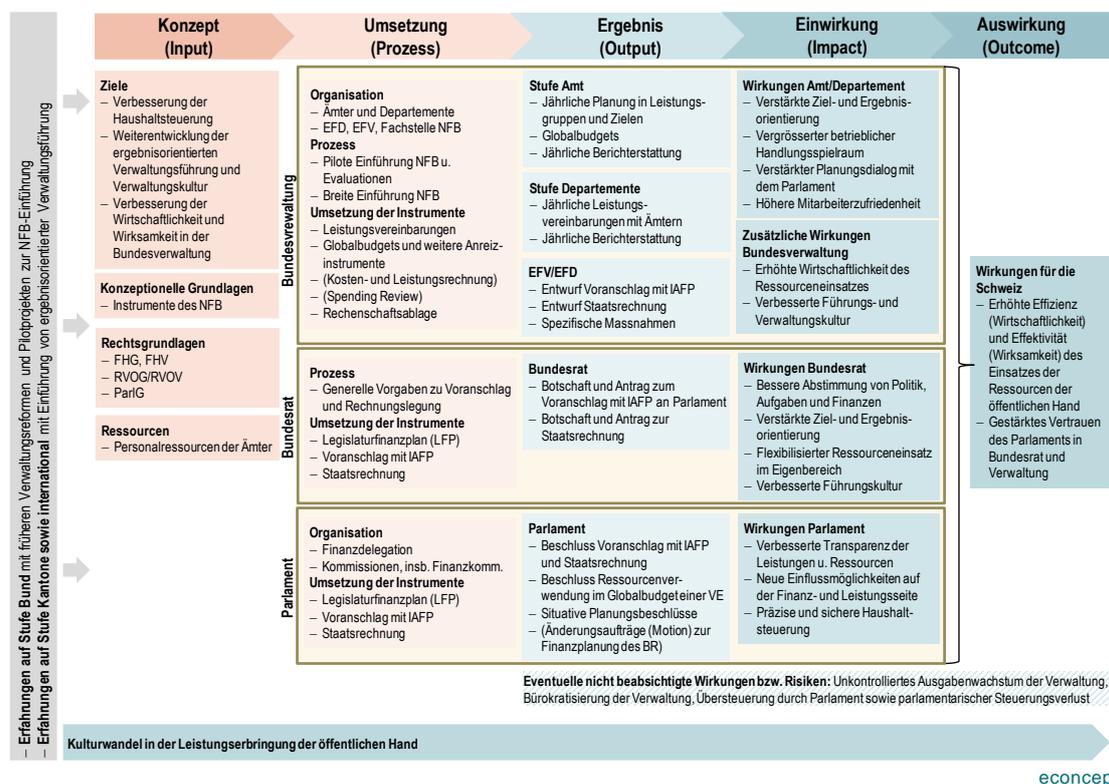
1.3 Evaluationsgegenstand und Wirkungsmodell

Gegenstand der Vollzugs- und Wirkungsevaluation (nachfolgend Evaluation) ist das «Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung» (NFB), das auf das Jahr 2017 eingeführt wurde.

Die Evaluation adressiert die Auswirkungen der Änderungen des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG), des Parlamentsgesetzes (ParlG) sowie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) und deren Verordnungen (EFD 2019). Explizit ausgenommen von der Evaluation ist die Führung von ausgelagerten Verwaltungseinheiten des Bundes.

Nachfolgendes Wirkungsmodell verbindet die Ziele und Instrumente des NFB sowie seine Umsetzung mit seinen Ergebnissen, Ein- und Auswirkungen.

Wirkungsmodell des NFB (vgl. Anhang A-1 für grosse Darstellung)



econcept

Figur 2: Wirkungsmodell des NFB. Hinweis: Aspekte in Klammern wurden bei der vorliegenden Evaluation nicht untersucht.

Die Wirkungshypothesen werden in den Phasen Umsetzung, Ergebnis und Einwirkung differenziert nach den Hauptzielgruppen Parlament, Bundesrat und Bundesverwaltung betrachtet. Denn von der Einführung des NFB sind sie auf unterschiedliche Weise betroffen.

- Das *Parlament* sollte von einer verbesserten Transparenz der Leistungen und der Ressourcen profitieren, womit die Aufsichtsfunktion des Parlamentes gestärkt wird. Zudem erhält das Parlament neue Einflussmöglichkeiten auf der Finanz- und Leistungsseite, um den Haushalt ergebnisorientiert zu steuern.

- Der *Bundesrat und die Departementsleitungen* sollten von einer besseren Abstimmung von Politik, Aufgaben und Finanzen sowie einer verstärkten Ziel- und Ergebnisorientierung in der Bundesverwaltung profitieren.
- Die *Departemente und Verwaltungseinheiten* profitieren zum einen vom Globalbudget, das neue flexibilisierte Ressourceneinsätze im Eigenbereich zulässt. Zum anderen erhalten die Verwaltungseinheiten mit der Reservenbildung und -auflösung, den Kreditverschiebungen und -übertragungen mehr Flexibilität bei der Verwendung der Ressourcen. Zudem sollten die Instrumente (insb. Voranschlag mit IAFP) den Planungsdialog mit dem Parlament stärken und die Mitarbeiter/innen-Zufriedenheit erhöhen.
- Nicht zuletzt sollte die *ganze Schweiz* und damit die *Steuerzahlerinnen und Steuerzahler* von einer erhöhten Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der eingesetzten Ressourcen profitieren.

1.4 Evaluationsfragestellungen

Die Evaluation wurde auf folgende übergeordnete Evaluationsfragestellungen ausgerichtet

- **Vollzugsevaluation:** Inwiefern funktioniert die Handhabung des Konzepts und der Instrumente des NFB? Inwiefern werden die Möglichkeiten, die sie bieten, genutzt?
- **Wirkungsevaluation:** Inwiefern wird der angestrebte Nutzen für Parlament, Bundesrat, Departemente, Verwaltungseinheiten erreicht? Inwiefern werden die zu kontrollierenden Risiken vermieden? Inwiefern werden die beabsichtigten Ein- und Auswirkungen (Impacts, Outcomes) gemäss Einschätzungen der Zielgruppen erreicht?
- **Synthese:** Inwiefern trägt das NFB dazu bei, die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes in der Bundesverwaltung zu verbessern? Inwiefern trägt das NFB dazu bei, das Vertrauen des Parlaments in die Verwaltung zu stärken?

Die übergeordneten Fragestellungen wurden in detaillierte Fragestellungen differenziert und mit Blick auf das Wirkungsmodell strukturiert (vgl. Anhang A-2).

1.5 Begriffserläuterungen

Im Kontext des NFB sind zwei Begriffe wesentlich: die Steuerung und die Führung.

- Unter *Steuerung* (französisch «pilotage») verstehen wir die politische Einflussnahme auf die Tätigkeiten der Verwaltung.
- Unter *Führung* verstehen wir die betriebliche Planung und Steuerung innerhalb eines Departements oder einer Verwaltungseinheit.

2 Methodische Grundlagen der Evaluation

2.1 Evaluationsdesign

Zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen wurde ein Evaluationsdesign verfolgt, das über verschiedene methodische Zugänge eine multiperspektivische Sicht auf den Untersuchungsgegenstand erlaubte und dabei den Einbezug der Akteure sicherstellte. Die Evaluationsergebnisse ergaben sich aus der Triangulation verschiedener Perspektiven sowie je spezifischer methodischer Zugänge, was umfassende und wissenschaftlich belastbare Aussagen garantiert. Folgende unterschiedliche Evaluationsmethoden wurden fragen- sowie zielgruppenspezifisch eingesetzt.

Evaluationsmethoden und Ergebnisse im Überblick

Multimethodischer Zugang						
Metho-	Dokumenten-analyse	Explorative Gespräche	Online-Befragung	Vertiefende Interviews	Validierungs-workshop	Literatur-analyse
	Qualitativ	Qualitativ	Quantitativ/qualitativ	Qualitativ	Qualitativ	Qualitativ
Multiperspektivischer Zugang						
Adressierte	Dokumente Konzept-, Vollzugs- und zentrale Output-Dokumente	Experten/innen Parlament, Generalsekretariate inkl. Finanzchefs, Direktoren/innen Verwaltungseinheiten	Bundesverwaltung Generalsekretariate inkl. Finanzchefs, Direktoren/innen und Finanzverantwortliche Verwaltungseinheiten	Alle Führungsebenen Parlament, Bundesrat, Generalsekretariate, Verwaltungseinheiten		Ausland Internationaler Vergleich
Kontext / Konzept / Umsetzung / Ergebnis / Einwirkung / Auswirkung						
Ergebnisse	Hinweise zu Konzept, Vollzug und Output des NFB	Einschätzungen zu Vollzug (Nutzung NFB-Instrumente), zu Ein-, Aus- und Nebenwirkungen bei allen Zielgruppen	Einschätzungen zu Vollzugsprozess, zu Vollzugsergebnissen und zu Einwirkungen auf Stufe Departement und Verwaltungseinheit	Vertiefung der Einschätzungen zu Konzept, Vollzugsergebnissen, Einwirkungen auf Stufe Departement und Verwaltungseinheit; Einschätzungen zu Ein-, Aus- und Nebenwirkungen bei allen Zielgruppen	Validierung der Ergebnisse aus Sicht auf Stufe Departement und Verwaltungseinheiten und Diskussion der Optimierungsansätze	Internationale Praxis und neue Entwicklungen im Ausland

Table 1: Themenbereiche der Evaluation und methodische Ansätze

Das Evaluationsdesign gliederte die Evaluationsarbeiten in drei Module, die aufeinander aufbauten. Nachstehende Grafik fasst diese im Überblick zusammen.

Evaluationsdesign im Überblick



Figur 3: Evaluationsdesign im Überblick

2.2 Dokumentenanalyse

Die Analyse der Einführungs-, Vollzugs- und Outputmaterialien lieferte Angaben zum Soll des Konzepts NFB und des Vollzugs NFB samt Prozessen und Verantwortlichkeiten. Folgende Dokumente wurden analysiert:

Dokumente betreffend die Evaluationsinstrumente der EFV

- Detailkonzept der Dokumentenanalyse der EFV
- Ergebnisse der Dokumentenanalyse der EFV (bzgl. Voranschlag und Rechnung 2017-2018 sowie Voranschlag 2019)
- Detailkonzept des Monitorings der Finanz- und Leistungsdaten

Dokumente der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum NFB

- Finanzberichterstattungen: Voranschläge mit IAFP und Staatsrechnungen
- Fachliche Empfehlungen zum Führen mit Leistungsvereinbarungen im NFB
- Erläuterungen zu den Prototypen Voranschlag mit IAFP sowie Erläuterungen zum Voranschlag 2017 mit IAFP 2018-2020
- Intranet: Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund, Kap. 16 Leistungsdaten
- E-Learning zum NFB

Rechtliche und politische Grundlagen

- Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0.
- Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2018), SR 611.01.
- Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 26. November 2018), SR 171.10.
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (Stand am 1. Januar 2018), SR 172.010.

- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (Stand am 1. Februar 2019), SR 172.010.1.
- Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013 (BBI 2014 767)

Nicht zuletzt stellte das Ergebnis der Dokumentenanalyse, die im Rahmen der Evaluation NFB 2020 von der EFV durchgeführt wird, eine Grundlage dar.

2.3 Explorative Gespräche

Um einen ersten Überblick über die Erfahrungen mit dem NFB und mit der Anwendung und Wirkung seiner Instrumente und Prozesse zu erhalten, fanden als Einstieg in die Evaluation NFB 2020 explorative, leitfadengestützte Gespräche mit ausgewählten Vertretern/-innen der parlamentarischen Finanzkommissionen, der Departementsleitungen (Generalsekretär/-innen) resp. Finanzverantwortlichen und Amtsleitungen (Direktor/-innen) statt. Die explorativen Gespräche fanden im Rahmen eines Gruppengesprächs mit den ausgewählten Amtsdirektoren/innen statt sowie als persönliche und telefonische Einzelgespräche mit den weiteren Gesprächspartnern/innen. Folgende Personen wurden befragt:

Zielgruppe	Name	Funktion
1	Albert Vitali	Nationalrat, FDP, LU
2	Finanzkommissionen	Christian Levrat
3		Stefan Koller
4	Führung resp. Finanzverantwortliche der Departemente	Lukas Bruhin
5		David Grichting
6		Kaspar Müller
7	Bundesämter	Benno Bühlmann
		Isabelle Chassot
		Peter Füglistaler
		Serge Gaillard

Tabelle 2: Gesprächspartner/innen der explorativen Gespräche

Die Gespräche dienten als Grundlage zur Ausarbeitung der anschliessenden Befragungen zu Vollzug und Wirkung des NFB, wurden aber auch für die Evaluation ausgewertet.

2.4 Online-Befragung

Die Online-Befragung diente dazu, breit abgestützt bei Departementen und Verwaltungseinheiten (VE) Einschätzungen zum Vollzug des NFB, zu seinen Ergebnissen und zu Einwirkungen auf Stufe Departement und Verwaltungseinheit zu erfassen und damit ein Gesamtbild zur Umsetzung des NFB über die Bundesverwaltung hinweg zu erhalten.

Grundgesamtheit der Online-Befragung

Nachfolgende Tabelle zeigt die Grundgesamtheit der Online-Befragung auf.

Organisation	Spezifische Funktionen	Anzahl Personen
Departemente	<ul style="list-style-type: none"> – Generalsekretäre/innen – Stv. Generalsekretäre/innen – Finanzchef/in Departement – Verantwortliche Leistungsvereinbarungen Departement 	26
Verwaltungseinheiten (inkl. Bundeskanzlei)	<ul style="list-style-type: none"> – Bei VE mit 1 LG: Direktor/in und Finanzverantwortliche/r – Bei VE mit 2 LG: Direktor/in, stv. Direktor/in, Finanzverantwortliche/r – Bei VE mit 3 LG: Direktor/in, stv. Direktor/in, Finanzverantwortliche/r sowie ausgewählte weitere Personen mit spezifischer Zuständigkeit in der Umsetzung der NFB-Instrumente – Bei VE mit mehr als 3 LG: jeweils eine weitere Person, z.B. Geschäftsbereichsleiter/in (*) – LVB-Verantwortliche 	216
Total		242

Tabelle 3: Grundgesamtheit Online-Befragung (*): Im EDA sind die Leistungsgruppen auf Stufe Departement und nicht auf Stufe Verwaltungseinheit angesiedelt; deshalb wurden die zu befragenden Personen durch das GS EDA identifiziert.

Durchführung der Befragung

Die Befragung wurde im November 2019 als Online-Befragung mit Unterstützung der Befragungssoftware Survalyzer durchgeführt. Der Fragebogen konnte in deutscher und französischer Sprache ausgefüllt werden. Zur Qualitätssicherung wurde der Fragebogen einem technischen Pretest sowie einem inhaltlichen Pretest mit drei Mitgliedern der Kerngruppe NFB unterzogen. Vor Lancierung der Befragung informierte die EFV die Generalsekretariate aller Departemente mit einem Schreiben über die Online-Befragung und bat um die Mitwirkung der ausgewählten Personen. Es wurden vier Wochen Zeit zur Beantwortung des Fragebogens gegeben; nach drei Wochen erfolgte eine Erinnerung. Telefonische oder schriftliche Anfragen wurden laufend beantwortet.

Rücklauf

Gemäss den obigen Ausführungen zur Grundgesamtheit wurden 242 Personen zur Teilnahme an der Online-Befragung eingeladen. Von 19 Personen erhielten wir begründete Abmeldungen, wobei diese Abmeldungen über fast alle Departemente verteilt waren. So delegierten einzelne Personen die Beantwortung der Fragen an eine Person, die bereits Teil der Grundgesamtheit war. Andere meldeten sich infolge unzureichender Erfahrung mit dem NFB von der Befragung ab oder weil die Situation im Amt keine (relevante) Beantwortung erlaube.

Einladungen	Abmeldungen	Auswertbare Fragebögen
242	19	138
100%	8%	57%

Tabelle 4: Übersicht Rücklaufquote der Online-Befragung

Aus der Online-Befragung resultierten 138 auswertbare Fragebögen, was einer hohen Rücklaufquote von 57% entspricht. Im internationalen Vergleich handelt es sich dabei um einen überdurchschnittlichen hohen Rücklauf für eine Befragung der öffentlichen Verwaltung (Lee et al. 2012; Bach et al. 2020).

Charakterisierung der Stichprobe

Die Stichprobe wurde hinsichtlich diverser Aspekte analysiert, ob sie für die Grundgesamtheit repräsentativ ist, so mit Blick auf die Vertretung der Departemente, der Verwaltungseinheiten, der Anzahl Leistungsgruppen einer Verwaltungseinheit, der ehemaligen FLAG-Ämter, der Perspektiven von Departement und Verwaltungseinheit, der Funktion und des Geschlechts der Befragungsteilnehmenden. Die detaillierten Resultate dazu finden sich in Anhang A-3.1.

Die Stichprobe kann als vergleichsweise repräsentativ sowohl für die Departemente als auch für die Verwaltungseinheiten betrachtet werden, weshalb wir eine Selbstselektionsverzerrung ausschliessen können (vgl. Bundi et al. 2018). Auch mit Blick auf die Anzahl Leistungsgruppen der Verwaltungseinheiten ist die Stichprobe repräsentativ. Ehemalige FLAG-Ämter sind gleich vertreten wie andere Verwaltungseinheiten. Tendenziell sind Finanzchefs/-innen gegenüber anderen Funktionen übervertreten, was teilweise mit der Delegation der Beantwortung des Fragebogens zu tun hat. Dies weist darauf hin, dass Finanzchef/-innen verhältnismässig stärker als andere Führungspersonen oder Mitarbeitende des Stabs/Support mit der Umsetzung des NFB zu tun haben. Frauen sind im Vergleich zur Grundgesamtheit gegenüber Männern leicht untervertreten.

Auswertung und Interpretationshilfe

Die Auswertungen der Online-Befragungen beziehen sich generell auf die gesamte Stichprobe. Ergänzend wurden die Ergebnisse der Online-Befragung nach Führungsebene (Perspektive Departement resp. Verwaltungseinheit) ausgewertet, nach Departement, nach Teilnahme im FLAG-Programm und nach Bedeutung der NFB-Instrumente in einer Verwaltungseinheit.

Ergebnisse von Fragen, deren Antworten sich einer 6-er Skala bedienen, wurden folgendermassen interpretiert: Die Skalenwerte 1 und 2 wurden als negative Bewertung interpretiert, die Skalenwerte 5 und 6 als positive Bewertung. Die Skalenwerte 3 und 4 wurden als keine eindeutige Aussage interpretiert; in der Auswertung werden die Antworten dieser Skalenwerte als tendenziell positiv oder tendenziell negativ beschrieben.

2.5 Vertiefende Interviews

Die vertiefenden Interviews dienten dazu, die Funktionsweise der NFB-Instrumente in ihrem Zusammenwirken sowie in verschiedenen Departementen und auf verschiedenen Führungsebenen zu untersuchen und Ergebnisse aus der Online-Befragung zu vertiefen. Es wurden 32 telefonische, leitfadengestützte Interviews von 45-60 Minuten geführt (vgl. Leitfäden im Anhang A-5).

Bei der Auswahl der Gesprächspartner/innen wurden folgende Kriterien berücksichtigt:

- *Führungsebenen*: Es wurden alle relevanten Führungsebenen (Parlament, Bundesrat, Departemente, Verwaltungseinheiten) berücksichtigt – und dabei insbesondere Parlament und Bundesrat, da sie bei der Online-Befragung nicht angesprochen wurden.
- *Unterschiedliche Sichtweisen*: Es wurden sowohl Experten/innen berücksichtigt, welche eine Perspektive der finanziellen Führung oder Finanzpolitik einnehmen, als auch solche, die eine Perspektive eines Politikfelds einnehmen.
- *Repräsentative Auswahl*: Departemente und Bundesämter wurden gemäss folgenden Faktoren ausgewogen berücksichtigt: Vertretung der Departemente, Höhe Eigenaufwand und Transferaufwand, ehemaliges FLAG-Amt, Verhältnis des NFB-Instrumentariums zu anderen Führungsinstrumenten gemäss Online-Befragung. Auf der Ebene des Parlaments und des Bundesrats wurden insbesondere auf eine ausgewogene parteipolitische Vertretung geachtet.

Dies führte zu einer Auswahl von Gesprächspartner/innen, die mit dem Auftraggeber konsolidiert wurde. Auf Ebene der Verwaltungseinheiten wurden jeweils der/die Direktor/in und der/die Finanzchef/in zur Teilnahme am Interview eingeladen. Auf Ebene des Bundesrats stellte sich trotz mehrmaliger Anfrage nur ein Bundesrat und eine Generalsekretärin als Vertretung einer Bundesrätin zur Verfügung. Die Liste der Gesprächspartner/innen findet sich in Anhang A-3.2.

Die Interviews wurden qualitativ ausgewertet, wobei die Auswertungen differenziert nach Führungsebene (Parlament, Bundesrat, Verwaltung) dargestellt wurden. Dabei wurde angestrebt, die Anonymität der Interviewpartner/innen soweit wie möglich durch die Synthesisierung der Aussagen zu wahren.³ Die Ergebnisse der Interviews wurden mit den Ergebnissen der Online-Befragung verflochten. Es wird mittels eines Untertitels oder im Beschrieb darauf hingewiesen, ob es sich um die Ergebnisse der Online-Befragung oder die Einschätzungen der Interviewpartner/innen handelt.

2.6 Internationaler Vergleich

Zahlreiche Länder haben ergebnis- bzw. performance-orientierte Verwaltungsreformen durchgeführt. Im Rahmen eines internationalen Vergleichs wurden Erfahrungen und Erkenntnisse zusammengetragen, die international zur Ausgestaltung und zu den Effekten derartiger Ansätzen gemacht wurden. Zum einen verfolgte der internationale Vergleich ein Benchmarking der Schweiz bezüglich ziel- und ergebnisorientierter Verwaltungsführung (Performance Budgeting). Zum anderen diente er dazu, bezüglich konkreter, im Rahmen der Evaluation identifizierter Herausforderungen mögliche Lösungsansätze und Entwicklungen aus dem Ausland aufzuzeigen. Die zu analysierenden Fragestellungen wurden gemeinsam mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung definiert. Die Analyseergebnisse finden sich in Kapitel 8.

³ Bei Vertretern/innen des Bundesrats und des Parlaments sind Rückschlüsse auf die Person teilweise möglich.

2.7 Validierungsworkshop

Der Validierungsworkshop diente dazu, die Ansätze zur Optimierung des NFB inklusive Umsetzungsoptionen mit Vertreter/innen der Verwaltung zu diskutieren und validieren. Der Validierungsworkshop fand am 8. Dezember 2020 virtuell⁴ statt. Die Liste der Teilnehmer/innen findet sich in Anhang A-3.3. Die Ergebnisse des Workshops flossen in die Finalisierung des Schlussberichts zur Evaluation NFB 2020 ein.

⁴ Aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19.

3 Einführungsprozess des NFB aus Verwaltungssicht

3.1 Erwartungen und Befürchtungen bezüglich der NFB-Einführung

Als wichtigste Erwartungen an das NFB wird eine vergrösserte betriebliche Flexibilität der Organisationseinheit (OE) am häufigsten genannt, nämlich von 68% der Befragungsteilnehmenden. Am zweit-, dritt- und vierthäufigsten als wichtigste Erwartungen an das NFB genannt (von 51%, 49% und 47% der Befragungsteilnehmenden), werden eine verbesserte Führung der OE, eine verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung der Bundesverwaltung insgesamt sowie ein verbesserter Austausch mit dem Parlament über die Leistungen der OE. Nur ein geringer Anteil gibt an, die verstärkte Identifikation der Mitarbeitenden mit den Zielen und Aufgaben der OE, die verbesserte Effizienz der Leistungen und verstärkte Effektivität der Leistungserbringung der OE erwartet zu haben. Als weitere Erwartungen an das NFB werden u.a. eine erhöhte Transparenz bezüglich Aufgaben und Finanzen, Leistungserfüllung und Kosten (4 Nennungen) genannt oder aber, dass sich keine Verschlechterung gegenüber der Situation im FLAG-Programm einstellt (4 Nennungen).

Worin bestanden Ihre wichtigsten Erwartungen an das NFB?	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
Vergrösserte betriebliche Flexibilität der OE	94	68%
Verbesserte Führung der OE	70	51%
Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung der Bundesverwaltung insgesamt	68	49%
Verbesserter Austausch mit dem Parlament über die Leistungen der OE	65	47%
Verbesserter Führungsdialog zw. Departementsleitung & der OE	43	31%
Verstärkte Effektivität der Leistungserbringung der OE	24	17%
Verbesserte Effizienz der Leistungen der OE	24	17%
Verstärkte Identifikation der Mitarbeitenden mit den Zielen und Aufgaben der OE	15	11%
Weiteres	14	10%

Tabelle 5: Wichtigste Erwartungen der Befragungsteilnehmenden an das NFB (n=138). Mehrere Antworten waren möglich. Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 3: «Worin bestanden Ihre wichtigsten Erwartungen an das NFB?».

Aus Departementsperspektive sind die Erwartungen einer vergrösserten betrieblichen Flexibilität der OE, eines verbesserten Austausches mit dem Parlament über die Leistungen der OE und einer verbesserten Effizienz der Leistungen der OE etwas häufiger; aus Perspektive einer Verwaltungseinheit hingegen die Erwartung eines verbesserten Führungsdialogs zwischen Departementsleitung und der eigenen OE.

Zwischen den Departementen lassen sich ebenfalls Unterschiede in den Erwartungen erkennen: Aus Sicht des EDI bestanden besonders häufig, aus Sicht des EDA verhältnismässig wenig oft Erwartungen an eine vergrösserte betriebliche Flexibilität. Besonders das UVEK, aber auch das EDI hatten verhältnismässig häufiger Erwartungen einer verstärkten Ziel- und Ergebnisorientierung und eines verbesserten Austausches mit dem Parlament.

Das EDA und EJPD geben verhältnismässig wenig häufig die Erwartung einer verstärkten Ziel- und Ergebnisorientierung der Bundesverwaltung an.

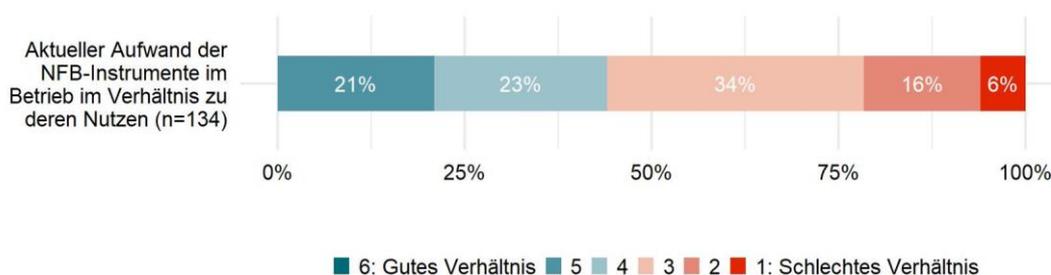
Für die FLAG-Ämter war die vergrösserte betriebliche Flexibilität eine weniger wichtige Erwartung, hingegen bestanden höhere Erwartungen bezüglich einer verstärkten Identifikation der Mitarbeitenden mit den Zielen und Aufgaben der OE.

3.2 Aufwand und Kontext zur Einführung des NFB

Der Aufwand zur Einführung der NFB-Instrumente wird grösstenteils als hoch (40% der Befragungsteilnehmenden, Antwortkategorien 5 und 6), tendenziell hoch oder tendenziell tief bezeichnet (je 23% der Befragungsteilnehmenden) (vgl. Figur 23 im Anhang A-6). Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB hat der Betrieb der (finanziellen) Führungs- und Steuerungsinstrumente mit dem NFB gemäss der Mehrheit tendenziell zu- oder abgenommen (60% der Befragungsteilnehmenden) (vgl. Figur 23 im Anhang A-6). Etwa ein Drittel stellt eine Zunahme des Aufwands für den Betrieb der NFB-Instrumente fest (30% der Befragungsteilnehmenden, Antwortkategorien 5 und 6). Knapp 20% gaben an, diese Frage nicht beurteilen zu können. Auch das Aufwand-Nutzen-Verhältnis ist für eine Mehrheit der Befragungsteilnehmenden nicht eindeutig: rund ein Drittel (34%) gibt ein tendenziell schlechtes, rund ein Viertel (23%) gibt ein tendenziell gutes Aufwand-Nutzen-Verhältnis an. Die anderen Befragungsteilnehmenden bewerten das Aufwand-Nutzen-Verhältnis als gut oder schlecht (je rund 20%, jeweils Antwortkategorien 5 und 6 resp. 1 und 2).

Es lassen sich in diesen Einschätzungen folgende Unterschiede zwischen den Befragungsteilnehmenden erkennen: Aus Departementsperspektive werden sowohl der Aufwand zur Einführung der NFB-Instrumente als auch der aktuelle Aufwand zum Betrieb der Instrumente und das Aufwand-Nutzen-Verhältnis höher resp. schlechter beurteilt als dies aus Perspektive einer Verwaltungseinheit der Fall ist. Ehemalige FLAG-Ämter beurteilen den Aufwand zur Einführung der NFB-Instrumente als deutlich geringer als andere Befragungsteilnehmende, auch der aktuelle Aufwand zum Betrieb der Instrumente und das Aufwand-Nutzen-Verhältnis werden aus Sicht ehemaliger FLAG-Ämter als geringer resp. besser beurteilt.

Einschätzungen zum Aufwand-Nutzen-Verhältnis der NFB-Instrumente



econcept

Figur 4: Einschätzungen zum Aufwand-Nutzen-Verhältnis der NFB-Instrumente (k.A. von 4 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 10: «Wie beurteilen Sie den aktuellen Aufwand der NFB-Instrumente insgesamt im Betrieb im Verhältnis zu deren Nutzen?».

Einschätzungen aus den vertiefenden Interviews

Der Einführungsaufwand der NFB-Instrumente wurde von allen Interviewpartnern/innen auf Stufe Departement und Verwaltungseinheit – bis auf wenige Vertreter/innen ehemaliger FLAG-Ämter – als sehr gross empfunden. Nur vereinzelt wurde angegeben, dass die im Amt relevanteren internen Führungsinstrumente detaillierter als die NFB-Instrumente seien und kaum Mehraufwand geleistet werden müsse, um die Vorgaben des NFB zu erfüllen.

Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis wurde von einem Grossteil der befragten Verwaltungsvertreter/innen kritisch beurteilt: der Aufwand sei im Vergleich zu früher stark gestiegen und der Nutzen eher gering. Nur vereinzelt waren Befragte auf Stufe Verwaltungseinheit und Departement der Meinung, dass sich das Aufwand-Nutzen-Verhältnis zwischenzeitlich eingependelt habe. So führte eine Person an, dass z.B. der Voranschlag mit IAFP von Jahr zu Jahr nur geringfügig angepasst werden müsse.

Die Gründe für die Kritik am ungünstigen Aufwand-Nutzen-Verhältnis unterschieden sich in Nuancen: Als Ursachen für den grossen Aufwand wurde mehrfach mit Nachdruck auf die Komplexität der Informatiksysteme verwiesen. Weiter wurden die höhere Anzahl Schnittstellen, die verlangten Mehrinformationen, Redundanzen sowie die Rigidität des NFB hinsichtlich des Personalaufwands und der Leistungsgruppen genannt. Der versprochene Nutzen des NFB konnte noch nicht vollumfänglich eintreten: die Flexibilität, die das Globalbudget mit sich bringen sollten, würde durch das Parlament beschnitten.

Kontext der Einführung des NFB

Mit Einführung des NFB wurden auch weitere Entwicklungsprozesse und Organisationsveränderungen angestossen. Gemäss den Befragungsteilnehmenden handelt es sich hierbei insbesondere um die Modernisierung, Weiterentwicklung oder den Ausbau von Führungsinstrumenten (24 Nennungen), Harmonisierungen von Führungsinstrumenten und/oder internen Finanzprozessen (24 Nennungen) oder Anpassungen bei der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) (18 Nennungen).⁵ Bei ehemaligen FLAG-Ämtern hätte es lediglich geringfügige Anpassungen an den bestehenden Instrumenten gegeben, um den neuen NFB-Instrumenten zu entsprechen.

Seitens einzelner Interviewpartnern/innen wurde positiv hervorgehoben, dass die Zielfestlegung und -überprüfung nun systematischer funktioniere und eine Vereinheitlichung über die Departemente hinweg bewirkt wurde, welche den Voranschlag übersichtlicher mache.

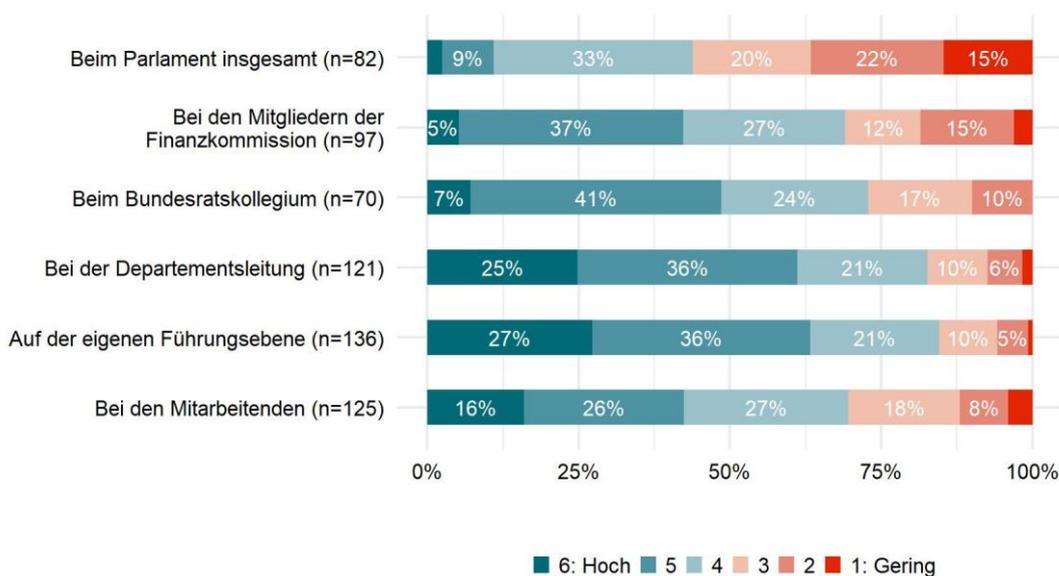
⁵ Offene Antworten auf die Frage 8 «Welche weiteren Entwicklungsprozesse und Organisationsveränderungen sind mit der Einführung des NFB angestossen worden (z.B. Modernisierung der Führungsinstrumente, Harmonisierung der Führungsinstrumente innerhalb Departement, Anpassungen bei der Kosten-Leistungs-Rechnung)?» (n=68). Die gegebenen Antworten wurden durch die Evaluatoren/innen kategorisiert.

3.3 Bekanntheit und Akzeptanz des NFB

Als hoch wird die Bekanntheit des NFB-Instrumentariums auf der eigenen Führungsebene und bei der Departementsleitung erachtet (78% sowie 77% der Befragungsteilnehmenden, Antwortkategorien 5 und 6) (vgl. Figur 24 in Anhang A-6). Bei den Mitgliedern der Finanzkommission und beim Bundesratskollegium stellen rund die Hälfte der Befragungsteilnehmenden eine hohe Bekanntheit fest, beim Parlament insgesamt nur 32% der Befragungsteilnehmenden.

Die Akzeptanz der NFB-Instrumente wird von den Befragungsteilnehmenden ähnlich bewertet wie die Bekanntheit, allerdings durchwegs geringer. Ausnahmen hiervon sind die Bewertungen der Akzeptanz des NFB-Instrumentariums beim Parlament insgesamt und bei den Mitarbeitenden, die höher sind als bei der Bekanntheit. Eine hohe Akzeptanz wird auf der eigenen Führungsebene und bei der Departementsleitung festgestellt (63% resp. 61% der Befragungsteilnehmenden, Antwortkategorien 5 und 6). Wiederum etwas weniger hoch bewerten die Befragungsteilnehmenden die Akzeptanz des NFB-Instrumentariums beim Bundesratskollegium und bei den Mitgliedern der Finanzkommission (48% resp. 42% der Befragungsteilnehmenden). Ebenso wie die Bekanntheit wird auch die Akzeptanz des NFB-Instrumentariums beim Parlament insgesamt am wenigsten hoch bewertet.

Beurteilung der Akzeptanz des NFB-Instrumentariums bei den verschiedenen Führungsebenen



econcept

Figur 5: Beurteilung der Akzeptanz des NFB-Instrumentariums bei den verschiedenen Führungsebenen (k.A. von 2-67 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 5: «Wie beurteilen Sie generell die Akzeptanz des NFB-Instrumentariums bei den verschiedenen Führungsebenen?».

In der Beurteilung der Bekanntheit und der Akzeptanz gibt es Unterschiede: Aus Departementsperspektive wird die Bekanntheit und Akzeptanz des NFB-Instrumentariums bei hö-

heren Führungsebenen etwas geringer beurteilt als aus Verwaltungsperspektive. Ehemalige FLAG-Ämter beurteilen die Bekanntheit und Akzeptanz beim Parlament und seinen Mitgliedern als geringer, die Akzeptanz bei allen anderen Führungsebenen allerdings als höher als übrige Ämter.

In den vertiefenden Interviews wurde mehrfach geäussert, dass die Akzeptanz der NFB-Instrumente stark unter der technischen Umsetzung leide. Die Tools seien nicht performant, sehr komplex und im Umgang mühsam. Daraus ergebe sich ein Aufwand für die zuständigen Mitarbeiter/innen, der nicht einfach zu erklären sei. Gemäss Aussage eines/r Parlamentarier/s/in sei das NFB zu komplex aufgebaut⁶; dessen Komplexität müsse reduziert werden, um seine Akzeptanz zu erhöhen.

3.4 Stellenwert der NFB-Instrumente im Führungsinstrumentarium der Departemente und Verwaltungseinheiten

Gemäss 26% der Befragungsteilnehmenden handelt es sich bei den NFB-Instrumenten um die zentralen Führungsinstrumente, gemäss 38% sind sie in das Führungssystem der eigenen OE integriert. Lediglich 6% der Befragungsteilnehmenden geben an, dass die NFB-Instrumente nicht als Führungsinstrumente der OE genutzt werden.

Verhältnis der NFB-Instrumente zu weiteren internen Führungsinstrumenten



econcept

Figur 6: Verhältnis der NFB-Instrumente zu weiteren internen Führungsinstrumenten (n=138). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 6: «In welchem Verhältnis stehen die NFB-Instrumente zu Ihren (weiteren) internen Führungsinstrumenten?».

Bezüglich dem Stellenwert der NFB-Instrumente gibt es unterschiedliche Beurteilungen: Aus Departementsperspektive werden die NFB-Instrumente öfters als zusätzliche Führungsinstrumente erachtet als aus Perspektive einer Verwaltungseinheit. Bei FLAG-Ämtern fällt auf, dass die NFB-Instrumente gemäss knapp der Hälfte der Befragungsteilnehmenden integriert sind in das Führungssystem der OE, was ein höherer Anteil ist als über alle Verwaltungseinheiten hinweg (vgl. Figur 25 in Anhang A-6).

⁶ Dieses Resultat hat sich u.a. bei Fragen der Kommissionen an die Verwaltungseinheiten ergeben.

Auch zwischen der Führungsart der Departemente gibt es Unterschiede: Die NFB-Instrumente sind beim EDI vergleichsweise häufig die zentralen Führungsinstrumente. Im EDA sind die NFB-Instrumente vergleichsweise häufig integriert in das Führungssystem. Beim EJPD sind sie tendenziell etwas häufiger zentral, aber auch tendenziell weniger integriert in das Führungssystem und etwas häufiger zusätzlich. Im WBF sind die NFB-Instrumente leicht öfters als bei anderen Departementen zusätzliche Führungsinstrumente.

Auch gemäss den vertiefenden Interviews zeigt sich eine breite Diversität in der Beurteilung des Stellenwerts der NFB-Instrumente: von sehr wichtig und zentral über subsidiär oder nur gegenüber dem Parlament relevant bis zu bedeutungslos.

Die vom NFB überzeugten Interviewpartner/innen hoben folgende Aspekte hervor:

- gesteigerte Transparenz ggü. Kollegen/innen, Mitarbeitenden sowie dem Parlament
- Zusammenbringen von Aufgaben und Finanzen und die daraus resultierende Klarheit
- Kaskade der Ziele vom Bundesrat über das Departement zur Verwaltungseinheit bis hin zu den Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Mitarbeitern/innen
- verbesserte Struktur zur Zieldefinition, Budgeterstellung und für das Controlling

Einige Interviewpartner/innen fanden das NFB-Instrumentarium zwar prinzipiell gut, sahen aber Schwierigkeiten bei der Umsetzung. So strichen Interviewpartner/innen hervor, dass der durch das Globalbudget gewonnene Handlungsspielraum wichtig sei, er aber aufgrund der Vorgaben des Parlaments weitaus geringer sei als angenommen.

Neben den NFB-Instrumenten kommt bei Organisationseinheiten, welche die NFB-Instrumente nicht als zentrale Führungsinstrumente verwenden, eine grosse Diversität zentraler Führungsinstrumente zum Einsatz: politische Planung (Bundesratsziele, Legislaturplanung), strategische Führungsinstrumente (Strategien, Leitbilder, Ziele, Vorgaben), umfassende Managementsysteme, die Prozesssteuerung (GEVER), Risk Management, Instrumente des Controlling, Monitoring und Reporting, Personalführungsinstrumente sowie Projektführungs- und Projektcontrolling-Instrumente.⁷

Auch gemäss Interviewpartner/innen von Verwaltungseinheiten, in denen NFB-Instrumenten wenig Bedeutung beigemessen wurde, habe man zweckmässigere, weitergehende interne Instrumente zur Hand. Nicht besonders zweckmässig seien die NFB-Instrumente bei folgenden Besonderheiten von Verwaltungseinheiten: wenn Transferkredite einen Grossteil des Budgets ausmachten, das Aufgabengebiet sehr heterogen sei und nicht in die Leistungsgruppenstruktur passe oder wenn die Arbeit von dynamischen externen Faktoren oder von der Aktualität getrieben sei.

⁷ Offene Antworten auf die Frage 7: «Falls die NFB-Instrumente nicht die zentralen Führungsinstrumente sind: Bitte beschreiben Sie kurz, welches Ihre zentralen Führungsinstrumente sind.» (n=68). Die gegebenen Antworten wurden durch die Evaluatoren/innen kategorisiert.

3.5 Keine Rückkehr zum System vor dem NFB

97% der Befragungsteilnehmenden möchten, gesamthaft betrachtet, nicht zur traditionellen Ressourcensteuerung und damit zur Situation vor Einführung des NFB zurückkehren (vgl. Figur 26 im Anhang A-6). Unter den drei Befragungsteilnehmenden, die zur Situation vor Einführung des NFB zurückkehren wollen, befinden sich zwei Befragungsteilnehmende aus ehemaligen FLAG-Ämtern.

Rund die Hälfte der Personen, welche die Frage zur Rückkehr zur traditionellen Ressourcensteuerung beantwortete, begründete ihre Antwort.⁸ Für einen grösseren Teil der Antwortenden habe das NFB sowohl Vor- als auch Nachteile und es solle nicht so schnell wieder Änderungen geben. Die Idee des NFB wird als generell gut bewertet, es gebe aber gewisse Umsetzungsdefizite und es seien Optimierungen und Vereinfachungen des NFB-Systems erforderlich (30 Nennungen). So müsse besonders die Flexibilität im Rahmen des Globalbudgets vergrössert, müssten Doppelspurigkeiten abgeschafft, das System insgesamt vereinfacht und entschlackt sowie die Bruchstellen zwischen Verwaltung und Politik beseitigt werden. Für andere Antwortende habe es klar Verbesserungen mit dem NFB gegeben (23 Nennungen), so eine erhöhte betriebswirtschaftliche Flexibilität, insbesondere auf Stufe der Verwaltungseinheiten, generelle Verbesserungen (z.B. in der Steuerung, der Abstimmung von Aufgaben und Finanzen, der Transparenz) sowie neue nützliche Instrumente oder Aspekte des NFB-Systems, die sich bewährt hätten (z.B. Reservebildung). Für die letzte Gruppe an Antwortenden führte die Einführung des NFB zu Verschlechterungen (15 Nennungen). So beklagen sich ehemalige FLAG-Ämter über Verschlechterungen, da das NFB-System weniger flexibel und administrativ schwerfälliger sei als das ehemalige FLAG-Programm. Von anderen Befragungsteilnehmenden wird der Verlust von Flexibilität auf Stufe Departement, einschränkende Vorgaben im Globalbudget betreffend die verschiedenen Budgetposten wie die fehlende Abstimmung der Prozesse der politischen Planung und des NFB bemängelt.

Neben der Einführung des NFB hätten auch weitere Entwicklungen in der Bundesverwaltung oder der Gesellschaft die politische und betriebliche Steuerung und Führung der Verwaltung beeinflusst. Die Antwortenden nannten folgende: finanzpolitische Vorstösse und Entscheide des Parlaments (9 Nennungen), höhere Erwartungen an das Verwaltungshandeln (6 Nennungen), eine Tendenz zu mehr Controlling und Rechenschaft, die prinzipiell gut, dem Verwaltungshandeln aber nicht immer zuträglich sei (6 Nennungen).⁹ Zudem beeinflusse die digitale Transformation (z.B. Mithalten mit den technischen Führungsinstrumenten) die Steuerung und Führung (5 Nennungen). Ebenso wird ein Widerspruch wahrgenommen zwischen einem eher trägen Planungssystem und einer sich rasch verändernden Gesellschaft (5 Nennungen). Nicht zuletzt wird ein Defizit an betriebswirtschaftlichem Denken und an Agilität festgestellt (2 Nennungen).

⁸ Begründung/Kommentar zur vorhergehenden Frage bezüglich Rückkehr zur traditionellen Ressourcensteuerung (n= 57).

⁹ Offene Antworten auf die Frage 41: «Inwiefern bestehen weitere Entwicklungen in der Bundesverwaltung oder in der Gesellschaft, welche die politische und betriebliche Steuerung und Führung der Verwaltung erheblich beeinflussen?» (n=34). Die gegebenen Antworten wurden durch die Evaluatoren/innen kategorisiert.

4 NFB-Instrumente der politischen Steuerung

Mit dem NFB wurde der frühere Voranschlag und Finanzplan integriert in einen **Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan**, bei dem die drei auf das Voranschlagsjahr folgenden Planjahre detailliert aufgezeigt werden. Zudem umfasst der Voranschlag neu auch die Aufgaben und Leistungsziele je Verwaltungseinheit.

Der Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan soll dem Parlament, dem Bundesrat und dem Departement zur politischen Steuerung auf der Ebene der Verwaltungseinheit dienen. Gleichzeitig soll sie dem/der Direktor/in die finanzielle Führung der Verwaltungseinheit ermöglichen.

4.1 Nutzung und Nützlichkeit des Voranschlags mit IAFP

Der Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan wird von 69% der Befragungsteilnehmenden als Grundlage für die Leistungsvereinbarung zwischen dem Departement und der Verwaltungseinheit genutzt und von 63% der Befragungsteilnehmenden zur finanziellen Führung der Organisationseinheit. Am wenigsten häufig, nämlich von 41% der Befragungsteilnehmenden, wird der Voranschlag mit IAFP zur Leistungssteuerung der Organisationseinheit verwendet.

Nutzung des Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
Als Grundlage für die Leistungsvereinbarung zwischen dem Departement und der VE	95	69%
Zur finanziellen Führung der OE	87	63%
Als Grundlage für das Budgetgespräch zwischen dem Departement und der VE	78	57%
Als Grundlage zum Dialog mit dem Parlament	72	52%
Zur Leistungssteuerung der OE	56	41%
Weiteres	8	6%

Tabelle 6: Angaben zur Nutzung des Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (n=138).
Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 13: «Wozu nutzen Sie den Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan?».

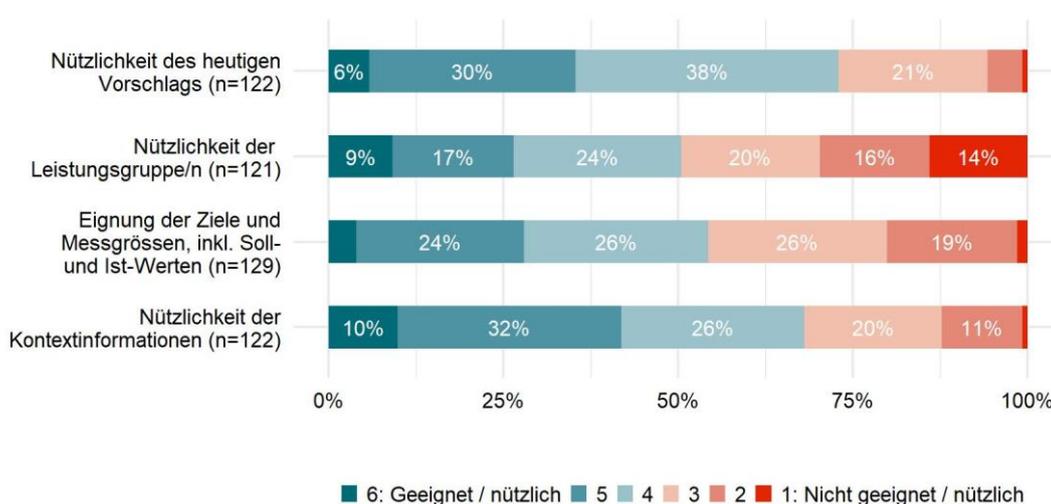
In der Nutzung des Voranschlags sind diverse Unterschiede festzustellen:

- Bei Befragungsteilnehmenden auf Stufe Departement ist der Voranschlag mit IAFP öfters eine Grundlage zum Dialog mit dem Parlament, für solche auf Stufe Verwaltungseinheit öfters Grundlage für das Budgetgespräch zwischen Departement und VE sowie geringfügig öfters Grundlage zur finanziellen Führung.
- Ehemalige FLAG-Ämter nutzen den Voranschlag mit IAFP öfters als andere Befragungsteilnehmende als Grundlage für die Leistungsvereinbarung sowie zur Leistungssteuerung.

- Das UVEK nutzt den Voranschlag mit IAFP verhältnismässig öfters als Grundlage für die Leistungsvereinbarung und zur Leistungssteuerung. Das EDA andererseits verwendet den Voranschlag mit IAFP verhältnismässig öfters zur finanziellen Führung.

Der heutige Voranschlag mit IAFP wird von 36% der Befragungsteilnehmenden als nützlich (Antwortkategorien 5 und 6) erachtet. Unter den Elementen des Voranschlags werden die Kontextinformationen als am nützlichsten bewertet, so von 42% der Befragungsteilnehmenden (Antwortkategorien 5 und 6). Die Ziele und Messgrössen werden von 28% der Befragungsteilnehmenden als geeignet (Antwortkategorien 5 und 6) und von 21% als nicht geeignet (Antwortkategorien 1 und 2) bewertet. Die Leistungsgruppen werden von je 28% der Befragungsteilnehmenden als nützlich und nicht nützlich beurteilt. Rund die Hälfte der Befragungsteilnehmenden (zwischen 44% und 59% der Befragungsteilnehmenden) hatte keine klare Meinung zum heutigen Voranschlag oder seinen Elementen; dabei überwiegen die tendenziell positiven die tendenziell negativen Bewertungen.

Nützlichkeit des Voranschlags und seiner Elemente



econcept

Figur 7: Aussagen zur Nützlichkeit der NFB-Instrumente (k.A. von 12-14 Befragungsteilnehmenden). Hinweis: Die Antwortkategorien bei der Frage zur Nützlichkeit des heutigen Voranschlags waren «1 klar weniger nützlich» bis «6 klar nützlicher». Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 12: «Im Vergleich zum Voranschlag und Finanzplan vor Einführung des NFB: Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit des heutigen Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) in Ihrem Verantwortungsbereich?»; sowie die ähnlich formulierten Fragen 14 (Nützlichkeit der Leistungsgruppe/n), 16 (Eignung der Ziele, Messgrössen, Soll- und Ist-Werte) und 19 (Nützlichkeit der Kontextinformationen).

In der Beurteilung der Nützlichkeit gibt es nur vereinzelt Unterschiede:

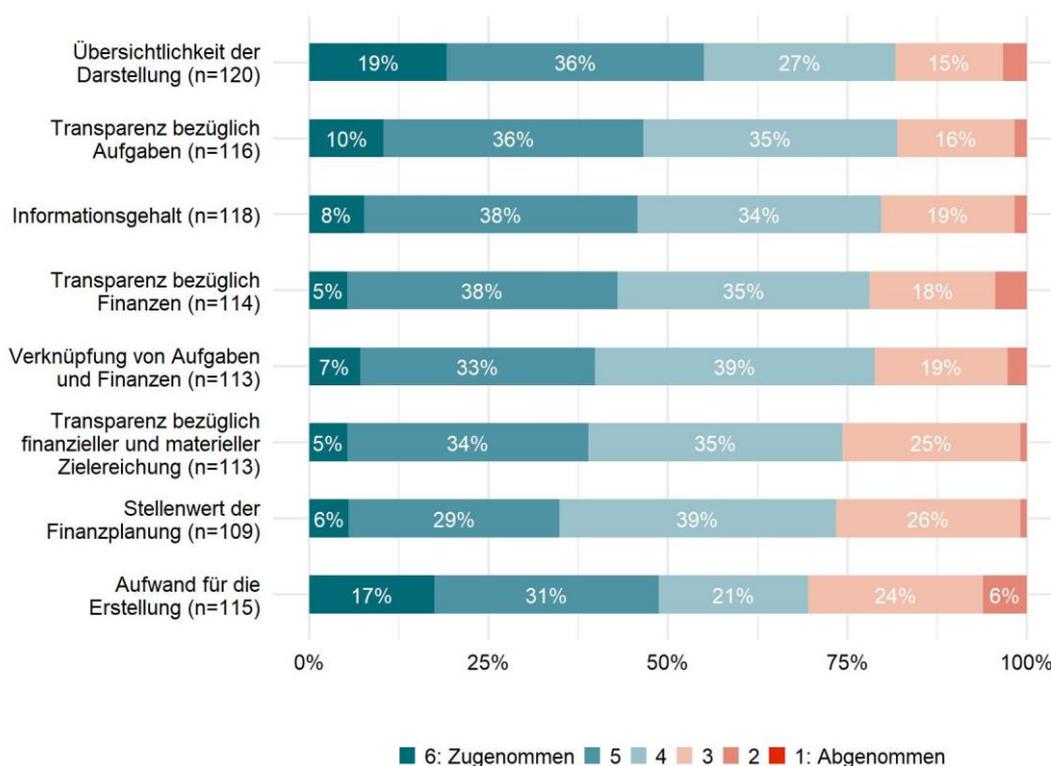
- Die Leistungsgruppen werden von Befragungsteilnehmenden mit Departementsperspektive als leicht weniger nützlich eingestuft.
- Das EDA fällt auf mit einer vergleichsweise tieferen Bewertung der Nützlichkeit der Leistungsgruppen.

- Ehemalige FLAG-Ämter beurteilen die verschiedenen Elemente des Voranschlags mit IAFP als nützlicher als andere Befragungsteilnehmende.
- Der Voranschlag mit IAFP und seine Elemente werden als nützlicher erachtet, wenn die NFB-Instrumente integriert im Führungsinstrumentarium oder zentrale Führungsinstrumente einer Organisationseinheit sind.

Optimierungsbedarf wird am ehesten bei den Zielen mit Messgrössen, Soll- und Ist-Werten gesehen (vgl. Tabelle 18 in Anhang A-6).

Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB wird der Voranschlag mit IAFP von 55% der Befragungsteilnehmenden als übersichtlicher wahrgenommen (Antwortkategorien 5 und 6). Auch die Transparenz bezüglich Aufgaben, der Informationsgehalt des Voranschlags mit IAFP wie auch die Transparenz bezüglich Finanzen hat gemäss 46% resp. 43% der Befragungsteilnehmenden zugenommen. Gleichzeitig hat der Aufwand für die Erstellung für 48% der Befragungsteilnehmenden zugenommen.

Veränderungen des Voranschlags, des Finanzplans und der Staatsrechnung hinsichtlich den dargestellten Aspekten gegenüber der Situation vor Einführung des NFB



econcept

Figur 8: Veränderungen des Voranschlags, des Finanzplans und der Staatsrechnung hinsichtlich den dargestellten Aspekten gegenüber der Situation vor Einführung des NFB (k.A. von 16-25 Befragungsteilnehmenden). Hinweis: Die Antwortkategorie «Weiteres», die von 2 Befragungsteilnehmenden beantwortet wurde, ist nicht abgebildet. Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 20: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie haben sich folgende Aspekte des Voranschlags, des Finanzplans und der Staatsrechnung mit dem NFB verändert?».

Diese Beurteilungen unterscheiden sich nicht zwischen ehemaligen FLAG-Ämtern und anderen Ämtern oder zwischen Departementen. Einzig aus Perspektive eines Departements wird im Vergleich zur Perspektive einer Verwaltungseinheit bei fast allen Aspekten des Voranschlags mit IAFP eine leicht höhere Zunahme festgestellt.

Einschätzungen aus den vertiefenden Interviews

Auf Ebene der Departemente ist der Voranschlag mit IAFP insbesondere aufgrund der Ziele relevant – sowohl für die Definition der Ziele als auch für die Überprüfung ihrer Erreichung. Einzelne Vertreter/innen weisen darauf hin, dass die Bundesratsziele mit den Zielen im Voranschlag mit IAFP konkurrieren würden. Als Vorteile des Voranschlags mit IAFP sahen die Departementsvertreter/innen insbesondere die Ergänzung um Informationen zu den drei Folgejahren und einen besseren Einblick in die Tätigkeiten der Verwaltungseinheiten. Zudem wurde positiv bewertet, dass der Voranschlag mit IAFP definierte Ziele und Leistungen umfasse; zum einen sei der Prozess dahin wichtig und einzelne Vertreter/innen stellten eine Verschiebung der Diskussion in den Finanzkommissionen hin zu Leistungen fest. Als Nachteil wurde genannt, dass der Voranschlag mit IAFP nicht auf kurzfristige Ereignisse reagieren könne, weil er bereits früh im Jahr vorliegen müsse.

Auf Ebene der Verwaltungseinheiten wird der Voranschlag mit IAFP als geeignetes Instrument zur Kommunikation der Aufgaben und Leistungen eines Amtes sowie zur Rechenschaftslegung gegenüber dem Departement und dem Parlament gesehen. Zudem sei er wichtig, weil nun parallel zum Budget auch ein Prozess der Zielsetzung stattfindet und die Ziele damit frühzeitig mit den Finanzen abgestimmt würden. Weiter sei nun die Entwicklung der Finanzen dargestellt, was positiv bewertet wird. Sehr unterschiedlich genutzt wird der Voranschlag mit IAFP zur internen Führung. Während einige Verwaltungseinheiten den Voranschlag mit IAFP als übergeordnete Ziele wahrnehmen und detailliertere Führungsinstrumente darauf ausrichten, ist der Voranschlag für andere Verwaltungseinheiten von geringer interner Relevanz, der keinen Zusatznutzen für die Führung bietet.

Als aktueller Nachteil und deshalb als verbesserungswürdig erachtet wurde erstens der Zeitpunkt der Angaben für den Voranschlag mit IAFP; so könne er nicht den realen Umständen entsprechen. Zudem sei er etwas starr, weil er ein Kompromiss über die Bundesämter hinweg darstelle. Auf operativer Ebene müssten die Informatiksysteme in Zusammenhang mit dem Voranschlag performanter werden, da sie noch zu viel Aufwand benötigten. Nicht zuletzt verhindere das Parlament durch seine Steuerung (insbesondere Vorgaben zum Personal) einen höheren Nutzen des Voranschlags mit IAFP.

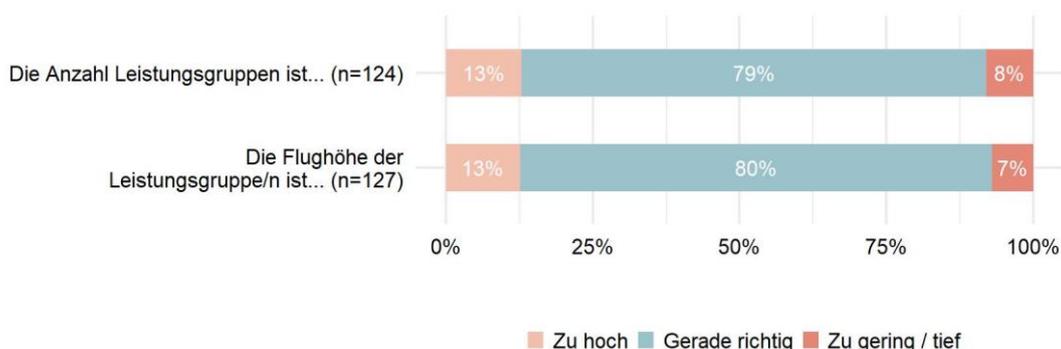
Es zeigte sich, dass der Voranschlag mit IAFP tendenziell von jenen Departementen und Verwaltungseinheiten als nützlicher bewertet wird, welche die NFB-Instrumente als zentrale Führungsinstrumente erachten. Doch selbst zwei Organisationseinheiten, die NFB hinsichtlich der finanziellen Führung Relevanz beimessen, gaben an, den Voranschlag mit IAFP nur beschränkt zu nutzen.

4.2 Leistungsgruppen

Grundlage, um die Budgetierung und den Finanzplan auf Leistungen und Wirkungen auszurichten, ist ein Katalog sämtlicher Verwaltungsleistungen, der von den politischen und betrieblichen Entscheidungsträgern/innen als steuerungstauglich betrachtet wird. Dies führt zur Zusammenfassung der Verwaltungsleistungen in **Leistungsgruppen**. Dabei werden jeweils diejenigen Leistungen einer Verwaltungseinheit zusammengefasst, die eine materielle Einheit bilden oder mit denen gleichartige Ziele erreicht werden sollen. (FHG, Art. 3, Abs. 7). Die Leistungsgruppen sollen sich auf einer mittleren Flughöhe zwischen politischen Aufgaben und betrieblichen Leistungen befinden und sich als Planungs- und Steuerungsgrössen eignen.

Die Leistungsgruppen werden, wie weiter oben geschildert, von allen Elementen des Voranschlags als am wenigsten nützlich bewertet. Dabei liegt dies aber nur geringfügig an der Anzahl Leistungsgruppen oder der Flughöhe der Leistungsgruppen, die von rund 80% der Befragungsteilnehmenden als gerade richtig bezeichnet werden. Die geringe Beurteilung der Nützlichkeit könnte damit zusammenhängen, dass den Leistungsgruppen von knapp der Hälfte (48%) der Befragungsteilnehmenden keine Relevanz für die betriebliche Führung zugeschrieben wird (vgl. Figur 27 in Anhang A-6). Dass die Leistungsgruppenstruktur nicht mit der Organisationsstruktur übereinstimmt, ist bei 55% der Befragungsteilnehmenden der Fall (vgl. Figur 28 in Anhang A-6). Allerdings nehmen dies lediglich 13% der Befragungsteilnehmenden als störend wahr.

Beurteilung der Anzahl und der Flughöhe der Leistungsgruppen



econcept

Figur 9: Beurteilung der Anzahl Leistungsgruppen und der Flughöhe (k.A. von 12 und 10 Befragungsteilnehmende gemäss Reihenfolge der Grafik). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 15, erste und zweite Aussage: «Wie beurteilen Sie folgende Aussagen zu den Leistungsgruppen?».

Zwischen der Perspektive des Departements oder einer Verwaltungseinheit sind keine Unterschiede in der Beurteilung festzustellen. Hingegen ist die Beurteilung von ehemaligen FLAG-Ämtern etwas anders: sie sind etwas weniger zufrieden mit der Anzahl Leistungsgruppen als übrige Ämter, die Leistungsgruppen sind für die betriebliche Führung öfters relevant und eine Diskrepanz zwischen Leistungsgruppen- und Organisationsstruktur ist öfters vorhanden und störend.

Verwaltungseinheiten mit einer Leistungsgruppe beurteilen die Leistungsgruppen als etwas weniger nützlich wie auch als weniger relevant, allerdings die Flughöhe der Leistungsgruppen als geeigneter als Verwaltungseinheiten mit mehr Leistungsgruppen. Die Anzahl Leistungsgruppen wird von VE mit zwei Leistungsgruppen als etwas weniger geeignet bewertet als VE mit einer oder mehr als zwei Leistungsgruppen.

Einschätzungen aus den vertiefenden Interviews

Die grosse Mehrheit der Interviewpartner/innen sagte aus, dass die Leistungsgruppen in ihrem Amt bzw. Departement keine Bedeutung für die Führung oder das operative Geschäft hätten. Selbst seitens Organisationseinheiten, wo das NFB-Instrumentarium zentrale Relevanz hat, wurde den Leistungsgruppen kaum Bedeutung beigemessen. Die geringe operative Bedeutung hänge gemäss Aussagen mit der Organisationsstruktur und der Art der Aufgaben zusammen.

- Sei die Arbeit vom aktuellen Geschehen abhängig, würden die Aufgaben und die Organisation laufend angepasst. So würden die definierten Leistungsgruppen an Aussagekraft verlieren und einen effizienten Ressourceneinsatz verhindern. Eine Person wünschte sich deshalb eine Flexibilisierung der Leistungsgruppen; eine weitere Person nannte die Starrheit Vor- und Nachteil sogleich, weil sie Konsistenz ermögliche, aber gleichzeitig Dynamik verhindere.
- Sei der Aufgabenbereich sehr divers, funktioniere die Führung auf einer tieferen Leistungs- und Aufgabenebene. Zwei Ämter würden deshalb über lediglich je eine Leistungsgruppe verfügen, weil ohnehin keine zufriedenstellende Passfähigkeit erreicht werden könnte und der administrative Aufwand bei einer Leistungsgruppe geringer sei.

Gleichzeitig erachteten die meisten Interviewpartner/innen die Leistungsgruppenstruktur als sinnvoll und hilfreich zur übersichtlichen und leicht verständlichen Strukturierung der Berichterstattung gegenüber dem Parlament.

Zwei Personen strichen explizite Nutzen der Leistungsgruppen hervor: Zum einen würden die Mitarbeiter/innen angehalten, nicht nur in Organisationseinheiten zu denken, sondern die übergeordnete Mission im Fokus zu haben. Zum anderen würden verschiedene Aufgabenbereiche in Leistungsgruppen «gleichgestellt», d.h. in einem Amt konnte der Tendenz entgegengewirkt werden, dass einer der Aufgabenbereiche innerhalb des Amtes vom anderen, ressourcenintensiveren Aufgabenbereich verdrängt wurde.

4.3 Ziele, Messgrössen, Soll- und Ist-Werte

Die Leistungsgruppen haben unter anderem die Anforderung zu erfüllen, dass deren Ziele und Ergebnisse messbar sein sollen. Dazu sollen **Ziele, Messgrössen sowie Soll- und Ist-Werte** definiert werden, bspw. Leistungsmengen, -qualitäten, -fristen, -kosten oder Zufriedenheitsgrade der leistungsempfangenden Personen.

55% der Befragungsteilnehmenden geben an, dass sie sich bei der Definition von Zielen, Messgrössen, Soll- und Ist-Werten mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sahen resp. sehen.

Herausforderungen bei der Definition von Zielen, Messgrössen, Soll- und Ist-Werten	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge des Verwaltungshandelns sind in meinem Verantwortungsbereich schwierig festzumachen.	41	57%
Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung lässt sich in meinem Verantwortungsbereich nicht in Messgrössen fassen.	37	51%
Die Wirkungen in meinem Verantwortungsbereich lassen sich nicht in Messgrössen fassen.	34	47%
Die politischen Zielvorgaben in meinem Verantwortungsbereich lassen sich nicht in Ziele und Messgrössen fassen.	30	42%
Die Leistungen in meinem Verantwortungsbereich lassen sich nicht in Messgrössen fassen.	25	35%
Weiteres	22	31%

Tabelle 7: Herausforderungen bei der Definition von Zielen, Messgrössen, Soll- und Ist-Werten (n=72).
Quelle: Online-Befragung NFB; Frage 18 (falls ja bei Frage 17): «Um welche Herausforderungen handelte es sich?».

Am häufigsten wird genannt (57% der Befragungsteilnehmenden), dass die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge des Verwaltungshandelns im eigenen Verantwortungsbereich schwierig festzumachen sind. Von 51% der Befragungsteilnehmenden wird weiter die Herausforderung angegeben, dass sich die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung nicht in Messgrössen fassen lasse. Am wenigsten häufig, nämlich von 35% der Befragungsteilnehmenden wird die Herausforderung genannt, dass sich die Leistungen nicht in Messgrössen fassen lassen. Unterschiede bezüglich der Herausforderungen bei der Definition von Zielen, Messgrössen, Soll- und Ist-Werten gab es folgende: Befragungsteilnehmende mit Departementsperspektive sehen deutlich öfters Herausforderungen darin, dass sich die politischen Zielvorgaben nicht in Ziele und Messgrössen und die Leistungen nicht in Messgrössen fassen lassen. Befragungsteilnehmende aus ehemaligen FLAG-Ämtern sahen sich insgesamt weniger häufig mit den genannten Herausforderungen bei der Definition von Zielen, Messgrössen, Soll- und Ist-Werten konfrontiert.

Als weitere Herausforderungen – wobei knapp die Hälfte der Aussagen von ehemaligen FLAG-Ämtern stammt – wurden u.a. genannt, Messgrössen zu definieren, die gleichzeitig jährlich messbar und relevant seien (10 Nennungen). Zudem sei die rechtzeitige Verfügbarkeit der Messgrössen eine Herausforderung (7 Nennungen) wie auch die Tatsache, dass die Zielgrössen von externen Einflussfaktoren abhängen würden (4 Nennungen). Ebenso wird als Herausforderung genannt, dass das Ambitionsniveau der Ziele und Messgrössen und eine möglichst gute Zielerreichung als Gegenspieler zueinander wirkten (3 Nennungen).

Einschätzungen aus den vertiefenden Interviews

Seitens der befragten Verwaltungsvertretern/innen wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass in ihren Ämtern bereits vor Einführung des NFB Ziele und Messgrössen verwendet worden seien. Zudem ging aus den Interviews mit den befragten Verwaltungsvertretern/innen hervor, dass der Nutzen der Ziele sowie Messgrössen stark von den Aufgaben eines Amtes abhängen.

Mit dem NFB seien Anforderungen hinsichtlich Mehrjährigkeit und Messbarkeit aufgestellt worden, die nicht zweckmässig seien und die Aussagekraft der Ziel- und Messgrössen einschränken. Beispielsweise würden sich gewisse Messgrössen auf Projekte beziehen, die eine zehnjährige Laufbahn haben und die man somit erst rückwirkend richtig messen könne. Andererseits würden ein- bis zweijährige Ziele nicht aufgenommen, weil sie nicht ausreichend langfristig ausgelegt seien. Vereinzelt werden einzelne Messgrössen kritisiert, da weder Wirkung noch Kausalität nachweisbar seien. So werde impliziert, dass die ganze Verwaltungstätigkeit quantitativ fassbar sei. Zudem wurde von Einzelpersonen ausgesagt, dass man dazu verleitet werde, einfach erreichbare Ziele zu definieren, um gegenüber dem Parlament gut dazustehen. Zudem müssten die Ziele jeweils bereits im Frühjahr des Vorjahres formuliert werden, was zu früh sei und dazu führe, dass die Angaben Anfang des Jahres teilweise bereits wieder überholt seien.

Zwei Interviewpartner/innen strichen positiv heraus, dass das Erfordernis von Zielen und Messgrössen regelmässig zu wichtigen Diskussionen über die Leistungen sowie die Sinnhaftigkeit der Ziele führe. Weiter sei man so angehalten, fachspezifische Sachverhalte einfach zu formulieren, da die Messgrössen für das Parlament verständlich sein müssten. Das sahen einzelne positiv, andere negativ, weil komplexe Sachverhalte zu stark vereinfacht würden.

4.4 Beurteilung des Voranschlags mit IAFP aus der Perspektive des Bundesrats

Auf Ebene Bundesrat gibt es unterschiedliche Einschätzungen zum Voranschlag mit IAFP. Positiv sei gemäss einer Vertretung, dass für jedes Departement die Entwicklung des Personalbestandes aufgezeigt werde. Zudem sagt eine Vertretung, dass der Voranschlag mit IAFP ein wichtiges Informationsdokument sei, wenn es um die Finanzen des eigenen Departements und den Austausch dazu mit dem Parlament gehe. Er habe mehr Struktur und Einheitlichkeit bezüglich der Zieldefinition, der Budgeterstellung und des Controllings gebracht sowie insgesamt die Transparenz erhöht. Zudem diene er als Grundlage für die Leistungsvereinbarungen. Weiter wird der erhöhte Stellenwert der Finanzplanung positiv hervorgehoben.

Eine Vertretung äusserte sich kritisch zum Voranschlag mit IAFP: Er käme im Bundesrat nicht zur Sprache. Zudem werde er vom Parlament nur selten genutzt, weil er für ein Milizparlament zu komplex und nicht praktikabel sei. Anträge zum Voranschlag mit IAFP

seien stets politisch motiviert. Gleichzeitig verursache die Erarbeitung des Voranschlags mit IAFP aber einen hohen administrativen Aufwand.

Zu den Leistungsgruppen befand eine Vertretung, dass sie künstliche Gebilde entsprechend den Anforderungen seien, sich aber nicht zu Führungszwecken eignen würden. Oft umfassten sie Konten und Bereiche, die keinen inneren Zusammenhang hätten. Darunter würden Transparenz und Vergleichbarkeit leiden. Die andere Vertretung meint hingegen, dass die Strukturierung in Leistungsgruppen die Arbeit gegenüber dem Parlament präge und die Leistungsgruppen eine bessere Sicht auf die einzelnen Ämter und ihre Leistungen schafften.

Bezüglich Zielen und Messgrössen schätzte eine Vertretung, dass lediglich etwa 10% zweckmässig und für die Steuerung relevant seien. Die Messgrössen seien oft weder budgetrelevant noch direkt beeinflussbar durch die Verwaltungstätigkeit; dies führe zu einer falschen Gewichtung der Tätigkeiten. Überdies seien Ziele teilweise nicht erreichbar. Weiter seien viele Ziele operativ, was auch das Parlament dazu verleite, im operativen Bereich zu steuern. Besser geeignet wären Ziele auf einer strategisch höheren Ebene. Die andere Vertretung erachtet die Ziele generell als nützlich, aber nicht als neue Erfindung des NFB. NFB habe einfach eine andere Systematik eingeführt. Die Definition der Ziele sei anspruchsvoll und die Aussagekraft der jeweiligen Messgrössen dürfe nicht überbewertet werden.

Die Kontextinformationen wurden von einer Vertretung nicht als nützlich erachtet, weil sie zu wenig konkret formuliert seien und sich von Jahr zu Jahr kaum änderten.

4.5 Beurteilung des Voranschlags mit IAFP aus der Perspektive des Parlaments

Die Beurteilung des Voranschlags mit IAFP, der Leistungsgruppen und der Ziele und Messgrössen fällt unter den befragten Parlamentariern/innen unterschiedlich aus.

- *Positive Aspekte des Voranschlags mit IAFP:* Insgesamt sei der Voranschlag mit IAFP für die Mitglieder der Finanzkommission eine gute Informationsquelle von hoher Qualität, welche die Informationslage wie auch die Diskussion in den Finanzkommissionen verbessert habe und gut strukturiert sei. Auch die Zusatzberichte der Departemente werden geschätzt. Es könnten in der Diskussion der Finanzkommissionen nicht der gesamte Voranschlag mit IAFP behandelt werden; auf Anstoss der Mitglieder werden aber spezifische Ziele, Soll-Grössen oder Kredite diskutiert. Dabei sei zu beachten, dass die Änderung von Finanzzahlen oder von Soll-Grössen einfacher sei als z.B. die Formulierung eines neuen Ziels. Gemäss einem Mitglied einer Sachkommission werde der Voranschlag mit IAFP nur punktuell genutzt; so sei werde die Aufsicht nun insbesondere bei den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen wahrgenommen und kaum mehr von den Sachkommissionen. Ein Dialog zwischen Finanz- und Sachkommissionen finde nicht statt, insbesondere wegen der fehlenden zeitlichen Abstimmung.

- *Negative Aspekte des Voranschlags mit IAFP:* Gleichzeitig wird der Voranschlag mit IAFP aber auch als grosse Fülle an Informationen und als komplex bewertet: Es gebe viele Detailauswertungen und Einzelangaben. So sei die Analyse zeitaufwändig, gerade um die wichtigen Informationen zu finden; Parlamentarier/innen würden aber ohnehin nur über wenig Ressourcen verfügen. Vereinzelt wurde deshalb eine Verringerung der Komplexität oder eine Zusammenfassung im Sinne von «Das Wichtigste in Kürze» gewünscht.
- *Beurteilung der Leistungsgruppen:* Die Leistungsgruppen wurden unterschiedlich beurteilt. Einige äusserten sich mehrheitlich positiv und befanden, die Leistungsgruppen würden eine bessere Steuerung und Kontrolle ermöglichen. Andere bewerteten die Leistungsgruppen eher negativ: so bringe die leistungsgruppenspezifische Funktionsrechnung keinen Mehrwert und es sei eine gewisse Willkür bei der Definition der Leistungsgruppen festzustellen. Wiederum andere wollten die Leistungsgruppen aufgrund fehlender Erfahrung bzw. Auseinandersetzung damit nicht beurteilen.
- *Beurteilung der Ziele und Messgrössen:* Die Parlamentarier/innen äusserten sich grundsätzlich positiv zu den Zielen und Messgrössen, jedoch waren sie kritisch gegenüber deren Handhabung durch die Verwaltung. Die Ziele seien oft zu wenig mutig, d.h. so formuliert, dass sie sicher erreichbar seien. Weiter seien sie zu spezifisch, nur selten wirkungsbezogen und deshalb für die Arbeit des Parlaments nur selten nützlich. Jedoch ist zu betonen, dass einige befragte Parlamentarier/innen grosse Unterschiede zwischen den Ämtern feststellten und Verständnis für diese zeigten: Schliesslich liessen sich nicht alle Verwaltungstätigkeiten gleichermassen in Ziele und Messgrössen packen und die Zielerreichung politischer Arbeit sei nur bedingt durch die Verwaltung beeinflussbar. Einzelne Parlamentarier/innen fanden, dass Verwaltungseinheiten auch auf Ziele verzichten könnten, wenn diese nicht zweckmässig seien. Insgesamt sei man mit den Zielen noch in einem Übungsprozess. Weiter sprachen sich einzelne Parlamentarier/innen auch für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Finanzkommissionen aus, so z.B., dass die Relevanz der Ziele und Messgrössen besprochen werden könnten. Verwaltung und Parlament müssten sich diesbezüglich noch stärker finden. Als positive Aspekte der Ziele und Messgrössen nannten einige Parlamentarier/innen, dass die Informationen zur Zielerreichung nicht immer nur relevante Hinweise zur Verwaltungstätigkeit gäben, sondern generell von politischem Interesse seien. Zudem könne das Parlament aufgrund der Messgrössen besser antizipieren und proaktiv agieren, insbesondere hinsichtlich finanzieller Risiken. Zuvor habe das Parlament oft lediglich reagieren können.
- *Beurteilung der Soll- und Ist-Werte:* Die Soll-/Ist-Werte seien nach Aussage einzelner Parlamentarier/innen für Milizpolitiker/innen nicht oder nur mit viel Aufwand einzuordnen. Einige meinten, dass wichtige Informationen in der Fülle von Informationen untergehen würden. Einzelne konnten keine spezifische Auskunft geben.

5 NFB-Instrumente der betrieblichen Planung und Steuerung

5.1 Leistungsvereinbarung

Die **Leistungsvereinbarung** ist ein verwaltungsinternes Instrument zur Erarbeitung und Vereinbarung der neuen Jahresziele einer Verwaltungseinheit zwischen Departementsvorsteher/in und Amtsdirektor/in. Sie enthält insbesondere die Projektziele sowie die Leistungsgruppenziele. Die Leistungsvereinbarung bildet die Grundlage für die ziel- und ergebnisorientierte Führung des Amtes sowie seiner Mitarbeiter/innen. Sie dient einerseits der Kommunikation zwischen Departements- und Amtsleitung. Andererseits soll sie auch der VE-internen Kommunikation dienen und Identifikation und Motivation bei den Mitarbeitern/innen der Verwaltungseinheit stiften.

5.1.1 Nutzung und Nützlichkeit der Leistungsvereinbarung aus Perspektive der Bundesverwaltung

Die Leistungsvereinbarung wird von 74% der Befragungsteilnehmenden als Führungsinstrument zwischen der Departementsleitung und der eigenen Verwaltungseinheit genutzt. Ebenfalls häufig, so von 57% der Befragungsteilnehmenden, wird die LVB zur Planung der Jahresziele der eigenen Organisationseinheit verwendet. Die Verwendung der LVB für die Führung der Mitarbeitenden ist deutlich weniger häufig. Nicht genutzt wird die Leistungsvereinbarung von 11% der Befragungsteilnehmenden.

Nutzung der Leistungsvereinbarung	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
Als Führungsinstrument zwischen Departementsleitung und meiner Verwaltungseinheit	96	74%
Zur Planung der Jahresziele meiner Organisationseinheit	74	57%
Als Grundlage für die Zielvereinbarungen mit meinen Mitarbeitenden	51	40%
Als Kommunikationsinstrument zu meinen Mitarbeitenden	34	26%
Die Leistungsvereinbarung wird nicht genutzt.	14	11%
Weiteres	2	2%

Tabelle 8: Angaben zur Nutzung der Leistungsvereinbarung (n=129). Quelle: Online-Befragung NFB; Frage 23: «Wozu nutzen Sie die Leistungsvereinbarung?».

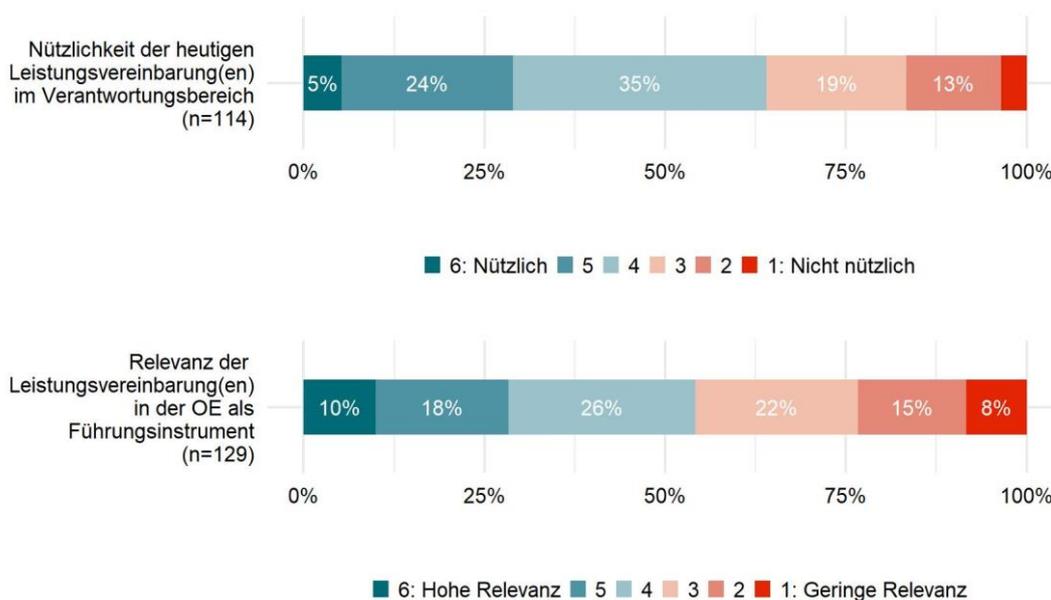
Dabei sind Unterschiede in den Beurteilungen auszumachen:

- Auf Ebene der Verwaltungseinheit wird die Leistungsvereinbarung gemäss Einschätzung häufiger als Führungsinstrument zwischen Departementsleitung und der eigenen Verwaltungseinheit genutzt als auf Ebene der Departemente.
- Ehemalige FLAG-Ämter nutzen die Leistungsvereinbarungen häufiger für die beabsichtigten Zwecke als andere Ämter.

- Werden die NFB-Instrumente als zentral erachtet, werden sie verhältnismässig häufiger als Grundlage zur finanziellen Führung und zur Leistungssteuerung der Organisationseinheit und für die Zielvereinbarungen genutzt.
- Im EDI wird die Leistungsvereinbarung vergleichsweise öfter als Führungsinstrument zwischen Departementsleitung und Verwaltungseinheit sowie als Kommunikationsinstrument zu den Mitarbeitenden verwendet. Im VBS wird die Leistungsvereinbarung verhältnismässig häufiger als Grundlage für die Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitenden genutzt.

Als nützlich (Antwortkategorien 5 und 6) wird die heutige Leistungsvereinbarung im eigenen Verantwortungsbereich von 29% der Befragungsteilnehmenden erachtet, von 17% als nicht nützlich (Antwortkategorien 1 und 2). Über die Hälfte der Befragungsteilnehmenden (54%) war unentschlossen hinsichtlich der Bewertung der Leistungsvereinbarungen und beurteilten sie als entweder tendenziell nützlich oder tendenziell unnützlich. Die Relevanz der Leistungsvereinbarung als Führungsinstrument in der eigenen Organisationseinheit wird insgesamt etwas geringer beurteilt als ihre Nützlichkeit.

Nützlichkeit und Relevanz der Leistungsvereinbarung(en)



econcept

Figur 10: Beurteilung der Nützlichkeit sowie der Relevanz der Leistungsvereinbarung(en) (k.A. von 14 und 9 Befragungsteilnehmenden gemäss Reihenfolge in Grafik). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 22: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der heutigen Leistungsvereinbarungen in Ihrem Verantwortungsbereich?» und Frage 24: «Welche Relevanz schreiben Sie der/n Leistungsvereinbarung/en in Ihrer Organisationseinheit als Führungsinstrument zu?».

Bezüglich der Nützlichkeit und der Relevanz sind ähnliche Unterschiede in der Beurteilung auszumachen wie bezüglich des Nutzens der Leistungsvereinbarung:

- Verwaltungseinheiten bewerten die Leistungsvereinbarung als etwas nützlicher und von höherer Relevanz als die Departementsleitungen.

- Ehemalige FLAG-Ämter bewerten die Leistungsvereinbarung als deutlich nützlicher und von höherer Relevanz als andere Befragungsteilnehmende.
- Die Nützlichkeit und Relevanz der Leistungsvereinbarung wird etwas höher beurteilt, wenn die NFB-Instrumente die zentralen Führungsinstrumente darstellen.
- Das EDI beurteilt die Nützlichkeit und Relevanz der Leistungsvereinbarung verhältnismässig etwas höher, und das EDA verhältnismässig etwas geringer als die anderen Departemente.

5.1.2 Einschätzungen und Optimierungsbedarf bzgl. Leistungsvereinbarung aus Perspektive der Bundesverwaltung

Auch die vertiefenden Interviews mit Vertretern/innen der Bundesverwaltung zeigen ein breites Spektrum an Einschätzungen zur Leistungsvereinbarung auf. Während die Leistungsvereinbarung für einige ein wichtiges Führungsinstrument und Kommunikationswerkzeug darstellt, das mit einer gegenseitigen Verpflichtung zwischen Departementsvorsteher/in und Verwaltungseinheit einhergeht, messen ihr andere keine betriebliche oder politische Bedeutung zu. Bei den meisten Interviewpartnern/innen korrelierte die Beurteilung der Leistungsvereinbarung mit der Beurteilung des gesamten NFB-Instrumentariums. Allerdings hat die Leistungsvereinbarung in einigen Organisationseinheiten selbst dann einen hohen Stellenwert, wenn sie dem NFB-Instrumentarium ansonsten kaum Relevanz beimessen.

Einzelne merkten in der Online-Befragung an, dass sich die LVB eher auf Ebene des Departements als für die Verwaltungseinheit eigne.¹⁰ In den Interviews konnte festgestellt werden, dass für einzelne Vertreter/innen innerhalb desselben Departements die Leistungsvereinbarung auf Stufe Verwaltungseinheit als bedeutsamer eingeschätzt wurde als auf Stufe Departementsleitung. Der Stellenwert der LVB hängt gemäss Einzelnen auch davon ab, wie wichtig das Instrument für das Generalsekretariat sei; teilweise sei ihr Stellenwert vom/von der Departementsvorsteher/in beeinflusst, teilweise nicht.

Gemäss der Online-Befragung¹¹ und den vertiefenden Interviews werden folgende positive und negative Aspekte der Leistungsvereinbarung genannt.

- *Leistungsvereinbarung als wichtiges Führungs- und Kommunikationsinstrument:* Die LVB formalisiere eine langfristige und umfassende Betrachtung auf amtsspezifische Projekte. Sie stelle die Grundlage für die Definition der Ziele der Geschäftsleitung und der Bereichsziele dar sowie für die Zielvereinbarungen mit den einzelnen Mitarbeitern/innen. Da sie öffentlich und im Intranet aufgeschaltet sei, sei sie unter den Mitar-

¹⁰ 6 Nennungen in der Online-Befragung

¹¹ Offene Antworten auf die Frage 25: «Sehen Sie konkreten Optimierungsbedarf beim Instrument der Leistungsvereinbarung?» (n=30). Die gegebenen Antworten wurden durch die Evaluatoren/innen kategorisiert.

beitern/innen sehr präsent. Zudem mache sie den Verwaltungsapparat besser erklärbar. Gleichzeitig wird auch negativ bewertet, dass die LVB dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt ist: dies sei dem Nutzen der LVB als Führungsinstrument abträglich.¹²

- *Leistungsvereinbarung als bottom-up Führungsinstrument:* Die Leistungsvereinbarung stelle gewissermassen eine bottom-up Führung dar. Die Vereinbarung gebe den Ämtern die Gelegenheit, mit dem/r Departementschef/in über die Leistungen und den Ressourceneinsatz zu sprechen und Rückhalt dazu zu erhalten.
- *Zeitpunkt der Erstellung und abgemachte Fristen:* Da die LVB jeweils Ende Jahr aufdatiert werde, habe sie im Vergleich zum Voranschlag einen stärkeren Bezug zur Aktualität. Gleichzeitig sei das Instrument der LVB aber zu statisch¹³; sie werde auch nicht laufend der politischen Realität angepasst und aktualisiert. Gleiches gilt für die Projekte und Vorhaben, die mit Terminen versehen werden müssen. Einerseits seien die Fristen zum Zeitpunkt der Erstellung der LVB noch nicht klar; andererseits sollte eine geringfügige Projektverzögerung nicht als schlechtere Zielerreichung interpretiert werden.
- *Doppelspurigkeiten:* Die Leistungsvereinbarung sei ein weiteres Instrument neben Voranschlag mit IAFP und Bundesratszielen. Die verschiedenen Prozesse seien weder zeitlich noch thematisch aufeinander abgestimmt. Teilweise wird der Leistungsvereinbarung deshalb kein Mehrwert zugesprochen¹⁴, andere würden sie gerne zeitlich besser mit anderen Zielsystemen (Bundesratsziele, Voranschlag) abstimmen können¹⁵ oder sie inhaltlich ausbauen (z.B. auch mit dem Leistungsnachweis)¹⁶. Letztere wünschten sich eine Vereinfachung des Prozesses.¹⁷

5.1.3 Beurteilung der Leistungsvereinbarungen aus Perspektive des Bundesrats

Generell seien Leistungsvereinbarungen gemäss einer Vertretung wichtige Instrumente, die formellen Vorgaben seien aber zu rigide. Um die Leistungsvereinbarung als Führungsinstrument nutzen zu können, müsse man inhaltliche Vorgaben zu einzelnen Projekten machen, und nicht auf der allgemeinen Ebene verbleiben. Das Budget sei allen Beteiligten ohnehin klar und werde von der Verwaltung unabhängig von der Vereinbarung eingehalten. Deshalb arbeite er/sie mit einem zusätzlichen, zweiseitigen Dokument.

Gemäss der anderen Vertretung stelle die LVB die Grundlage für die Personalgespräche mit den Amtsdirektionen dar; sie bringe mehr Systematik bereits in der Vorbereitung der LVB und weise den/die Bundesrat/rätin auf neue Themen hin. Zudem könne so der betriebswirtschaftliche Überblick gewahrt werden und es werde eine längerfristige, umfassendere Sicht auf amtsspezifische Projekte ermöglicht. Die Beurteilung der Arbeit der

¹² 3 Nennungen in der Online-Befragung.

¹³ Dies entspricht auch 4 Nennungen in der Online-Befragung.

¹⁴ 9 Nennungen in der Online-Befragung: Die Leistungsvereinbarung sei überflüssig, weil es Doppelspurigkeiten mit anderen Instrumenten gebe und sie nur Zusatzaufwand, aber keinen Mehrwert bringe

¹⁵ 6 Nennungen in der Online-Befragung.

¹⁶ 6 Nennungen in der Online-Befragung.

¹⁷ 4 Nennungen in der Online-Befragung.

Amtsdirektionen geschehe aber nicht nur aufgrund der LVB. Kritisiert wird, dass die Dynamik des politischen Geschehens nicht in den statischen LVB aufgenommen werden könne und dass es eine bessere Koordination mit der politischen Planung brauche.

5.2 Neue betriebliche Instrumente

Das **Globalbudget** soll den betrieblichen Handlungsspielraum der Verwaltungseinheiten erhöhen, indem finanzielle Mittel im Eigenbereich dort eingesetzt werden können, wo sie zur Zielerreichung gebraucht werden. Dies soll insgesamt zu einer verbesserten Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit führen. Es sind Verschiebungen zwischen den Aufwandsarten¹⁸ oder zwischen dem Funktionsaufwand¹⁹ und den Investitionsausgaben möglich; sie müssen allerdings in der Staatsrechnung transparent dargestellt und bei grösseren Abweichungen begründet werden.²⁰

Neben dem Globalbudget wurden mit dem NFB **drei Instrumente** eingeführt, die ebenfalls die betriebliche Flexibilität erhöhen sollen: die **Reservenbildung, die Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen und die Kreditverschiebung**.

- *Zweckgebundene Reservenbildung*: Reserven können infolge Projektverzögerungen gebildet und zweckbestimmt für das ursprünglich geplante Projekt eingesetzt werden.
- *Allgemeine Reservenbildung*: Reserven können bei Wirtschaftlichkeitsverbesserungen und nicht budgetierten, leistungsinduzierten Nettomehrerträgen im Eigenbereich gebildet werden und für Aufgaben im Rahmen des Grundauftrags eingesetzt werden. Die Gründe dafür müssen differenziert ausgewiesen werden.
- *Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen und Auflösung von Reserven*: Die im Globalbudget bewilligten Funktionsaufwände und/oder Investitionsausgaben können überschritten werden, wenn sie durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge innerhalb des Rechnungsjahrs oder durch die Auflösung von Reserven, die in früheren Rechnungsjahren gebildet wurden, gedeckt werden können.
- *Kreditverschiebung*: Möglichkeit der Departemente, in begrenztem Umfang (3% des Departementsbudgets) Kreditverschiebungen zwischen den Globalbudgets ihrer Verwaltungseinheiten vorzunehmen.

5.2.1 Nutzung und Nützlichkeit von Globalbudget und betrieblichen Instrumente

Die Möglichkeit der Reservenbildung wurde unter den neuen betrieblichen Instrumenten seit ihrer Einführung am häufigsten, nämlich von 73% der Befragungsteilnehmenden, genutzt. Auch die weiteren betrieblichen Instrumente (Möglichkeit der Kreditverschiebung

¹⁸ Aufwandsarten sind Personalaufwand, Informatiksachaufwand, Beratung und externe Dienstleistungen, Übriger Eigenaufwand.

¹⁹ Unter den Funktionsaufwand zählen der Eigenaufwand, der Transferaufwand und der Finanzaufwand.

²⁰ Vgl. NFB-Botschaft, S. 794f.

und der Kreditüberschreitung) wurde von mehr als der Hälfte der Befragungsteilnehmenden schon genutzt. Befragungsteilnehmenden, welche eines oder mehrere der neuen betrieblichen Instrumente noch nicht genutzt haben, gaben mehrheitlich an, dass dazu kein Bedarf bestanden habe (vgl. Tabelle 19 im Anhang A-6). Bei der Möglichkeit der Kreditüberschreitung gaben 15% der Befragungsteilnehmenden an, dass der Grund für die Nichtnutzung war, dass sie keine Erträge hatten.

Nutzung der neuen betrieblichen Instrumente	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
Möglichkeit der Reservenbildung	91	73%
Möglichkeit der Kreditverschiebung zwischen Globalbudgets und Einzelkrediten	70	58%
Möglichkeit der Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen oder Reservenauflösung	64	53%

Tabelle 9: Angaben zur Nutzung der neuen betrieblichen Instrumente (n=125, 121 und 120). Quelle: Online-Befragung NFB; Frage 26a: «Haben Sie die neuen betrieblichen Instrumente seit ihrer Einführung schon genutzt?».

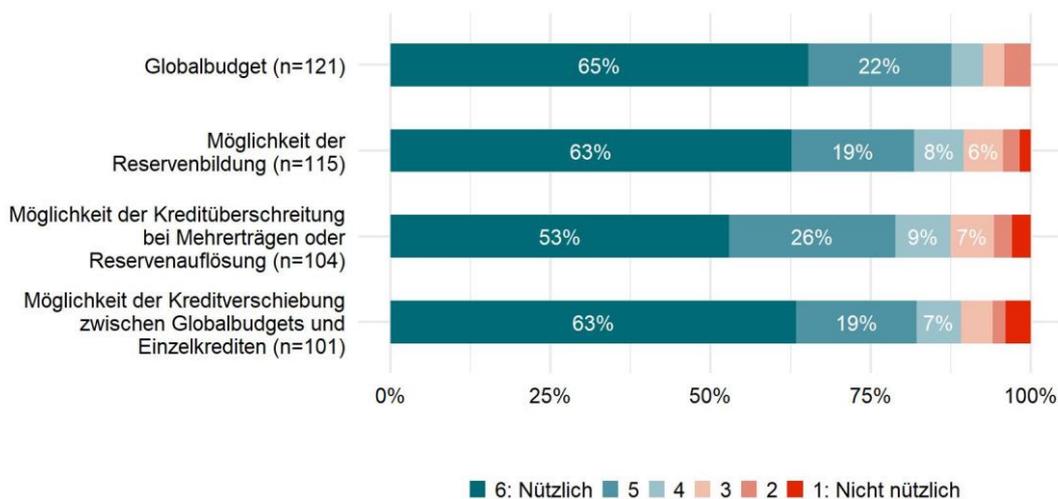
Von Befragungsteilnehmenden aus ehemaligen FLAG-Ämtern wurden die Möglichkeiten der Reservebildung und der Kreditüberschreitung deutlich öfters genutzt als von anderen Befragungsteilnehmenden. Zwischen den Departementen gibt es nur geringfügige Unterschiede in der Nutzung der betrieblichen Instrumente.²¹

Das Globalbudget wie auch die mit Einführung des NFB neuen betrieblichen Instrumenten werden von rund 80%-90% der Befragungsteilnehmenden als nützlich erachtet (Antwortkategorien 5 und 6). Im Vergleich zu den anderen Instrumenten wird die Möglichkeit der Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen oder Reservenauflösung leicht geringer, aber immer noch von 79% der Befragungsteilnehmenden als eindeutig nützlich bewertet. Rund 15% der Befragungsteilnehmenden konnten die Nützlichkeit der beiden Instrumente der Kreditüberschreitung und der Kreditverschiebung nicht eindeutig beurteilen, was vermutlich auch damit zu tun hat, dass diese Instrumente (noch) nicht genutzt wurden (vgl. Tabelle 9).

In der Beurteilung der Nützlichkeit der neuen betrieblichen Instrumente gibt es kaum Unterschiede zwischen Befragungsteilnehmenden mit Departementsperspektive und solchen mit Perspektive einer Verwaltungseinheit. Auch zwischen den Departementen ist dies so. Von Befragungsteilnehmenden aus ehemaligen FLAG-Ämtern werden die betrieblichen Instrumente allerdings als deutlich nützlicher beurteilt als von anderen Befragungsteilnehmenden.

²¹ Auffällig ist lediglich das EDA, das die neuen betrieblichen Instrumente gemäss den Befragungsteilnehmenden deutlich weniger oft genutzt hat als andere Departemente.

Nützlichkeit der neuen betrieblichen Instrumente



econcept

Figur 11: Beurteilung der Nützlichkeit der neuen betrieblichen Instrumente im Verantwortungsbereich (k.A. von 11, 6, 27 und 31 Befragungsteilnehmenden gemäss Reihenfolge in Grafik). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 27: «Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der folgenden neuen betrieblichen Instrumente in Ihrem Verantwortungsbereich?».

Einschätzungen aus den vertiefenden Interviews mit Vertretern/innen der Bundesverwaltung

Die Verwaltungseinheiten könnten von der durch die Einführung der Globalbudgets gewonnenen Flexibilität bei den Sachaufwänden profitieren, so ein Grossteil der befragten Vertreter/innen der Bundesverwaltung. Rund die Hälfte der Befragten monierten allerdings, dass die Verwaltungseinheiten das Potenzial eines Globalbudgets noch nicht umfänglich ausschöpfen könnten. Einerseits seien im Personalbereich bedeutende Freiheiten abhandengekommen bzw. würden sie fehlen. Andererseits liege dies an der Handhabe des Parlaments, das vor allem Inputsteuerung über Personal und Budget betreibe.

Das Instrument der zweckgebundenen Reserven werde von vielen Ämtern regelmässig genutzt und sei eine gute, funktionale Möglichkeit, die Jährlichkeit zu brechen und Projektverzögerungen effizient zu handhaben. Anders bei den allgemeinen Reserven, bezüglich denen die grosse Mehrheit der Befragten die Hürden als zu hoch erachtet, als dass das Instrument praktikabel wäre. Es gebe zudem gemäss einem/r Befragten keinen wirklichen Anreiz, unterjährig Kosten einzusparen, da bei Reservenbildung die Gefahr bestehe, einen grossen Teil davon abtreten zu müssen. Einem/r befragten Vertreter/in eines ehemaligen FLAG-Amtes zufolge sei die Bildung allgemeiner Reserven mit dem NFB schwieriger geworden: Während im FLAG-Programm ex-post-Bewilligungen möglich waren, müsse das Parlament heute die Staatsrechnung gutheissen, bevor man die Reserven verwenden könne.

Nur wenige der Befragten äusserten sich zur Möglichkeit der Kreditverschiebungen. Einzelne zeigten sich erfreut über die Möglichkeit und beschrieben sie als durchaus operabel. So könnten z.B. mithilfe von Kreditverschiebungen die in der Bundesverwaltung nicht gern

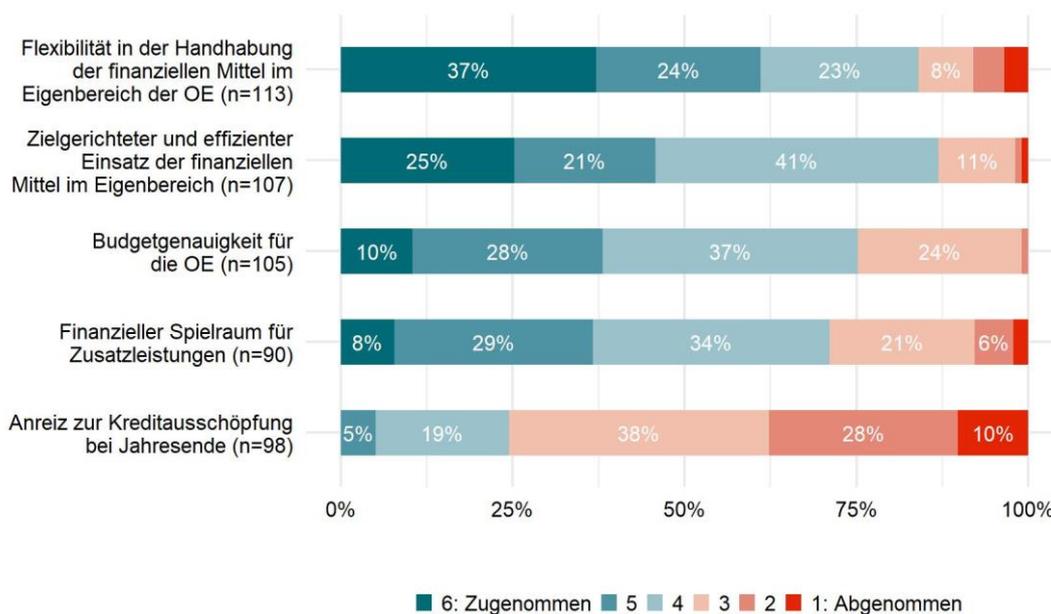
gesehenen Kreditreste vermieden werden. Andere Befragte kritisierten, das Parlament würde dem Instrument zu enge Grenzen setzen: So sei es kaum möglich, grössere Beträge ins Personalbudget zu verschieben. Zudem könne ein Amt mit vielen Transferkrediten nicht davon profitieren, da nur Kreditverschiebungen zwischen Globalbudgets (die nur den Eigenaufwand und nicht den Transferaufwand betreffen) möglich seien.

Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB

Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB hat die Flexibilität in der Handhabung der finanziellen Mittel im Eigenbereich gemäss 61% der Befragungsteilnehmenden zugenommen (Antwortkategorien 5 und 6). Auch der zielgerichtete und effiziente Einsatz von finanziellen Mittel im Eigenbereich hat gemäss 46% der Befragungsteilnehmenden zugenommen. Gleichzeitig hat der Anreiz zur Kreditausschöpfung bei Jahresende gemäss 38% der Befragungsteilnehmenden abgenommen (Antwortkategorien 1 und 2). Es fällt auf, dass zwischen 10% und 30% der Befragungsteilnehmenden die dargestellten Aspekte der betrieblichen Instrumente nicht abschliessend beurteilen konnten, wenn auch tendenziell positiv. Dies hat vermutlich auch damit zu tun, dass noch nicht alle die betrieblichen Instrumente genutzt haben.

Unterschiede in diesen Beurteilungen gibt es weder zwischen den Führungsebenen noch aufgrund der Erfahrungen als FLAG-Amt.

Beurteilung der betrieblichen Instrumente hinsichtlich der dargestellten Aspekte



econcept

Figur 12: Beurteilung der betrieblichen Instrumente hinsichtlich der dargestellten Aspekte (k.A. von 15-41 Befragungsteilnehmenden). Hinweis: Die Antwortkategorie «Weiteres», die von 4 Befragungsteilnehmenden beantwortet wurde, ist nicht abgebildet. Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 28: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie beurteilen Sie die neuen betrieblichen Instrumente (Globalbudget, Reservenbildung, Kreditüberschreitung, Kreditverschiebung) hinsichtlich folgender Aspekte?».

5.2.2 Optimierungsbedarf beim Globalbudget und den betrieblichen Instrumenten

Optimierungsbedarf bzgl. Globalbudget

Optimierungsbedarf beim Globalbudget wird sowohl von 32% der Befragungsteilnehmenden der Online-Befragung (vgl. Tabelle 20 im Anhang A-6) als auch gemäss der grossen Mehrheit der Befragten in den Interviews bezüglich denselben zwei Aspekten geortet²².

- Erstens wäre die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Funktionsaufwänden²³ (im Eigenbereich) zu verbessern. Zum anderen soll eine grössere Flexibilität zwischen dem Eigen- und dem Transferaufwand ermöglicht werden. Gerade Vertreter/innen von Verwaltungseinheiten mit hohen Transferkrediten monierten, dass ihnen bei den Transferkrediten die nötige Flexibilität fehle.
- Zweitens wird eine grössere Flexibilität beim Personalaufwand genannt, wobei es insbesondere darum geht, der Übersteuerung durch das Parlament zu begegnen²⁴. Die Befragten in den Interviews kritisierten die Handhabung des Parlaments, über das Budget und vor allem das Personal statt über die Leistungen zu steuern. Die Querschnittskürzungen im Personalbereich könnten zu unerwünschten Situationen führen, z.B., dass externe Leistungen eingekauft werden müssen, auch wenn sie mit eigenem Personal billiger erbracht werden könnten oder dass der Bundesrat im Februar ein Projekt bewillige, man aber erst im Juni erfahre, ob dem Amt das benötigte Personal zur Verfügung gestellt werde. Die jetzige Handhabung erfordere ein hürdenreiches Prozedere, um beim Personal aufzustocken oder Personalleistungen anderer Bundesämter in Anspruch nehmen zu können, und sei nicht auf rasche Handlungsfähigkeit angelegt.

Weitere Einzelnennungen betreffen die Aufhebung von spezifischen Einschränkungen und die Möglichkeit mehrjähriger Globalbudgets.

Optimierungsbedarf bzgl. betrieblicher Instrumente

25% resp. 27% der Teilnehmenden der Online-Befragung orten Optimierungsmöglichkeiten bei der Reservenbildung und bei der Kreditverschiebung. Nur geringer Optimierungsbedarf, nämlich von 14% der Befragungsteilnehmenden, wird bei der Kreditüberschreitung gesehen. Auch gemäss den vertiefenden Interviews wird Optimierungsbedarf vor allem bei der Bildung von Reserven und bei der Kreditverschiebung genannt.

- *Reservenbildung*: Bei der Möglichkeit der Reservenbildung (sowohl allgemeine als auch zweckgebundene) wird u.a. die Reduktion der Restriktionen bzw. Bedingungen zur Bildung von Reserven, die Aufhebung der Zweckbindung an Vorhaben und Pro-

²² Offene Antworten auf die Frage 29: «Bitte geben Sie uns konkrete Hinweise zum Optimierungsbedarf.» (Globalbudget, n=31; Reservenbildung, n=21; Kreditüberschreitung, n=10; Kreditverschiebung, n=23).

²³ Bei der Online-Befragung 15 Nennungen.

²⁴ 13 Nennungen bei der Online-Befragung.

jekte, die Erhöhung des geltenden Limits sowie eine Vereinfachung bezüglich der dazugehörigen Administration gewünscht.²⁵ Oder aber wünschen die befragten Verwaltungsvertreter/innen die Schaffung zusätzlicher Reservengefässe, die flexibler genutzt werden können. Zudem wird auf den zu späten Entscheidungszeitpunkt des Parlaments hingewiesen.²⁶

- *Kreditüberschreitung*: Auch bei der Möglichkeit der Kreditüberschreitung wird Optimierungsbedarf insbesondere darin gesehen, die Restriktionen zumindest bei kleinen Überschreitungen zu lockern und den Prozess zu vereinfachen.²⁷ Überdies merkte jemand an, dass das Instrument kaum genutzt werde, solange Kreditüberschreitungen seitens Politik als negativ taxiert würden.
- *Kreditverschiebung*: Bei der Möglichkeit der Kreditverschiebung bedürfe es besonders in Bezug auf die 3%-Grenze einer Optimierung: Diese sei zu streng und verunmögliche Flexibilität.²⁸ Eine erhöhte Grenze, z.B. neu von 5%, könnte zu deutlich mehr Flexibilität führen. Zudem solle die Möglichkeit zur Verschiebung zwischen Sach- und Personalkrediten gegeben werden. Auch bei der Kreditverschiebung wird eine Vereinfachung des Prozesses gewünscht.²⁹ Gemäss einem Amt mit vielen Transferkrediten werden zusätzliche Verschiebungsmöglichkeiten begrüsst, d.h. auch solche im Bereich des Transferaufwands und nicht nur zwischen Globalbudgets (im Bereich des Eigenaufwand).

5.2.3 Beurteilung des Globalbudgets und der neuen betrieblichen Instrumente aus Perspektive des Parlaments

Mehr als die Hälfte der Parlamentarier/innen befand, die Verwaltung hätte dank der flächendeckenden Einführung von Globalbudgets mehr Handlungsspielraum. Einzelne Parlamentarier/innen hatten unterschiedliche Meinungen dazu, ob die Verwaltungseinheiten diesen gewonnenen Spielraum nutzen und schätzen würden. Die Befürchtungen, dass die Verwaltung den vergrösserten finanziellen Handlungsspielraum missbrauchen und die Ausgaben explodieren würden, seien – so zwei Parlamentarier/innen – nicht eingetroffen; ein/e Parlamentarier/in sprach gar von einer «Unternutzung» der Budgets. Zwei der Befragten erwähnten überdies, dass die Einführung der Globalbudgets aus ihrer Sicht die finanzielle (Co-)Steuerung durch das Parlament erleichtert hätte: Zuvor hätten Nachtragskredite gestellt werden müssen; die neu gewonnene Flexibilität vermindere den diesbezüglichen Aufwand für Verwaltung und Parlament. Einzelne Parlamentarier/innen stellen zudem fest, dass die Idee des Globalbudgets – und wie dieses gemäss NFB vom Parlament zu steuern wäre – noch nicht vollständig im Parlament angekommen sei.

²⁵ 13 Nennungen bei der Online-Befragung.

²⁶ 3 Nennungen bei der Online-Befragung.

²⁷ 8 Nennungen bei der Online-Befragung.

²⁸ 12 Nennungen bei der Online-Befragung.

²⁹ 6 Nennungen bei der Online-Befragung.

In Bezug auf die betrieblichen Instrumente zeigten sich die befragten Parlamentarier/innen uneins. Einzelne befanden die Instrumente für gut, sahen keine Probleme hinsichtlich der Möglichkeit von Kreditverschiebungen oder meinten, die zur Verfügung stehenden Instrumente hätten die Finanzadministration vereinfacht, da keine Nachtragskredite mehr erforderlich seien. Zwei Parlamentarier/innen fanden, die Verwaltung solle keine Reserven bilden oder Rückstellungen machen, denn das würde die Steuerung und Aufsicht durch das Parlament erschweren. Zwei weitere Parlamentarier/innen konnten sich aus mangelnder Erfahrung nicht zu den betrieblichen Instrumenten äussern.

6 Steuerung durch den Bundesrat und die Bundesversammlung

Generell liegt die finanzielle Steuerung (Budgetkompetenz) bei der Legislative und die Planung von Aufgaben und Finanzen primär bei der Exekutive.

Für den **Bundesrat** ist der Budgetierungsprozess eines von mehreren Instrumenten der finanziellen Führung des Bundeshaushalts. Im Vergleich zu vor Einführung des NFB hat sich im Eigenbereich die Output-Steuerung im Vergleich zur Input-Steuerung gestärkt. Der Bundesrat hält aber fest an einer Top-down-Planung und -Steuerung des Funktionsaufwands. Politische Verbindlichkeit gegenüber dem Parlament erhalten die im Voranschlag mit IAFP ausgewiesenen Anteile der relevanten Kontengruppen (z.B. Personal, Informatik), da diese dem Budgetbeschluss des Parlaments unterliegen. Zudem legt der Bundesrat über die Verwendung der Globalbudgets und die Entwicklung des Funktionsaufwands in der Staatsrechnung Rechenschaft ab.

Für den Bundesrat sollten sich folgende Vorteile ergeben: eine verstärkte Planung und Steuerung, die besser in den Führungsprozess integriert ist, eine einfachere Umsetzung der Ziel- und Ergebnisorientierung sowie ein flexibilisierter Ressourceneinsatz im Eigenbereich der jeweiligen Verwaltungseinheiten.

6.1 Steuerung durch den Bundesrat aus Perspektive des Bundesrates

Gemäss einer Vertretung des Bundesrates sei er/sie in seiner Steuerungsfunktion durch das Parlament eingeschränkt. Das NFB sei zu kompliziert und detailliert für die finanzielle Steuerung durch ein Milizparlament. Deshalb stelle das Parlament eher ideologische oder zu allgemeine Anträge ohne finanzpolitische Relevanz. Das NFB müsse dahingehend verbessert und vereinfacht werden, dass das Parlament nur noch strategische Vorgaben mache und die Verwaltung im Detail entscheide. So solle das Parlament z.B. darüber entscheiden, ob die Personal- oder Sachaufwände zu reduzieren seien; es sei aber nicht Sache des Parlaments festzulegen, auf welchen Posten diese Reduktionen dann vollzogen werden.

Gemäss der anderen Vertretung könne nicht nur mit den NFB-Instrumenten gesteuert und geführt werden; es brauche noch weitere Führungsinstrumente. Zudem wäre es wünschenswert, wenn das Parlament stärker gemäss dem Ansatz des NFB steuern würde.

6.2 Steuerung und Mitwirkung durch die Bundesversammlung

Das **Parlament** hat mit dem NFB neue Steuerungsinstrumente erhalten, die auf dem Prinzip der selektiven Einflussnahme beruhen:

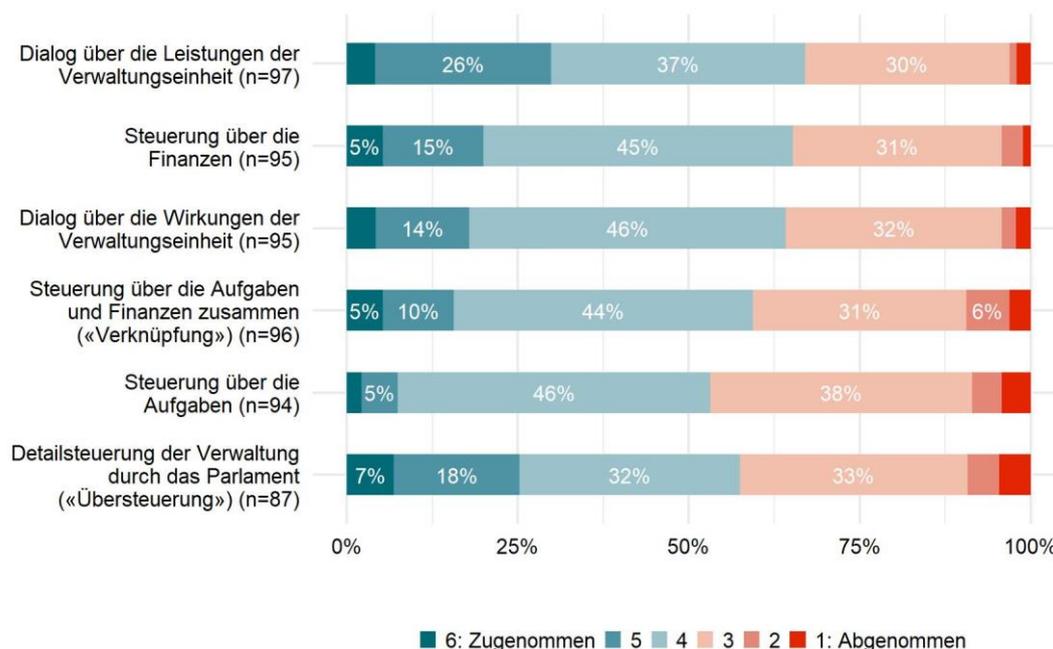
- Beschluss von Planungsgrössen, so zu Aufwand und Ertrag, zu Investitionen sowie zu Zielen, Messgrössen und Soll-Werten
- Beschluss zu Rahmenbedingungen der Kreditverwendung eines Globalbudgets

Das Parlament sollte so seine beschränkten zeitlichen Ressourcen auf die Bereiche und Fragen mit grösstem politischen Handlungsbedarf fokussieren. Allerdings war klar, dass der Einsatz der parlamentarischen Steuerungsinstrumente vorbereitet werden sollte, um durch das Parlament genutzt zu werden.

Für das Parlament sollten sich folgende Vorteile ergeben: eine flächendeckende Transparenz über Aufgaben und Finanzen der Verwaltungseinheiten im Eigenbereich, welche die Oberaufsicht des Parlaments erleichtern sollte sowie zusätzliche Kompetenzen in der Leistungssteuerung bei Bedarf des Parlaments.

Der Dialog zwischen Parlament und Verwaltungseinheit über die Leistungen der Verwaltungseinheit hat gemäss 30% der Befragungsteilnehmenden zugenommen (Antwortkategorien 5 und 6), gemäss 20% auch die Steuerung des Parlaments über die Finanzen. Auch zugenommen hat gemäss 18% der Dialog zwischen Parlament und Verwaltungseinheit über die Wirkungen der Verwaltungseinheit.

Veränderung der Steuerung und Mitwirkung des Parlaments mit dem NFB hinsichtlich der dargestellten Aspekte



econcept

Figur 13: Veränderung der Steuerung und Mitwirkung des Parlaments mit dem NFB hinsichtlich der dargestellten Aspekte (k.A. von 18-45 Befragungsteilnehmenden). Hinweis: Die Antwortkategorie «Weiteres», die von 2 Befragungsteilnehmenden beantwortet wurde, ist nicht abgebildet. Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 30: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie hat sich die heutige Steuerung und Mitwirkung des Parlaments mit dem NFB hinsichtlich der folgenden Aspekte verändert?».

Gleichzeitig hat auch die Detailsteuerung der Verwaltung durch das Parlament gemäss 25% der Befragungsteilnehmenden zugenommen. Die Mehrheit der Befragungsteilnehmenden stellt bei allen genannten Aspekten der Steuerung und Mitwirkung des Parlaments mit dem NFB eine Zunahme fest. Allerdings fällt auf, dass ebenso eine grosse Mehrheit der Befragungsteilnehmenden (zwischen 65% und 84%) nur eine tendenzielle Zunahme oder Abnahme feststellen kann. Vereinzelt wurde diesbezüglich in den vertiefenden Interviews genannt, dass bereits vor NFB z.B. mit dem Parlament ein Dialog über Leistungen der Verwaltungseinheit und es darum keine Zu- oder Abnahme aufgrund von NFB gegeben habe.

Einschätzungen aus den vertiefenden Interviews mit den Parlamentariern/innen zur Nutzung der neuen parlamentarischen Steuerungsinstrumente

Die Äusserungen der Parlamentarier/innen betreffend die Nutzung der neuen parlamentarischen Instrumente ergeben kein einheitliches Bild. Etwas mehr als die Hälfte der befragten Parlamentarier/innen hob die positiven Wirkungen der Instrumente folgendermassen hervor:

- Das Parlament verfüge erst seit Einführung des NFB über die erforderlichen Kompetenzen und Instrumente, um den Finanzplan wirklich zu beeinflussen. Zuvor habe man zu viel über Details und den Personalaufwand diskutiert. Heute könne man sich auf die wesentlichen Debatten fokussieren.
- Die Instrumente würden im Budgetprozess seitens der Fraktionen rege genutzt, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Deshalb würden öfters auch inhaltliche Debatten geführt.
- Die Instrumente würden dem Parlament eine bessere Handhabe gegenüber dem Bundesrat ermöglichen. In der Vergangenheit habe der Bundesrat erlassene Budgeterhöhungen im Folgejahr wieder nach unten korrigiert oder beschlossene Kredite in Eigenregie gekürzt. Nun verfüge das Parlament über Instrumente, um stärker Einfluss zu nehmen.
- Dank den Zusatzinformationen erhalte das Parlament einen besseren und strukturierteren Überblick, wodurch die Vorberatungen fundierter und effizienter vonstattengingen.
- Die Finanzkommissionen hätten mit der zusätzlichen Möglichkeit zur Stellungnahme im Plenum wirksamere Wege als die Mitberichte, um Einfluss auf die Sachkommissionen zu nehmen.
- Der Dialog zwischen Parlament und Verwaltung sei proaktiver geworden und es habe sich ein gutes Arbeitsvertrauen zwischen den Mitgliedern der Finanzkommissionen und der Verwaltung eingestellt.
- Das Parlament verfüge über mehr Möglichkeiten betreffend Aufsicht, könne besser auf Leistungen sowie Ziele Bezug nehmen und stärker zukunftsgerichtet agieren.

Andere Parlamentarier/innen waren skeptischer und der Meinung, die Instrumente würden (noch) nicht so genutzt, wie man sollte oder könnte. Man könne keine Unterschiede zu den Jahren vor dem NFB feststellen. In den Sachkommissionen seien die Instrumente bisher auch nicht genutzt worden. Ein/e Befragte/r befand, die Aufsichtsinstrumente der Finanzkommissionen seien bereits zuvor sehr gut gewesen, mit dem NFB habe sich nicht viel geändert. Zwei Parlamentarier/innen monierten, die Menge an Informationen sei für Milizpolitiker/innen kaum zu bewältigen. Man benötige Zusammenfassungen der Vorschläge.

Dass noch nicht alle Möglichkeiten der vorhandenen Instrumente ausgeschöpft werden, führten einige Befragte darauf zurück, dass den Mitgliedern des Parlaments noch die Erfahrung fehle bzw. dass sie noch nicht genügend geschult seien, um mit den vorhandenen Instrumenten die erhofften Wirkungen zu entfalten. Weiter wies jemand darauf hin, dass es in jüngster Zeit keine grösseren Sparprojekte und somit keine heftigen Debatten gegeben habe; erst, wenn man den Gürtel enger schnallen müsse, werde sich zeigen, ob und wie das NFB tatsächlich funktioniere.

Exkurs Oberaufsichtstätigkeit in der Schweiz

Die Abstimmung zwischen Parlament und Verwaltung muss im Kontext einer schwachen Oberaufsichtstätigkeit in der Schweiz gesehen werden, die auf zwei Faktoren basiert. Gemäss Schnapp und Harfst (2005) mangelt es dem Schweizerischen Bundesparlament einerseits grundsätzlich an Strukturen und rechtlichen Grundlagen für die Kontrolle der Regierung. Es überrascht nicht, dass die Berichte der Aufsichtskommissionen oft wirkungslos bleiben, da die Regierungen nicht auf die Empfehlungen reagieren (Mastronardi, 1990, 139-141). Da die Institutionen der parlamentarischen Aufsicht in der Schweiz beschränkt sind, müssen die Parlamentarier zu anderen Mitteln greifen. Neuere Studien haben auf die Bedeutung der parlamentarischen Anfragen für die parlamentarische Aufsicht hingewiesen (Bundi 2018). Dies gilt insbesondere für die Schweiz, wo den Parlamenten ein reichhaltiges parlamentarisches Instrumentarium zur Verfügung steht und sich der Einsatz von parlamentarischen Anfragen in den letzten zwanzig Jahren mehr als verdoppelt hat (Vatter, 2014, 298). Die hohe Nutzung von parlamentarischen Instrumenten, die meistens nur sehr wenig Vorbereitungszeit erfordern und damit für die Parlamentsmitglieder kaum Kosten verursachen (Bailer, 2011), stehe in Zusammenhang mit den geringen zeitlichen und finanziellen Ressourcen der Mitglieder der Bundesversammlung. Die Parlamentsmitglieder haben im Schweizerischen Milizsystem auch auf Bundesebene nur selten persönliche Assistenten und die Parteibüros sind relativ klein. Insgesamt hat die Bedeutung der parlamentarischen Oberaufsicht im Zeitalter der sozialen Medien zudem eher abgenommen.

7 Wirkungen des NFB bei Bundesverwaltung, Bundesrat und Parlament

Die mit der Einführung des NFB angestrebten Ziele sind folgende:

- *Verbesserung von Planung, Steuerung und Vollzug des Haushalts mittels IAFP:* Darunter fällt insbesondere die Verbesserung und Verstetigung des Planungsdialogs zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung insbesondere aufgrund des Voranschlags mit IAFP sowie die Verbesserung der Steuerung zwischen Departementsvorsteher/innen mit den Amtsdirektoren/innen insbesondere aufgrund der Leistungsvereinbarung.
- *Weiterentwicklung der Verwaltungsführung und der Verwaltungskultur mittels Leistungsvereinbarungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen:* Darunter fällt insbesondere, das Kostenbewusstsein und Zielorientierung in der Verwaltung zu erhöhen und Verwaltungseinheiten vermehrt in die Ergebnisverantwortung zu nehmen. Zudem soll die verbesserte Transparenz zu den Zielen auch den Mitarbeitenden die Orientierung erleichtern und ihre Identifikation mit der Verwaltungseinheit stärken.
- *Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen:* Aufgrund des flächendeckenden Einsatzes von Globalbudgets und Leistungsgruppen für den Eigenbereich wird die Flexibilität im Mitteleinsatz erhöht. Dazu kommen betriebliche Anreizinstrumente sowie eine erhöhte Transparenz des Mitteleinsatzes, welche ebenso die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundestätigkeit verbessern sollen.
- *Mögliche unerwünschte Wirkungen des NFB:* Zudem wurden auch gewisse Befürchtungen gehegt, so ein Steuerungsverlust des Parlaments, unkontrolliertes Ausgabenwachstum, ein überbordendes Berichtswesen sowie eine Verwischung der Gewaltenteilung durch eine zu starke Einflussnahme des Parlaments auf die Leistungen der Verwaltung.

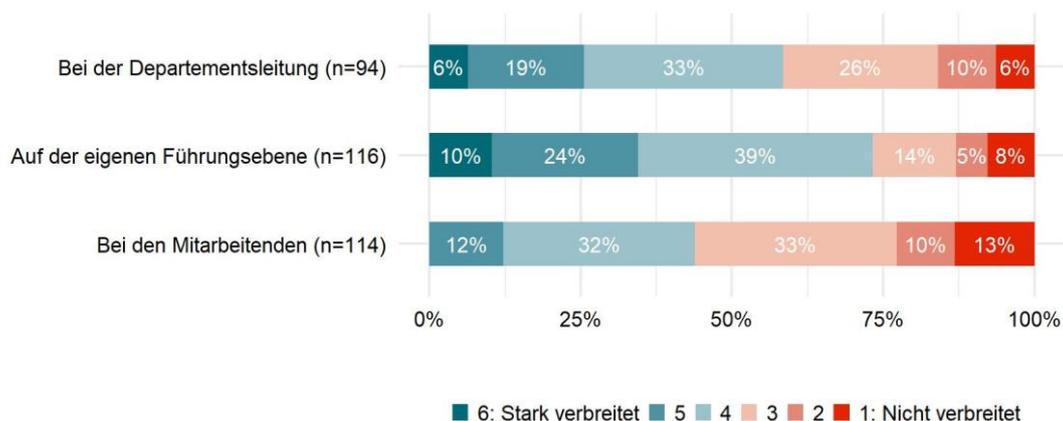
7.1 Wirkungen des NFB auf Ebene Amt und Departement

Idee der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen und entsprechende Führung

Die Idee der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen hat sich am meisten auf der jeweils eigenen Führungsebene verbreitet: gemäss 34% der Befragungsteilnehmenden hat sich die Idee dort verbreitet (Antwortkategorien 5 und 6). Auch auf Ebene der Departementsleitung hat sich die Idee gemäss 25% der Befragungsteilnehmenden verbreitet. Bei den Mitarbeitenden hat sich die Idee noch eher wenig verbreitet (gemäss 23% der Befragungsteilnehmenden, Antwortkategorien 1 und 2).

Aus Departementsperspektive hat sich die Idee der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen auf allen Führungsebenen leicht weniger verbreitet als aus Perspektive der Verwaltungseinheiten.

Verbreitung der Idee der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen

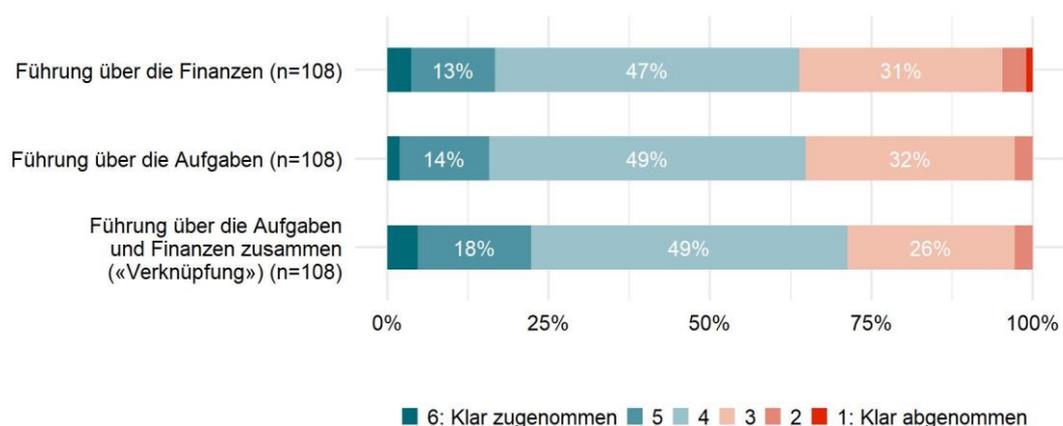


econcept

Figur 14: Verbreitung der Idee der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen (k.A. von 13-25 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 33: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: In welchem Ausmass hat sich die Idee der Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen in Ihrem Verantwortungsbereich sowie auf den übergeordneten und nachgelagerten Ebenen verbreitet?».

Gemäss 23% der Befragungsteilnehmenden kann eine Zunahme der Führung über die Aufgaben und Finanzen zusammen festgestellt werden (Antwortkategorien 5 und 6). Auch die Führung über die Finanzen und die Führung über die Aufgaben hat gemäss 17% resp. 16% der Befragungsteilnehmenden zugenommen. Ebenso fällt aber wiederum auf, dass eine grosse Mehrheit der Befragungsteilnehmenden (75% bis 81%) keine klare Haltung dazu einnimmt, wenn auch die Beurteilung tendenziell positiv ausfällt. Unterschiede in der Beurteilung zwischen verschiedenen Führungsperspektiven gibt es kaum.

Veränderung der Führung über die Finanzen, die Aufgaben und über die Aufgaben und Finanzen zusammen



econcept

Figur 15: Veränderung der dargestellten Aspekte der Führung der Organisationseinheit mit dem NFB (k.A. von 22-23 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 31: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie haben sich folgende Aspekte der Führung Ihrer Organisationseinheit mit dem NFB verändert?».

Einschätzungen aus den vertiefenden Interviews

Ähnlich wie die Online-Befragung weisen auch die Interviews auf deutliche Unterschiede zwischen Verwaltungseinheiten betreffend die Bedeutung des NFB zur leistungsbezogenen und finanziellen Führung hin.

Gemäss rund der Hälfte der Interviewpartner/innen konnte das NFB die Leistungs- und Finanzsteuerung nicht näher zusammenbringen. Die NFB-Instrumente entfalten in gewissen Verwaltungseinheiten Nutzen für die finanzielle Führung, z.B. bessere Steuerung des Budgets, nicht aber für die Leistungssteuerung, weil die Messgrössen keine Aussagen zu den erbrachten Leistungen machen würden und dadurch die Verknüpfung nicht stattfinden könne. Vertreter/innen eines anderen Amtes erachten die NFB-Instrumente als bedeutend für die Leistungssteuerung, nicht aber für die finanzielle Führung. Denn zwar mache das Parlament politische Vorgaben, aber verknüpfe diese selbst nicht mit den finanziellen Vorgaben. Jemand weiteres verwies darauf, dass die Aufgaben und Finanzen bei ihnen als ehemaliges FLAG-Amt bereits zuvor verknüpft gewesen seien.

Als Grund für die ausbleibende Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen wurde mehrfach genannt, dass das Parlament den nötigen Schritt bisher nicht gemacht habe: So würden seitens Parlament des Öfteren Kürzungen auf einzelnen Budgetposten vorgenommen anstatt auf Stufe Globalbudget. So werde dem Amt die Möglichkeit genommen, selbst zu bestimmen, wo es die Kürzung vornehmen will. Vereinzelt wurde auch als Grund genannt, dass viele unvorhergesehene Aufgaben beim Amt anfallen würden, was die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen erschwere. Ebenfalls vereinzelt wurde angegeben, dass die NFB-Instrumente aufgrund ihrer zu hohen Flugebene für die Abstimmung von Aufgaben und Finanzen irrelevant seien. Für die präzise Steuerung von Aufgaben und Finanzen verfüge das Amt über andere Instrumente.

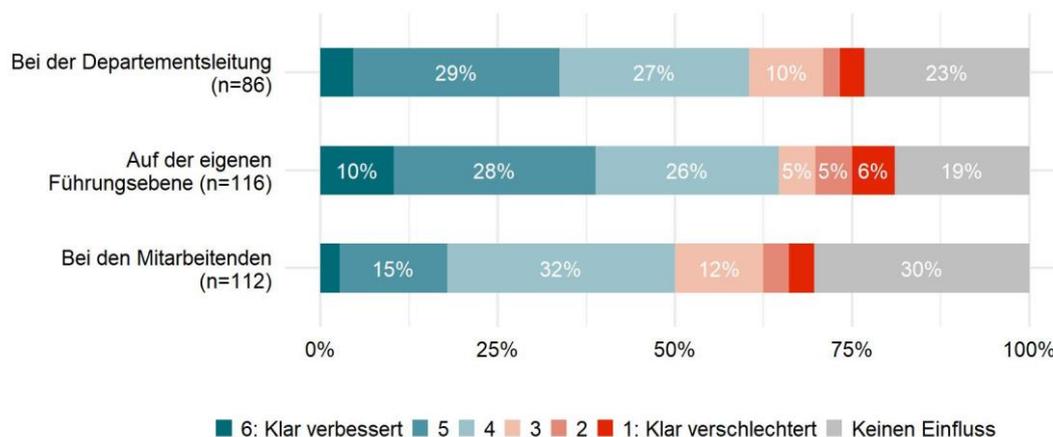
Rund ein Drittel zeigte sich überzeugt von der Wirkung des NFB hinsichtlich der Abstimmung von Aufgaben und Finanzen. Gerade weil die NFB-Instrumente parallel Angaben zu Aufgaben und Finanzen verlangen, würden sie helfen, die Leistungsziele und Finanzen durch die gesamte Organisation hinweg zusammenzubringen bzw. das Verständnis für die ohnehin bestehende Verknüpfung zu fördern.

Betrieblicher Handlungsspielraum der Verwaltung

Die Flexibilität der Verwaltungstätigkeit hat sich im Vergleich zu vor dem NFB gemäss 38% der Befragungsteilnehmenden auf der eigenen Führungsebene verbessert (Antwortkategorien 5 und 6). Auf Ebene der Departementsleitung hat sich die Flexibilität gemäss Einschätzung von 34% der Befragungsteilnehmenden verbessert. Deutlich geringer fällt die Beurteilung der Flexibilität auf Ebene der Mitarbeitenden aus.

Relativ häufig wurde auch genannt, dass die Einführung des NFB keinen Einfluss auf die Flexibilität der Verwaltungstätigkeit hatte, so gemäss 19% der Befragungsteilnehmenden, wenn dies auf die eigene Führungsebene bezogen wird, gemäss 30% der Befragungsteilnehmenden auf Ebene der Mitarbeitenden und gemäss 23% der Befragungsteilnehmenden bei der Departementsleitung.

Veränderung der Flexibilität der Verwaltungstätigkeit



econcept

Figur 16: Veränderung der Flexibilität der Verwaltungstätigkeit (k.A. von 17-45 Befragungsteilnehmenden).
Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 37: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie hat sich die Flexibilität Ihrer Verwaltungstätigkeit in Ihrem Verantwortungsbereich sowie auf den übergeordneten und nachgelagerten Ebenen verändert?».

Der eigene Handlungsspielraum in der Führung der Organisationseinheit hat sich mit dem NFB gemäss 32% der Befragungsteilnehmenden vergrössert (Antwortkategorien 5 und 6), während er sich gemäss 10% der Befragungsteilnehmenden verringert hat (Antwortkategorien 1 und 2) (vgl. Tabelle 21 in Anhang A-6). 58% der Befragungsteilnehmenden äussern keine klare Meinung; tendenziell gehen mehr Befragungsteilnehmende von einer Vergrösserung des eigenen Handlungsspielraums aus. Aus Departementsperspektive nahm der eigene Handlungsspielraum leicht mehr zu als aus Perspektive der Verwaltungseinheiten. Ehemalige FLAG-Ämter geben an, dass sich der eigene Handlungsspielraum öfters verringert und weniger häufig vergrössert hat als übrige Ämter.

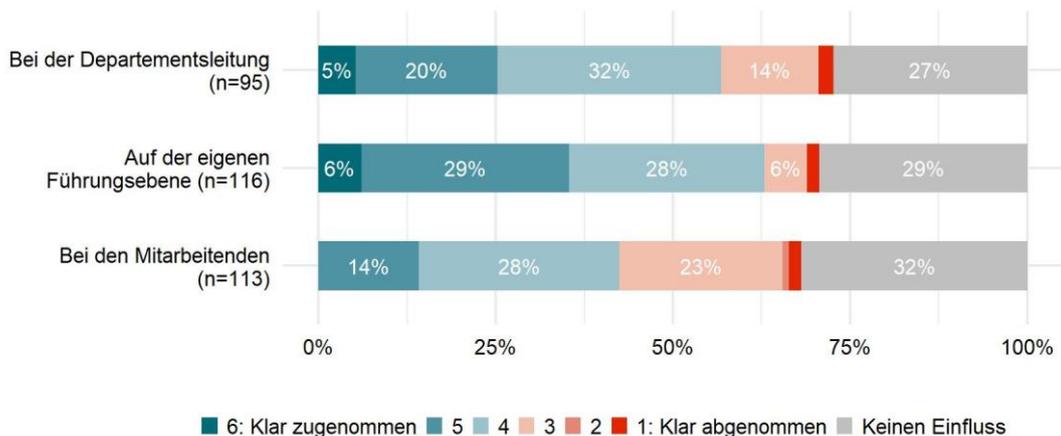
Die vertiefenden Interviews zeichnen ein anderes Bild: Die Interviewpartner/innen beklagen einen Verlust an Flexibilität; insbesondere im Personalbereich hätten die Ämter keinen Handlungsspielraum. Es sei problemlos möglich, Aufträge extern zu vergeben, doch sehr aufwändig und schwierig, das eigene Personal um mehr als fünf Stellen aufzustocken, um die Leistung intern erbringen zu können – selbst wenn es billiger sei. Dies stehe der Dynamik des Verwaltungsalltags entgegen. Einzig ein/e Vertreter/in der Departementsstufe befand, der Handlungsspielraum der Bundesverwaltung hätte sich durch die Einführung des NFB vergrössert. Man verfüge über mehr Flexibilität, um auf kurzfristige Bedürfnisse einzugehen und Ressourcen aus dem Globalbudget dafür zu verwenden. Insgesamt ergebe sich so mehr Spielraum bei der Veränderung politischer Prioritäten.

Einfluss auf Ziel- und Ergebnisorientierung

Die Ziel- und Ergebnisorientierung der Verwaltung hat gemäss 35% der Befragungsteilnehmenden im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB auf der eigenen Führungsebene zugenommen (Antwortkategorien 5 und 6). Auch auf Ebene der Departementsleitung hat sie im Vergleich zu vor dem NFB gemäss 25% der Befragungsteilnehmenden zugenommen. Rund 30% der Befragungsteilnehmenden beurteilen, dass die Einführung

des NFB keinen Einfluss auf die Ziel- und Ergebnisorientierung der Verwaltung hatte – und dies über die genannten Führungsebenen hinweg.

Veränderung der Ziel- und Ergebnisorientierung der Verwaltung



econcept

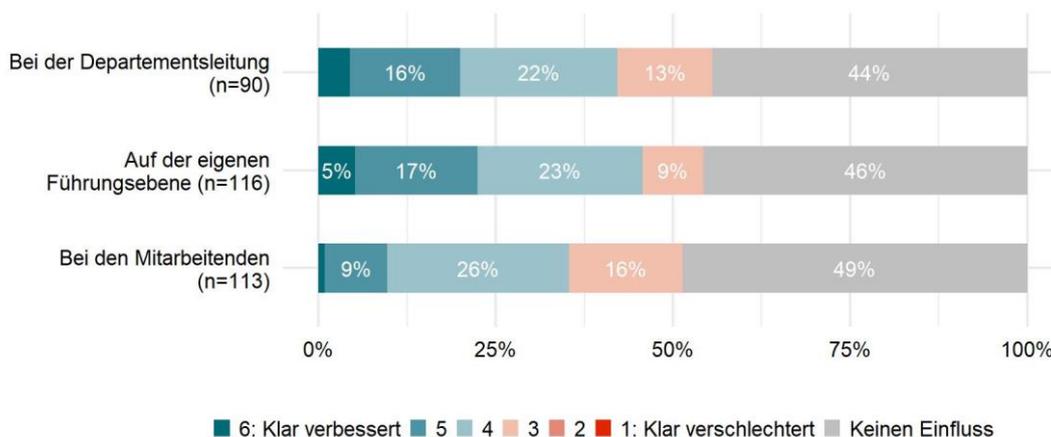
Figur 17: Ausmass der Veränderung der Ziel- und Ergebnisorientierung der Verwaltung (k.A. von 15-33 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 34: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: In welchem Ausmass hat sich die Ziel- und Ergebnisorientierung (z.B. Diskussion über Prioritäten, Führen über Leistungen und Ressourcen statt nur Ressourcen) der Verwaltung in Ihrem Verantwortungsbereich sowie auf den übergeordneten und nachgelagerten Ebenen verändert?».

Die vertiefenden Interviews zeichnen ein etwas positiveres Bild. Etwa die Hälfte konstatierte, das NFB hätte einen Kulturwandel herbeigeführt. Man habe einen besseren Sinn dafür, welche Leistungen ein Amt zu erbringen habe, die Zielumsetzung funktioniere systematischer und das Bewusstsein für den Ressourcenbedarf zur Zielerreichung sei gestärkt worden. Andererseits meinte rund ein Drittel, keine Kultur- oder Verhaltensänderung festgestellt zu haben – sie hätten schon zuvor ergebnis- und wirkungsorientiert gearbeitet. Einzelne befanden, in beschränktem Ausmass sei heute eine stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung spürbar. Dazu brauche es allerdings gemäss einer Einzelmeinung Instrumente über diejenigen des NFB hinaus.

Einfluss auf Kostenbewusstsein

Knapp die Hälfte der Befragungsteilnehmenden gibt an, dass die Einführung des NFB keinen Einfluss auf das Kostenbewusstsein im eigenen Verantwortungsbereich hatte. Die knappe Mehrheit der Befragungsteilnehmende, die einen Einfluss erkennt, schätzt diesen Einfluss aber unterschiedlich ein. Gemäss 22% der Befragungsteilnehmenden hat sich das Kostenbewusstsein auf der eigenen Führungsebene im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB verbessert (Antwortkategorien 5 und 6), auf Ebene der Departementsleitung gemäss 20% der Befragungsteilnehmenden.

Veränderung des Kostenbewusstseins



econcept

Figur 18: Veränderung des Kostenbewusstseins im Verantwortungsbereich sowie auf den übergeordneten und nachgelagerten Ebenen (k.A. von 16-40 Befragungsteilnehmendn). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 36: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie hat sich das Kostenbewusstsein in Ihrem Verantwortungsbereich sowie auf den übergeordneten und nachgelagerten Ebenen verändert?».

Nur wenige der Interviewpartner/innen äusserten sich explizit zum Einfluss des NFB auf das Kostenbewusstsein in der Bundesverwaltung. Ein Teil davon war überzeugt von der diesbezüglichen Wirkung des NFB – auch wenn daraus nicht automatisch gutes Wirtschaften folge. Ein anderer Teil verneinte eine Wirkung des NFB auf das Kostenbewusstsein.

Einfluss auf die Identifikation der Mitarbeitenden mit den Zielen der Organisationseinheit

Auf die Identifikation der Mitarbeitenden mit den Zielen der Organisationseinheit hatte die Einführung des NFB gemäss 40% der Befragungsteilnehmenden keinen Einfluss (vgl. Tabelle 22 im Anhang A-6). Für je rund 10% der Befragungsteilnehmenden hat die Identifikation der Mitarbeitenden nicht zugenommen (Antwortkategorien 1 und 2) oder stark zugenommen (Antwortkategorien 5 und 6). 38% der Befragungsteilnehmenden äussern keine eindeutige Meinung dazu; tendenziell gehen aber mehr Befragungsteilnehmende von einer Zunahme der Identifikation der Mitarbeitenden mit den Zielen der Organisationseinheit aus.

Weitere Wirkungen

Neben den postulierten möglichen Wirkungen mit Einführung des NFB sei es auch zu weiteren, allenfalls unvorhergesehenen Wirkungen gekommen.³⁰ Gemäss einem Teil der Antwortenden (22 Nennungen) habe die Einführung des NFB zu negativen Auswirkungen geführt, so zu weniger Flexibilität als erwartet, insbesondere aufgrund der «doppelten Steuerung» durch das Parlament³¹, zu einem erhöhten Aufwand, mehr Formalismus und einer

³⁰ Antworten auf die Frage 40: «Inwiefern führte die Einführung des NFB zu weiteren, allenfalls unvorhergesehenen Wirkungen bei den beteiligten Akteuren oder insgesamt – unabhängig davon, ob Sie diese als positiv, negativ oder indifferent beurteilen.» (n=29). Die gegebenen Antworten wurden durch die Evaluatoren/innen kategorisiert.

³¹ Steuerung des Personals einer Verwaltungseinheit durch die Finanzkommissionen über den Voranschlag mit IAFP sowie Steuerung des Personals durch das Parlament z.B. über «Querschnitt»-Personalstopps über die gesamte Bundesverwaltung hinweg.

erhöhten Komplexität sowie zu einem zu starken Fokus auf messbare Leistungen. Ein anderer Teil der Antwortenden führte weitere positive Wirkungen an (10 Nennungen), so ein verbesserter Informationsaustausch und ein besseres Verständnis sowohl innerhalb der eigenen Verwaltungseinheit als auch mit anderen Verwaltungseinheiten und mit dem Departement. Zudem habe die Einführung des NFB vereinzelt auch Denkanstösse gegeben für die eigenen Ziele und ihre Erreichung sowie für eine stärker betriebswirtschaftliche Führung.

Aus Departementsperspektive wird öfters angegeben, dass die Einführung des NFB keinen Einfluss auf die erfragten Wirkungen hat als aus Perspektive von Verwaltungseinheiten – ausser in Bezug auf die Flexibilität der Verwaltungstätigkeit. Ehemalige FLAG-Ämter geben in der Tendenz öfters an, dass die Einführung des NFB keinen Einfluss auf die erfragten Wirkungen hat.

7.2 Wirkungen des NFB aus Perspektive des Bundesrats

Aus Sicht des/r befragten Bundesrats/rätin sei bisher keine der erhofften Verbesserungen und Wirkungen eingetroffen. Es fände keine Prioritätenbildung statt und es gebe nicht weniger Defizite. Man könne mit dem NFB nicht besser steuern.

Der/die andere Vertreter/in des Bundesrats meint, dass sich die Ziel- und Ergebnisorientierung etwas verbessert habe. Auch die Mitarbeitenden seien in Kenntnis der Ziele, was die Akzeptanz der Aufgaben und der Führung erhöhe. Zudem sei mehr Spielraum für die Veränderung politischer Prioritäten vorhanden.

7.3 Wirkungen des NFB aus Perspektive der Bundesversammlung

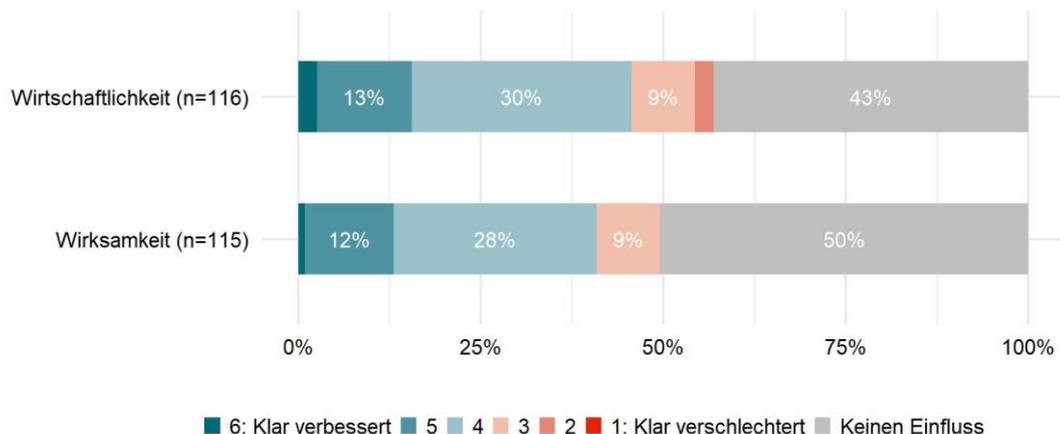
Nur wenige der befragten Parlamentarier/innen konnten oder wollten sich zu den Wirkungen äussern. Von denjenigen, die Stellung bezogen, hatte die Mehrheit eine ambivalente Haltung. Zwei waren der Ansicht, die Verwaltung verfüge heute über mehr Handlungsspielraum. Allerdings sei nicht klar, ob die Verwaltung den zusätzlichen Spielraum nutze, zudem würde das Parlament die Verwaltung oft übersteuern. Ein/e Parlamentarier/in gab zu Protokoll, das NFB sei disziplinierend für die Verwaltung. Eine/r Befragte meinte, mit dem NFB sei eine zielgerichtete Führungs- und Verwaltungskultur gefördert worden. Eine Person meinte, es fehlten noch Informationen dazu, welche Wirkungen das NFB erreicht habe.

7.4 Beitrag zur verbesserten Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes des Bundes

Insgesamt geben 43% resp. 50% der Befragungsteilnehmenden an, dass die Einführung des NFB keinen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit oder die Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit hatte. Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit resp. der Wirksamkeit wird gemäss 16% resp. 13% der Befragungsteilnehmenden festgestellt (Antwortkategorien 5 und

6). Weitere 30% resp. 28% geben im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB eine tendenzielle Verbesserung dieser beiden Aspekte der Verwaltungstätigkeit an.

Veränderung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit



econcept

Figur 19: Veränderung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit im Verantwortungsbereich sowie auf den übergeordneten und nachgelagerten Ebenen (k.A. von 14 resp. 15 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Fragen 38 und 39: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie hat sich die Wirtschaftlichkeit Ihrer Verwaltungstätigkeit mit dem NFB verändert?» sowie die äquivalente Frageformulierung in Bezug auf die Wirksamkeit.

Aus Departementsperspektive wird öfters angegeben, dass die Einführung des NFB keinen Einfluss auf die erfragten Wirkungen hat als aus Perspektive von Verwaltungseinheiten – ausser in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit. Ehemalige FLAG-Ämter geben in der Tendenz öfters an, dass die Einführung des NFB keinen Einfluss auf die erfragten Wirkungen hat. Das EDA und das WBF geben verhältnismässig öfters an, dass die Einführung des NFB keinen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit hatte.

Seitens der Interviewpartner/innen meinten die meisten, dass sich die Einführung des NFB nicht auf die Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz der Verwaltungstätigkeit ausgewirkt hätte. In diesem Zusammenhang wurden mehrere Gründe genannt: die Detailsteuerung unter NFB im Vergleich zu FLAG; nicht mehr Anreize, gut zu wirtschaften; Wirtschaftlichkeit würde nur durch gute Führung erreicht und nicht durch Instrumente, der Aufwand sei mit NFB gestiegen.

Einige Interviewpartner/innen fanden es schwierig, den Einfluss des NFB auf die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen; er sei aber auf jeden Fall nicht zu überschätzen. Andere sahen einen positiven Einfluss des NFB auf die Wirtschaftlichkeit. Dabei wurden folgende Gründe angeführt: die Möglichkeit der projektbezogenen Reservenbildung stelle sicher, dass das vorhandene Geld bedarfsbezogen eingesetzt werde; die dem NFB zugrundeliegende Philosophie und das dadurch angestossene Umdenken in der Verwaltung.

Die Beurteilungen zur Wirksamkeit fielen ähnlich aus. Jemand befand, sein/ihr Departement habe schon immer wirksam agiert, nun werde es lediglich besser dargestellt. Eine

andere Person sagte dagegen, die Instrumente hätten definitiv zu einer erhöhten Wirksamkeit geführt – die Verwaltung wisse heute viel besser, was ihre Aufgaben seien und könne deshalb die Ressourcen wirksamer einsetzen.

Von den Parlamentariern/innen zeigten sich die meisten davon überzeugt, dass das NFB die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung förder(t)e. Jemand sagte, die Ämter würden eigenständiger funktionieren und deshalb wirtschaftlicher mit ihren Mitteln umgehen. Ein/e weitere/r Parlamentarier/in führte ins Feld, dass die Verbindung von Ausgaben, Aufgaben und Zielen zu mehr Diskussionen rund um die Zielerreichung führen würden, was sich wiederum positiv auf die Effizienz sowie Wirksamkeit auswirken würde.

8 Internationaler Vergleich

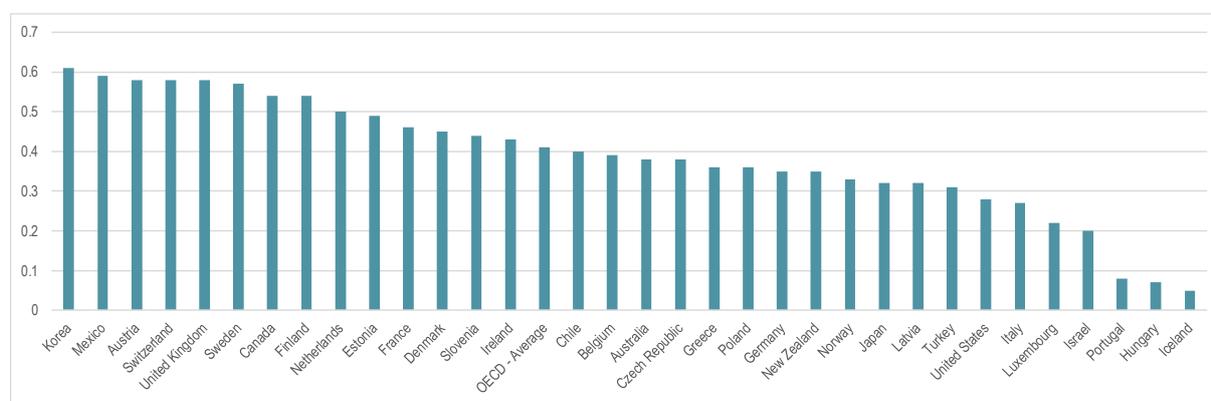
Um die Ergebnisse und die Diskussion um die Weiterentwicklung des NFB im internationalen Diskurs einzubetten, wird im Folgenden zunächst eine kurze Verortung und Einordnung der Schweiz und des NFB im internationalen Vergleich vorgenommen. Im zweiten Teil des Kapitels werden internationale Erfahrungen mit Ansätzen des Performance Budgeting diskutiert. Dazu werden zunächst wesentliche übergeordnete Erkenntnisse aus der internationalen Praxis zusammengefasst. Anschliessend werden beispielhaft die Reformen aus vier Ländern (Niederlande, Österreich, Finnland, USA) herausgegriffen, anhand derer Gestaltungsoptionen zu Themen und Fragestellungen aufgezeigt werden, die sich im Rahmen der Evaluation des NFB als zentrale Herausforderungen herauskristallisiert haben.

8.1 Internationale Einordnung der Schweiz

Performance Budgeting hat sich in den letzten Jahrzehnten in den OECD Ländern als Referenzansatz und Standard etabliert (OECD 2016b). 26 OECD Länder geben an, auf bundes-/zentralstaatlicher Ebene mit einem Performance Budgeting Framework zu arbeiten, wobei das Framework in zwei Dritteln der Ländern für die Kernverwaltung verpflichtend ist (ebd.).

Mit Performance Budgeting werden zwei übergeordnete Ziele verfolgt. Es soll zum einen zur Stärkung der externen Transparenz und Rechenschaft beitragen. Zum anderen soll es zu einer Erhöhung der Performance-Orientierung in der Steuerung sowohl im Hinblick auf die Ressourcenallokation als auch auf die Prioritätensetzung beitragen (ebd.). Auch wenn sich international kein Standardmodell oder -vorgehen für diesen Ansatz herausgebildet hat, so hat sich ein Set an gemeinsamen, kennzeichnenden Elementen etabliert (z.B. Programmstruktur des Budgets, Performance-Ziele und -Informationen werden parallel zum bzw. im Budget bereitgestellt usw.), welches sich auch in den Komponenten des NFB widerspiegelt.

Laut Daten und Analysen der OECD zählt die Schweiz international zur Spitzengruppe bei der Verwendung von Performance Budgeting Praktiken und nimmt aktuell den dritten Platz ein (Indexscore 0,58), zusammen und wertgleich mit Österreich und dem Vereinigten Königreich, ein (vgl. Figur 20).



Figur 20: Verwendung von Performance Budgeting Praktiken auf Bundes-/Zentralstaatlicher Ebene (ermittelter Indexwert (0-1) pro Land). Quelle: OECD 2016a.

Auch wenn diese Analyse und Platzierung im Ranking der OECD keine Aussagen zur Qualität der Ansätze oder zu den effektiven Auswirkungen auf das Steuerungssystem zulässt³², so wird daran deutlich, dass die Schweiz aus internationaler Perspektive zu den fortgeschrittenen Anwendern zählt und einen weitreichenden und umfassenden Ansatz umgesetzt hat.

Angesichts dieser Positionierung stellt sich die Frage, welche Aspekte des Schweizerischen Ansatzes international hervorgehoben und als beachtenswert betont werden. Die Schweiz wurde in jüngeren internationalen Vergleichsstudien (Shaw 2016; Moynihan/Beazley 2016a; OECD 2019) – genauso wie übrigens auch andere Vertreter der Spitzengruppe des OECD Ranking (wie z.B. Korea, Mexiko, Österreich) - nicht mitberücksichtigt, so dass eine breitere Aussenperspektive aus der Literatur nicht hervorgeht. Umso relevanter für diese Sichtweise ist damit eine externe Studie, die das Österreichische Bundeskanzleramt fokussiert auf den Schweizer Ansatz der Wirkungsorientierung hat durchführen lassen, um Erfahrungen und Lehren für die österreichische Reform herauszustellen (Ebinger u.a. 2018). Darin wurden folgende konkreten Elemente und Ausgestaltungen des Schweizer Ansatzes positiv hervorgehoben (ebd; Hammerschmid/Hopfgartner 2020: 88ff.):

Schlankes und flexibles System

Die Berichtsanforderungen (Umfang und Anzahl) des NFB werden als sehr schlank wahrgenommen. Ebenso wird die grosse Flexibilität bei der Wahl der Managementsysteme betont. Unterschiede werden zugelassen und erlauben somit ein gewisses Mass an Selbstbestimmung, wie weitreichend Managementsysteme intern angewendet werden. Als weiterer Erfolgsfaktor werden die „sehr hohen“ (Hammerschmid/Hopfgartner 2020) unternehmerischen und finanziellen Freiheiten gewertet. Diese Massnahmen werden als zielführend sowohl zur Steigerung der Übersichtlichkeit und Relevanz, als auch zur Reduktion des gefühlten (Mehr-)Aufwands gesehen.

Qualitätssicherung und Kontrolle

Massnahmen wie die 2/3-Regelung zur Reservenbildung, der „soft use“ bei Indikatoren, nach welchem auch weitere Beurteilungsmittel zur Dokumentation der Zielerreichung zugelassen sind, die starke Stellung der Finanzverwaltung sowie das Bestreben, nicht ambitionierte Zielformulierungen offensiv zu adressieren, werden als Good Practice angesehen, um eine Fehlerkultur zuzulassen und die negativen Anreize bei der Ziel- und Indikatorensetzung abzumildern.

Fokus auf Ergebnisse, nicht ausschliesslich auf Wirkungen

In der Schweiz wird für das Gesamtsystem die Ziel- und Ergebnisorientierung in den Vordergrund gestellt. Wirkungsorientierung wird damit selektiv und bezogen auf die Programmziele verfolgt. Es werden auch Leistungsindikatoren zugelassen. Damit wird die Relevanz des Systems erhöht und Zielkaskaden bis zur Mitarbeiter/innenebene umsetzbar.

Peer-Learning Foren und Massnahmen

Die erkennbare Nutzung von Peer-Learning Massnahmen sowie die Erzeugung von Wettbewerb zwischen Ämtern durch Ranglisten, mit denen Aufmerksamkeit in Peer-Learning Foren erzeugt wer-

³² Die Daten der OECD Performance Budgeting Survey basieren auf Selbstauskünften der Länder und werden als gewichteter Index aus verschiedenen Antworten zur Ausgestaltung der Budgetpraxis, wie z.B. zur Verfügbarkeit und Verwendung von Performance Daten, gebildet.

den konnte, werden als effektive Mittel zur Steigerung der Relevanz und Nutzung qualifiziert. Insbesondere die Verbreitung fachbezogener Peer-Learning-Foren (Personalverantwortliche, Controller, etc.) wird hervorgehoben.

Partizipative Weiterentwicklung

Führungskräfte werden in die Gestaltung des Systems regelmässig und aktiv miteingebunden. Die Weiterentwicklung des Systems wird als besonders partizipativ wahrgenommen. Die Identifikation von zentralen Akteuren und deren Einbezug und Möglichkeit der Mitwirkung (bis hin zur Parlamentsebene) verringert Widerstände und Ablehnung des Systems.

Für die Evaluation und Weiterentwicklung des NFB weisen diese Aspekte darauf hin, dass mit Blick von aussen in der Schweiz beachtliche Entwicklungen und Erfolge erreicht werden konnten. Der Schweizerische Ansatz präsentiert sich im internationalen Umfeld als umfassendes und weitreichendes, sowie relativ schlankes und flexibles System.

8.2 Internationale Entwicklungen

In diesem Abschnitt werden zunächst einige zentrale Erkenntnisse zur Praxis und Weiterentwicklung von Performance Budgeting Systemen zusammengefasst. Anschliessend werden ausgewählte Länderbeispiele und konkrete Gestaltungselemente daraus vorgestellt. Die Analysen zu diesem Kapitel orientierten sich an folgenden Leitfragen, die in Abstimmung mit dem Auftraggeber identifiziert wurden:

- Wie performance-orientiert steuern Parlamente, insbesondere im Zusammenhang mit dem Budget?
- Was beeinflusst die performance-orientierte Steuerung innerhalb der Verwaltung, insbesondere zwischen Exekutive und Verwaltungsspitze?
- Was beeinflusst die zweckmässige Nutzung von Performance-Informationen (Zielen und Indikatoren zu Leistungen und Wirkungen)?

8.2.1 Zentrale Erkenntnisse aus der internationalen Praxis

Mit Performance Budgeting werden Steuerungsansätze bezeichnet, die Performance-Informationen im Budgetprozess – in der Regel als integraler Bestandteil des Budgetdokuments – zur Verfügung stellen. Damit sollen die jährlichen Budgetentscheidungen des Parlaments stärker mit Performance-Informationen verbunden. Idealerweise sollen so Performance-Informationen als (eine von mehreren) Entscheidungsgrundlagen für die Budgetentscheidung etabliert werden. Das NFB kann mit seinem Instrumentarium als ein System des Performance Budgeting bezeichnet werden.

In den letzten Jahren wurden verschiedene vergleichende Analysen publiziert, in denen die zentralen Entwicklungslinien und Erkenntnisse zum Performance Budgeting international ausgewertet wurden. Nachfolgend werden die wichtigen Erkenntnisse aus diesen Studien zusammengefasst (Moynihan/Beazley 2016b; OECD 2019; Shaw 2016; Schick 2014; Lu u.a. 2015).

Von Performance Budgeting zu Performance Management

Performance-Informationen spielen für die Budgetentscheidung durch die Parlamentarier/innen eine untergeordnete Rolle. Performance-Informationen haben sich in keiner Studie als wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Budgetallokation gezeigt (Moynihan/Beazley 2016b; Lu u.a. 2015). Ein Kernanspruch vieler Performance Budgeting Ansätze hat sich damit als unerreichbar herausgestellt. Die Schlussfolgerung der Praxis und Wissenschaft daraus ist aber nicht, dass derartige Performance Budgeting Systeme damit gescheitert oder abzuschaffen sind. Im Gegenteil: Die grössten Fortschritte erzielen jene Ansätze, die sich einer kritischen Analyse und Anpassung der Systeme unterzogen haben. So haben die meisten bekannten Länder, die Performance Budgeting verwenden, in den letzten Jahren zum Teil umfassende Anpassungen und Weiterentwicklungen vorgenommen. Neben angepassten und breiteren Definitionen von Performance Budgeting, die keine enge Verknüpfung zur Ressourcenallokation mehr unterstellen, zeichnet sich eine Entwicklung in Richtung Differenzierung der Systeme nach Nutzergruppen, Programmen oder Organisationen und breiter abgestützter Performance-Orientierung ab (Hammerschmid/Hopfgartner 2020: 31). Performance Management, und weniger Performance Budgeting, prägen das Verständnis.

Klärung der Zielsetzung und Spannungsfelder zwischen Zielsetzungen

Performance Budgeting Systeme werden aus einer Vielzahl von Motiven und Zielsetzungen verfolgt. Dabei zeigt sich ein gewisses Spannungsfeld zwischen dem Ziel der Transparenz und Rechenschaft gegenüber der Politik und Öffentlichkeit und dem Ziel gesteigerter interner Performance-Orientierung durch ambitionierte Zielsetzungen und Lernprozesse in der Verwaltungssteuerung. Während Transparenz und Öffentlichkeit erstrebenswert und Werte an sich darstellen, so gehen davon im verwaltungsinternen Management auch kontraproduktive Anreize aus, wie z.B. das Phänomen nicht ambitionierter Zielsetzungen. Um diesem Spannungsfeld zu begegnen, gilt es die im Budgetprozess gebotene Transparenz verwaltungsintern mit nicht-öffentlichen Prozessen und Instrumenten zu ergänzen. So arbeiten die meisten Länder mit einem öffentlichen Performance Budgeting und parallel dazu mit einem verwaltungsinternen Performance Management.

Performance-Informationen werden vor allem – aber nicht nur – von der Verwaltung genutzt

Performance Budgeting ist in seiner Wirkung nicht auf das Parlament als Ort der Budgetentscheidung beschränkt. Es wird auch als Element und als Mechanismen gesehen, mit dem die Verwaltung die Führung von Programmen und Organisationen performance-orientierter ausrichten kann.³³ Führungskräfte und Programmverantwortliche sind die zentralen Zielgruppen und Anwender, die mit Performance-Informationen vertieft arbeiten (Moynihan/Pandey 2010; Kroll/Proeller 2013a; 2013b).

Dies soll nicht heissen, dass Parlamentarier/innen Performance-Informationen nicht verwenden. Auch sie nutzen Performance-Informationen, aber weniger intensiv als die Verwaltungsebene und auf andere Weise als es im Performance Budgeting ursprünglich vorgesehen war. Es hat sich gezeigt, dass (bestimmte) Performance-Informationen einen Einfluss auf die Einstellungen und Entscheidungen von Politiker/innen zu Ausgabenentscheidungen, aber vor allem zu Reformen haben, z.B. in Bezug auf verstärkte Aufsicht, Politikwechsel, oder Personalentscheide (Dixon u.a. 2013; Melkers/Willoughby 2005; Nielsen/Baekgaard 2013). Ferner werden Performance-Informationen

³³ Analog beschreibt auch die Zielsetzung des NFB seine intendierten Wirkungen vor allem in den Ebenen der Verwaltung.

wie auch Evaluationsergebnisse oftmals erst Jahre später in der politischen und parlamentarischen Debatte verwertet.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse lässt sich beobachten, dass die Frage, ob Performance-Informationen im Budget integriert dargestellt oder nur informativ sind, an Bedeutung verliert. Gleichzeitig nehmen aber Bestrebungen, die verwaltungsinterne Performance-Orientierung zu steigern, z.B. über verwaltungsinterne Performance Management Systeme, zu.

Routinen zum Lernen aus Performance-Informationen etablieren

Um Performance-Orientierung – vor allem im Bereich der Verwaltungssteuerung – herzustellen, ist es notwendig, dass Performance-Informationen ganzjährig evaluiert, überwacht und von einer Vielzahl von Akteuren genutzt werden. Statt einer Überhöhung des Budgetprozesses braucht es die Einbindung von Performance-Informationen in verschiedene Entscheidungs- und Steuerungsprozesse. Es werden Routinen gefördert, in denen die Auseinandersetzung und die Analyse der Performance-Daten im Zentrum steht und über das Jahr hinweg Performance-Informationen und Ergebnisse beurteilt und diskutiert werden (Moynihan 2005; Kroll/Moynihan 2018). Ein weiterer Ansatzpunkt liegt in der systematischeren Verbindung von verschiedenen Beurteilungs- und Prüfinstrumenten und -prozessen, wie z.B. ein intensiveres Zusammenspiel von Evaluationen und Performance Management (Kroll/Moynihan 2018).³⁴

Kapazitäten und Kompetenzen für Performance Management aufbauen

Performance Management soll evidenzbasierte Entscheidungsgrundlagen und Erkenntnisse über die Wirkung und Wirkungsweise von Programmen und Organisationen bereitstellen. Es hat sich gezeigt, dass es dazu nicht ausreicht, eine beschränkte Anzahl von Performance-Indikatoren mittels Monitoring zu beobachten. Um aussagekräftige, belastbare und adressaten/innen-gerechte Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen, sind nicht nur Fachkenntnisse, sondern auch besondere Kompetenzen der Datenanalyse notwendig. Ausserdem erfordern diese Analyseaufgaben und die Kommunikation der Analyseergebnisse, dass entsprechende Kapazitäten verfügbar sind. International finden sich verschiedene Beispiele, in denen die Kapazitäten für Performance Management Aufgaben ausgeweitet wurden und die Kompetenzprofile der Performance Manager/innen erweitert wurden.

8.2.2 Internationale good practice Beispiele

Im folgenden Abschnitt werden nun ausgewählte Praktiken einzelner Länder zur Weiterentwicklung ihres Performance Budgeting Ansatzes beschrieben. Die Auswahl und Darstellung der Beispiele ist als Illustration zu den im vorangehenden Abschnitt genannten internationalen Entwicklungen zu verstehen und als Inspiration für mögliche Gestaltungsoptionen gedacht. Es wurden Beispiele ausgewählt, die (in Teilaspekten) Lösungen für die eingangs gestellten Leitfragen gesucht haben.

Die Länderbeispiele sind nicht als «Best Practice» oder gar als ideale, vorbildhafte Referenzmodelle zu sehen (OECD 2019: 13). Denn alle Länder ringen mit sehr ähnlichen Herausforderungen

³⁴ Das ursprüngliche Schweizer FLAG-Modell mit der Anforderung der Offenlegung von Wirkungsmodellen liefert hier einen Anknüpfungspunkt.

und dementsprechend hat kein Land bisher eine «Lösung» gefunden. Ferner gilt es bei internationalen Vergleichen im Auge zu behalten, dass Steuerungssysteme hochgradig kontextabhängig sind: Die Effekte von Steuerungssystemen lassen sich nicht von einem Land in ein anderes durch das gleiche Massnahmenset übertragen, da die Ausgestaltung des politisch-administrativen Systems, bestehende Steuerungssysteme und die Problemwahrnehmungen und Zielsetzungen sich von Land zu Land unterscheiden und die Ergebnisse beeinflussen.

Die Darstellung der Länderbeispiele folgt der Struktur, dass eingangs ein kurzer Abriss des Reformkontexts gegeben wird, bevor anschliessend einzelne beachtenswerte Aspekte herausgegriffen und detaillierter beschrieben werden. Eine tabellarische Zusammenstellung der wesentlichen Reformmerkmale der Länder findet sich im Anhang A-7.

Niederlande

Die Entwicklungen in den Niederlanden kennzeichnen sich zum einen durch eine Fokussierung des Performance Budgeting auf jene Bereiche, in denen kausale Annahmen für die Leistungserbringung zulässig erscheinen, und zum anderen durch systematische Anstrengungen verschiedene (Evaluations-)Instrumente zu stärken, um aussagekräftige, effektivitätsbezogene Entscheidungsgrundlagen zu erhalten.

Die Niederlande haben über die vergangenen 20 Jahre eine Reihe von performance-orientierten Budgetierungsreformen unternommen. Ein kontinuierliches Kernanliegen aller Reformen war das Monitoring der Performance (Budding u.a. 2019: 83). Die VBTB Reformen zur Jahrtausendwende verfolgten das Ziel einer integrierten umfassenden performance-orientierten Programmbudgetierung. Das Budget wurde auf eine Programmbudgetstruktur umgestellt und mit ergebnisorientierten Informationen für Programme neu strukturiert. Im Verlauf dieser Reform wurden unter anderem sogenannte Policy Reviews eingeführt. Eine wesentliche Neuausrichtung erfuhr das Performance Budgeting seit 2010 mit der Accountable Budgeting Reform. In dieser Reform erfolgte eine Abkehr vom idealisierten Bild der integrierten umfassenden Steuerung des Budgets über Performance-Informationen hin zu einem differenzierteren Ansatz, in dem man den Nutzen und die Nutzung von Informationen zur Effektivität und Effizienz von Policies ins Zentrum stellte. Auch fand in dieser Reform eine Verschiebung und damit stärkere Betonung der Verantwortung der Ministerien für Policy-Ergebnisse statt. Insgesamt ergibt sich das Bild einer realistischen Anpassung der Erwartungen bezüglich der Verhaltensweise beteiligter Akteure und einer materiellen Stärkung evidenzbasierter Entscheidungsgrundlagen, die sich sowohl auf Performance-Informationen als auch auf Evaluationen stützen.

In Bezug auf die Diskussionen und Erfahrungen des NFB in der Schweiz, scheinen folgende ausgewählte Entwicklungen und Konzepte interessant und beachtenswert:

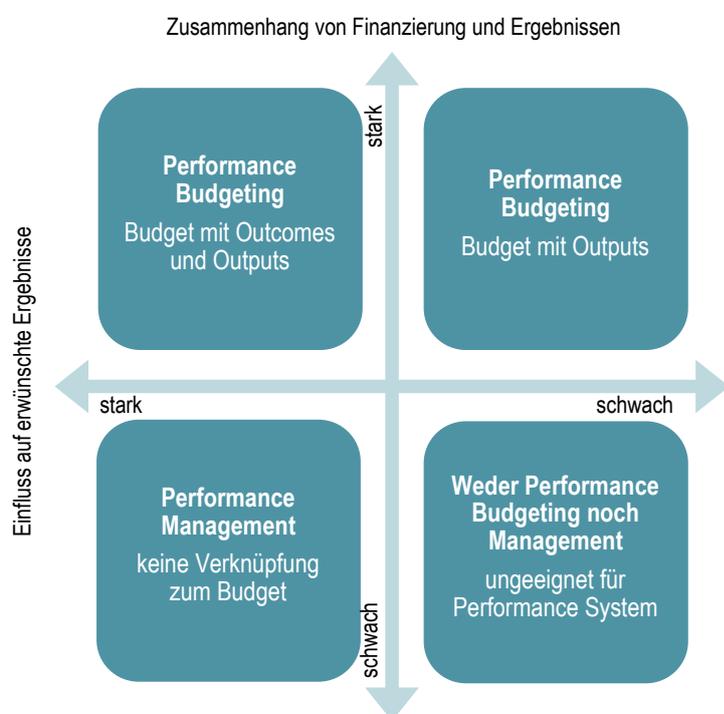
Differenzierte Erfordernis und Angabe von Performance-Informationen im Budget

Basierend auf der Feststellung des grossen administrativen Aufwands bei der Erstellung der Performance-Informationen und der ernüchternden Erfahrung der effektiven Nutzung dieser Informationen im Parlament wurden die Anforderungen angepasst. Die Verknüpfung von Ergebnis- und Finanzverantwortung wurde auf jene Bereiche beschränkt, bei denen die zentralstaatliche Ebene als

Hauptakteur entweder bei der Umsetzung oder bei der Finanzierung agiert. Programme und Aufgaben sind danach differenziert worden (Jong 2016: 101), ob die Regierung und zentrale Ebene in diesem Bereich...

- *stimuliert*, und nur einen beschränkten Einfluss auf die gewünschten Politikwirkungen hat
- *reguliert*, und auch nur einen beschränkten finanziellen Beitrag leistet
- *finanziert*, aber die Ausführung zum Beispiel an nachgeordnete Staatsebenen delegiert, oder
- (selber) *ausführt*, und nicht nur Finanzen, sondern auch die Organisation der Leistungserbringung steuert.

Der Grundsatz des Performance Budgeting, Performance-Ziele und -Indikatoren für Ergebnisse mit dem Budget zu verknüpfen, wurde nur für die Bereiche aufrechterhalten, in denen man von einem wesentlichen Einfluss der Regierung und der zentralstaatlichen Ebene auf die Ergebnisse ausgehen kann, also die Bereiche in denen die Ausführung oder die Finanzierung zu wesentlichen Teilen bei der zentralen Ebene zu verorten ist (vgl. Figur 21).



Figur 21: Das niederländische Accountable Budgeting Konzept (übersetzt durch Autoren/innen. Quelle: Shaw 2016: 106).

Als Folge hat sich der Umfang der Ministeriumsbudgets um ca. 30 Prozent reduziert und 50 Prozent der Performance-Indikatoren sind verschwunden. Diese Massnahmen sollen die Verknüpfung zwischen Politik und Ausgaben bei der Budgetierung gestärkt haben (nach Ministry of Finance 2014 in Jong 2016: 102).

Verankerung der Ergebnisorientierung durch Verknüpfung mit Evaluationen

Um aussagekräftige und belastbare Erkenntnisse zur Wirksamkeit und den Effekten öffentlicher Politik als Entscheidungsgrundlage bereitzustellen, soll die Gesamtheit der verfügbaren evidenzbasierten Informationen besser verknüpft und als Entscheidungsgrundlage aufbereitet werden.

Hierzu wurde die Bedeutung von Evaluationen gestärkt und ins Performance Budgeting einbezogen. Umgekehrt werden Performance-Informationen auch in Evaluationen berücksichtigt.

Seit 2006 wurden so genannte Policy Reviews als Evaluationstool eingeführt. Inzwischen müssen alle Ministerien im Budget angeben, wann welches Programm mit welcher zentralen Fragestellung und auf welcher Datenbasis einem Review unterzogen wird. Fortschrittsberichte werden zweimal jährlich im Parlament besprochen. Jedes Programm muss alle vier bis sieben Jahre geprüft werden. Um die Aussagekraft und vor allem auch die Vergleichbarkeit und Fokussierung auf Ergebnisse sicherzustellen, arbeiten die Policy Reviews mit einem standardisierten Fragenset, die Aussagen und Analysen zur Effektivität sicherstellen sollen. Die Policy Reviews werden in die Berichterstattung zum Performance Budgeting eingebunden; dabei sollen explizit nicht nur die Performance-Informationen aus dem Budget, sondern alle zur Verfügung stehende Evidenz, also auch Evaluationen, Policy Reviews und offene Daten verwendet werden. Gleichermassen müssen sich Schlussfolgerungen auf die Indikatoren des Budgets beziehen und zu diesen Stellung nehmen. Neben der Organisations- und Programmsicht werden Policy Reviews, Fachevaluationen, und Spending Reviews auch noch durch die Ministerien zusammengefasst und in Stellungnahmen für das Budget und die Rechnung synthetisiert.

Neben der adressaten/innen-gerechteren Aufbereitung für das Parlament führten diese Prozesse auch zu einer stärkeren übergreifenden Auseinandersetzung mit der vorliegenden Evidenz in der Verwaltung (Budding u.a. 2019; Jong 2016).

Österreich

Österreich hat über die vergangenen Jahre sehr zügig und zielstrebig ein weitreichendes wirkungsorientiertes Haushalts- und Steuerungssystem umgesetzt. Um die wirkungsorientierte Ausrichtung auf Parlamentsebene zu stärken, wurden neue, spezialisierte Strukturen auf Ebene Parlament geschaffen.

Österreich galt bis in die 2000er Jahre hinein mit einem über Input- und Regelsteuerung gesteuertes Verwaltungssystem als eher traditionell. Seit 2007 wurden die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen angepasst und parallel ein anspruchsvoller, umfassender Steuerungsansatz für die Haushaltsführung und die Verwaltungssteuerung entwickelt und pilotiert. Seit 2013 wird die so genannte Wirkungsorientierte Haushaltsführung und Steuerung als neuer Standard angewendet (www.bmf.at zu Haushaltsrechtsreform). Das Kernstück der Reform ist die Integration von Wirkungen und Leistungen in das Budget. Zentrale Elemente der Reform sind die Neugestaltung der Struktur des Budgets sowie die nachvollziehbare – aber nicht direkte und bindende – Verknüpfung von Wirkungen, Zielen, Massnahmen und Ressourcen. Der neue Steuerungsansatz wird durch ein System von verpflichtenden Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen (RZL-Plänen) in die Verwaltung hineingetragen. Einher ging die Einführung der Wirkungs- und Ergebnissteuerung mit der Umstellung auf ein ressourcenverbrauchsorientiertes Rechnungswesen, der Einführung von Gender Budgeting und einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung (Pichler/Steyer 2017). Die österreichische Reform wurde jüngst ausführlich evaluiert (Hammerschmid/Hopfgartner 2020). Insgesamt wird in Österreich eine (zu) schwache Verknüpfung von Wirkungsinformationen und finanziellen Mitteln bei der politischen Budgetentscheidung konstatiert (Saliterer u.a. 2019). Die Verankerung der Wirkungsorientierung und ergebnisorientierten Steuerung in der Verwaltung sehen die Evaluatoren der österreichischen Reform in der Schweiz als ausgeprägter und akzeptierter.

Um auf die Herausforderung der Nutzung von Wirkungs- und Performance-Informationen auf Ebene des Parlaments zu reagieren, haben sich in Österreich zwei spezialisierte Strukturen herausgebildet:

Etablierung einer spezialisierten Stabsstelle für «Performance Budgeting und Controlling» auf Ebene des Parlaments – der Budgetdienst des Parlaments

Der Budgetdienst wurde 2012 im Rahmen der zweiten Reformetappe zur «Unterstützung des Nationalrates bei der Beratung, Beschlussfassung und Kontrolle der Haushaltsführung des Bundes» eingerichtet (www.parlament.gov.at zu Budgetdienst). Er erstellt Analysen und Expertisen zur Wirkungsorientierung und fördert den Informations- und Wissenstransfer gegenüber den Abgeordneten. Durch fundierte Fachexpertise und als regierungsunabhängiges Gremium soll er das Parlament bei der Budgetgenehmigung, bei der Ausübung seiner Aufsichts- und Kontrollfunktionen gegenüber der Regierung und der wirkungsorientierten Steuerung unterstützen. Ferner bietet er Schulungen und Informationsveranstaltungen an (Hammerschmid/Hopfgartner 2020: 80). Der Budgetdienst hat sich in Österreich als Promotor und Hebel für die wirkungsorientierten Reformen etabliert. Seine Berichte, Analysen und Beiträge werden als sehr wertvoll und aussagekräftig beurteilt. Der Budgetdienst leistet einen wichtigen Beitrag zur Synthetisierung und adressaten/innen-gerechten (zeitlich wie inhaltlichen) Aufbereitung verschiedener Informationsquellen zur Wirkungsorientierung zu Händen des Parlaments.

Einführung eines Budgetunterausschusses in der Budgetkommission

Um dem Leitgedanken der Wirkungsorientierung auch in der arbeitsteiligen Arbeitsweise des Parlaments Rechnung zu tragen, wurde 2015 vom Budgetausschuss ein eigener ständiger Budgetunterausschuss eingerichtet, die sich u.a. explizit mit den Wirkungsberichten und Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen auseinandersetzt. Die Sitzungen des Budgetunterausschusses sind nicht öffentlich und Verwaltungsangehörige werden direkt eingeladen, um technische Fragen erörtern zu können (Hammerschmid/Hopfgartner 2020: 52). Die Einführung des Budgetunterausschusses hatte einen positiven Effekt auf die gezielte und exklusive Auseinandersetzung mit Wirkungsinformationen.

Finnland

Finnland hat einen Strategieprozess auf Regierungsebene etabliert, um die Priorisierung durch die Regierung und die strategischen Kapazitäten der Regierung zu stärken. Das Besondere am finnischen Beispiel ist, dass es Performance Management nicht beschränkt auf den Budgetprozess betrachtet, sondern die Parallelität mit anderen wichtigen Steuerungsprozessen, insbesondere dem strategischen Steuerungsprozess der Regierung, hervorhebt.

Finnland hat über die letzten zweieinhalb Jahrzehnte kontinuierlich über verschiedene Regierungen hinweg versucht, der wahrgenommenen Problematik entgegenzuwirken, dass Regierungen zu wenig entlang von Prioritäten arbeiten und zu wenig als Gesamtgremium auf übergeordnete, horizontale (nicht primär orientiert an der Ministeriumsstruktur) Ziele ausgerichtet agieren (Proeller/Siegel 2009). Um diese Herausforderungen anzugehen, hat sich Finnland an der Sprache und der Philosophie des strategischen Managements orientiert, womit die originär politische Aufgabe und Rolle der Regierung nicht negiert, aber eine strategische Perspektive auf und ein strategischer Anspruch

an Politik und Verwaltungssteuerung gefördert werden soll (Mykkänen 2016: 32). Der jüngste Ansatz wurde 2015 mit dem Government Strategy Programme (GSP) aufbauend auf Erfahrungen vorangehender Ansätze etabliert.

Das auffällige Element am finnischen «strategisches Management»-Ansatz ist, dass Zielorientierung nicht alleine durch Performance Management oder Budgeting gestärkt wird, sondern auch durch einen expliziten Strategieprozess auf Regierungsebene.

Strategieprozess auf Ebene der Regierung als Grundlage für das Budget und die performance-orientierte Verwaltungssteuerung

Mit dem GSP auferlegt sich die finnische Regierung eine politische Prioritätensetzung, anhand derer sie Eckwerte für das Framework Budget ableitet und die Prioritäten selbst mit Budgets und Verantwortlichkeiten auf Ministerebene ausstattet (Johanson u.a. 2017). Auf Regierungsebene stellt das GSP das zentrale Ausgangsdokument für das Performance Management dar, wobei unterschiedliche Detaillierungsgrade definiert werden. Es enthält Zehnjahres-Ziele für die Prioritäten, Ziele für die Legislaturperiode sowie Ideen oder Vorgaben zur Messung, aber kein fixes Indikatorenset (ebd.). Letzteres wird erst im Action Plan (Massnahmen- und Implementierungsdokument) und den Performance Agreements durch die Ministerien spezifiziert. Performance Management ist eine wichtige Komponente in der Agencysteuerung über Performance Agreements und wird von den (starken) Ministerien umgesetzt. Neben den Annual Reports der Agencies schreiben Ministerien auch eigene Stellungnahmen zu den Agency Reports. Das Performance Budgeting widerspiegelt die zentrale Rolle der Regierung und ihrer Mehrheit im Parlament. Denn die Budgetierung wird zwar durch Performance-Informationen der Agencies ergänzt, allerdings werden diese – gerade im Schweizer Vergleich – eher unübersichtlich im Budget mitpräsentiert.

Der Strategieprozess des GSP beginnt bereits in der Phase der Regierungsbildung, in der neben inhaltlichen Themen auch das Commitment zur strategisch-orientierten Regierungsarbeit vorsondiert wird. Im GSP von 2015 wurden in einem ersten Schritt notwendige Sparmassnahmen auf Basis von Spending Reviews konkretisiert. In einem nachgelagerten Prozess wurden fünf politische Prioritäten verabschiedet, die jeweils mit – wenn auch beschränkten – Budgetmitteln versehen sind (Mykkänen 2016). Die Themen des Strategy Programmes finden sich dann in den Performance Agreements zwischen den Ministerien und den Agencies wieder. Auch die strategische Orientierung setzt sich auf Verwaltungsebene fort: 70% der Agencies verfügen inzwischen selbst über ein Strategiedokument. Allerdings werden sowohl Strategiedokumente als auch Performance Agreements als interne Dokumente angesehen und sind nicht öffentlich (Johanson u.a. 2019).

Dem strategischen Ansatz der Exekutive wird eine disziplinierende Wirkung auf das Ausgabenverhalten und eine Fokussierung zugeschrieben. Ebenso zeigen die Entwicklungen über die verschiedenen Regierungen hinweg, dass zwar einerseits die strategische Grundphilosophie vorhanden blieb, ein derartiger Ansatz in seinem Format und seinen Prozessen Flexibilität aufweisen muss, um den jeweiligen Regierungskonstellationen und -akteuren Rechnung zu tragen (Johanson u.a. 2017; Mykkänen 2016).

USA

Um die Performance-Orientierung der Verwaltung und der Verwaltungssteuerung zu stärken, haben die USA vermehrt Anstrengungen unternommen, Kompetenzen und Kapazitäten zur performance-orientierten Steuerung auszubauen.

Das aktuelle System des Performance Budgeting in den USA auf Bundesebene ist geprägt durch den GPRA Modernization Act (GPRA MA) von 2010. Der ursprüngliche Government Performance and Results Act (GPRA) von 1993 zielte auf eine stärkere Verbindung von finanziellen Ressourcen und Ergebnissen und institutionalisierte strategische Planungssysteme in Departments und Agencies (siehe Details z.B. Proeller 2007). Der Ansatz liess den Agencies Gestaltungsspielraum zur Anwendung und Anpassung auf Besonderheiten spezifischer Aufgabenfelder und Organisationsmerkmale. Der GPRA gilt als das System des Kongresses, wobei in den USA auch auf exekutiver Ebene ausgeprägte Kapazitäten und Systeme zur Budgetierung anzutreffend sind. Die Modernisierung durch den GPRA MA hat das ursprüngliche System weitgehend intakt gelassen (Shaw 2016; siehe Details z.B. Moynihan 2016), aber Verfeinerungen vorgenommen. So müssen sich Agencies neu maximal fünf prioritäre Zielsetzungen festlegen, für die sie eine Leistungsverbesserung innert zwei Jahren verfolgen. Auch wurde festgeschrieben, dass Ergebnisse nicht nur gegenüber den Zielsetzungen, sondern auch mit den Ergebnissen vergangener Jahre verglichen werden müssen, um mehr Aussagekraft zum Fortschritt zu erlangen. Die wichtigsten Agency-Ziele und Ergebnisse werden auf einer zentralen Website www.performance.gov verfolgt und zugänglich gemacht. Im GPRA MA wird nicht mehr von Performance Budgeting gesprochen und es liegt kein Fokus auf Massnahmen, die auf eine stärkere Verknüpfung von Budgets und Performance-Information abzielen. Stattdessen scheint das Ziel eher in einer generellen Stärkung der Verwendung von Performance-Informationen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Ergebnisse zu liegen (Moynihan 2016: 147).

Als Besonderheit des GPRA MA fallen insbesondere drei organisatorische und personalentwicklerische Massnahmen auf, mit denen in den USA die Kompetenzen und Kapazitäten im Umgang mit Performance-Informationen gestärkt wurden:

Neue Positionen und Funktionen zur Stärkung der Kapazitäten und des Ownership für Performance Management bei der Verwaltungsführung

Jede Agency muss einen Chief Operating Officer (COO) und einen Performance Information Officer (PIO) besetzen bzw. ernennen. Der/ie COO ist verantwortlich für die Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit einer Agency und für das vierteljährliche Reporting. Typischerweise ist der/ie COO der/ie stellvertretende/r Leiter/in der Behörde. Der/ie PIO berät und unterstützt die Leitung der Behörde zu Themen der Zielsetzung, Planung und Performance Messung. Darüber hinaus wurde der Performance Improvement Council (PIC) ins Leben gerufen, der von/m (der) stellvertretender/n Direktor/in des Office of Management and Budget (OMB) geleitet wird und dem PIOs der Agencies angehören. Diese neuen Funktionen und Strukturen sollen die Verantwortung für Performance-Orientierung in der Verwaltung und deren Führungsebene stärker verankern (Shaw 2016). Performance Management ist damit keine Nebenaufgabe neben eigentlichen Kernaufgaben mehr, sondern wird selbst zur Kernaufgabe (Kroll/Moynihan 2018: 191).

Einführung von formellen Performance-Dialog-Routinen für Verwaltungsmitarbeiter/innen.

Um nicht nur Routinen für Reporting, sondern auch für einen (lernorientierten) Dialog zu etablieren, wurde eingeführt, dass Agencies vierteljährliche Veranstaltungen zu Daten-Reviews durchführen müssen, an denen der Fortschritt und die Entwicklung der Agencyziele diskutiert werden. Organisiert vom COO stellt jede/r Zielverantwortliche an diesen Reviews nicht nur Ergebnisse, sondern Erkenntnisse und Einsichten zu (Ursachen der) Performance-Entwicklung vor. Jedes Agency-Ziel hat eine/n Verantwortliche/n, der namentlich und mit Bild auf www.performance.gov ausgewiesen wird. Das OMB hat eine Vorlage zum Ablauf und Inhalt der Daten-Reviews vorgeben, um deren Ausrichtung auf Wirkungen und Kausalitäten sicherzustellen. Die Motivation zur Einführung der Reviews war, Klarheit über die Entwicklung bei Ergebnisse herzustellen und das Verständnis über Ursachen von Veränderungen zu steigern (Moynihan 2016).

Anwendungsorientierte Entwicklungsmassnahmen zur Verknüpfung von Evaluation und Performance Management

Neben der Schaffung neuer Strukturen und Funktionen wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, um eine engere Verbindung von Performance Management und Evaluation herzustellen. Beide Aufgaben sind in der US-amerikanischen Verwaltung institutionell eher getrennt und in verschiedenen Communities organisiert gewesen, obwohl man Synergien und Komplementarität unterstellen würde. Um diese Trennung sowohl thematisch wie auch personell zu überwinden, wurden beispielsweise Workshops durchgeführt, um Performance Manager/innen in Evaluationstechniken auszubilden. Dadurch wurde die Wertschätzung für Datenreihen, Inferenzstatistik etc. und das Bewusstsein für kausale Modelle erhöht. An den Data-Reviews und Konferenzen wurden beide Communities bewusst miteinander in Kontakt gebracht. Für die Performance Berichterstattung wurde darauf eingefordert, dass Evaluationsergebnisse und -erkenntnisse einfließen. Im Ergebnis haben evidenzbasierte Methoden stärkeren Einfluss in das Performance Management erlangt und Performance Management greift inzwischen auf eine breitere «Evidenz-Infrastruktur» zurück (Kroll/Moynihan 2018).

9 Schlussfolgerungen zu Einführung und Stand des NFB

Nachfolgend bewerten wir den Vollzug des NFB mit Blick auf die Zielgruppen Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung sowie die Wirkung des NFB hinsichtlich der drei übergeordneten Ziele des NFB gemäss Botschaft des Bundesrates. Im Anschluss legen wir unsere Bewertung je NFB-Instrument dar.

9.1 Bewertung des Vollzugs mit Blick auf die Zielgruppen

Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung wurde Anfang 2017 flächendeckend eingeführt. Zum Zeitpunkt der Evaluation lässt sich eine heterogene Nutzung und Beurteilung der NFB-Instrumente zwischen und innerhalb der Zielgruppen feststellen.

Bundesversammlung: Für die Bundesversammlung insgesamt ist das NFB-Instrumentarium von geringer Relevanz; für die Mitglieder der Finanzkommissionen sind die NFB-Instrumente jedoch relevant. Vor allem der Voranschlag mit IAFP ist für sie ein wichtiges Informationsdokument.

Bundesrat: Nutzung und Beurteilung des NFB-Instrumentariums durch den Bundesrat sind aufgrund der beschränkten Stellungnahmen kaum einzuschätzen. Der Bundesrat ist aber innerhalb des NFB kein zentraler Akteur und das NFB-Instrumentarium hat für ihn nur eine geringe Relevanz.

Bundesverwaltung: Innerhalb der Bundesverwaltung werden die NFB-Instrumente teilweise als zentrale Führungsinstrumente bezeichnet, teilweise als relevant für die Leistungssteuerung oder die finanzielle Führung oder aber als nicht relevant für die Führung beurteilt. Entsprechend heterogen werden auch die Wirkungen der NFB-Instrumente eingeschätzt. Dabei konnten verschiedene Einflussfaktoren identifiziert werden, welche die Nutzung und darauf basierend die Bewertung der Nützlichkeits und der Ein- und Auswirkungen der NFB-Instrumente innerhalb der Bundesverwaltung beeinflussen können:

- *Führungsebene:* Für die einzelnen Verwaltungseinheiten sind die NFB-Instrumente insgesamt von grösserem Nutzen als für die übergeordnete Ebene der Departemente. Es sind insbesondere die Verwaltungseinheiten, die für den Politikvollzug konkret verantwortlich sind und also vom erhöhten Handlungsspielraum profitieren können. So bezeichnen die Verwaltungseinheiten die beiden Instrumente Voranschlag mit IAFP resp. Leistungsvereinbarungen auch als bottom-up Führungsinstrumente. Auf Ebene der Departemente fallen Erfahrungen der Zusammenarbeit mit Parlament und Bundesrat vermehrt ins Gewicht. Diese Zusammenarbeit an der Nahtstelle zur Politik ist stärker von einer politischen Logik geprägt als von der Managementlogik der NFB-Instrumente. Im Bereich der Führung sind allerdings die Ziele von Verwaltungseinheiten, welche in diese Instrumente Eingang finden, auch für die Ebene der Departemente nützlich.

- *Einfluss der Tagespolitik auf die Verwaltungstätigkeit:* Sind die Aufgaben einer Verwaltungseinheit stark von der politischen Aktualität beeinflusst und über das Jahr hinweg dynamisch, so haben die NFB-Instrumente aufgrund ihres Jahresrhythmus geringere Bedeutung. Und umgekehrt: Verwaltungseinheiten, die mit ihren Aufgaben weniger der unmittelbaren politischen Tagesaktualität ausgesetzt sind, können das Instrumentarium des NFB besser nutzen.
- *FLAG-Ämter:* In ehemaligen FLAG-Ämtern werden die NFB-Instrumente generell positiver beurteilt und sie stossen generell auf eine höhere Akzeptanz. Diese Ämter konnten bei der Einführung des NFB bereits die Logik dieser Führungsinstrumente, wussten sie zu nutzen und verfügten bereits über eine leistungsbezogene Führungskultur. Zudem sind die NFB-Instrumente in den FLAG-Ämtern tendenziell einfacher umzusetzen, da sich diese Ämter besonders gut für eine leistungsbezogene Führung eignen – sie wurden dementsprechend auch als FLAG-Ämter ausgewählt. Gleichzeitig sind die ehemaligen FLAG-Ämter aber auch kritischer bezüglich einzelner NFB-Instrumenten, wenn sie als einschränkend im Vergleich zum ehemaligen FLAG-Programm empfunden werden. Weiter konnten die neuen NFB-Instrumente in den FLAG-Ämtern einen geringeren Zusatznutzen entfalten, da der Systemwandel bereits bei Einführung des FLAG-Programms stattgefunden hatte.
- *Kultur der Verwaltungseinheit:* Die Nutzung der NFB-Instrumente wird auch von der Kultur einer Verwaltungseinheit geprägt, die sowohl von der Art Aufgaben der Verwaltungseinheit als auch von ihren Führungspersönlichkeiten beeinflusst wird.
- *Bedeutung anderer Instrumente und Prozesse:* Einzelne breite Politikfelder werden politisch durch eine mehrjährige Botschaft, verbunden mit entsprechenden vierjährigen Verpflichtungskrediten gesteuert (z.B. BFI, Rüstungsbeschaffungen, Landwirtschaft, Internationale Zusammenarbeit, Kultur und neu auch die Umweltpolitik). Dadurch sind die internen Prozesse der zuständigen Bundesämter stärker auf die Führung über diese Mehrjahresbotschaften ausgerichtet als auf die jährlichen NFB-Instrumente.

Trotz der unterschiedlichen Nutzungen und Bewertungen kommt ein Zurück zur traditionellen Ressourcensteuerung über alle Zielgruppen hinweg für kaum eine befragte Person in Frage.

9.2 Bewertung der Wirkungen des NFB gemäss übergeordneten Zielen

Ziel 1: Verbesserung von Haushaltsteuerung durch systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen bzw. Ressourcen und Leistungen auf allen Ebenen (Parlament, Bundesrat und Verwaltung) mittels integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP).

Die NFB-Instrumente haben dazu geführt, dass die direkte Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen in der Verwaltung verbreitet ist. Durch seine inhaltlichen Vorgaben ermöglicht der Voranschlag mit IAFP den Verwaltungseinheiten und dem Parlament als Zielpublikum, die Aufgaben und Finanzen besser aufeinander abzustimmen.

Ein Sonderfall sind Aufgaben und Ziele, welche sich auf Finanzen im Transferbereich beziehen. Hier ist die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen nur indirekt gegeben; für diesen Bereich bestehen andere Instrumente, die teilweise ebenso dem Ansatz des NFB entsprechen.

Die systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen führt allerdings nicht zwingend zu einer verbesserten Haushaltssteuerung. Es fällt auf, dass die gelebten Rollen des Parlaments, des Bundesrats und der Verwaltung im Rahmen der Haushaltssteuerung noch nicht vollständig an die gegenseitigen Erwartungen angeglichen sind – so insbesondere seitens der Verwaltung und gegenüber dem Parlament.

Ziel 2: *Weiterentwicklung der ergebnisorientierten Verwaltungsführung und Verwaltungskultur durch verbesserte Kosten- und Leistungstransparenz nach innen, d.h. durch verstärkte Zielorientierung und Ergebnisverantwortung der Verwaltungseinheiten mittels Leistungsvereinbarungen.*

Es ist als grosse Leistung zu bezeichnen, dass das NFB in der gesamten Bundesverwaltung im Sinne einer flächendeckenden Verwaltungsreform eingeführt werden konnte. Das NFB hat damit zu einer Harmonisierung in der Bundesverwaltung geführt: gewisse Konzepte (Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen, Wirkungsmodelle, Führen nach Zielen, Ziel- und Ergebnisorientierung) und Prozesse sind nun verwaltungsweit bekannt und haben zu einer Professionalisierung der Verwaltungsführung beigetragen. Der erhöhte betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum, der verstärkte Anspruch nach Transparenz bei den Steuerungsinformationen und die Forderung nach adressaten/innen-gerechter Informationsaufarbeitung definieren neue Qualitätsansprüche an die Führung, an die Führungsdienstleister/innen und an die Mitarbeiter/innen insbesondere in den klassischen Verwaltungseinheiten (d.h. nicht ehemalige FLAG-Ämter). Zudem hat das NFB anderen Modernisierungsanliegen in den Verwaltungseinheiten Rückhalt gegeben und sie teilweise unterstützt oder sogar ausgelöst.

Wirkungen des NFB-Instrumentariums bei den einzelnen Mitarbeitenden sind sehr schwach; entsprechende Erwartungen gingen vermutlich zu weit. Auch längerfristig sind entsprechende Wirkungen kaum zu erwarten, wenn dazu die Erfahrungen der ehemaligen FLAG-Ämter reflektiert werden.

Bis heute ist das NFB aber noch kein durchschlagender Erfolg bezüglich ergebnisorientierter Verwaltungsführung und -kultur. Jedoch wird ihm durchaus das Potenzial zugesprochen, die Verwaltungsführung zu verbessern, weiterzuentwickeln und leistungsfähiger zu machen. Das NFB kann sich auf eine starke Anhängerschaft in der Bundesverwaltung stützen, auch wenn einige Vertreter/innen damit nicht zufrieden sind. Dies liegt neben Umsetzungs- und Anlaufschwierigkeiten insbesondere an der Tatsache, dass das NFB eine verwaltungsweite Harmonisierung forderte.

Ziel 3: *Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen.*

Die Flexibilität in der Verwaltungstätigkeit hat aufgrund der Globalbudgets und der erweiterten betrieblichen Handlungsspielräume zugenommen. Dass dies auch zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der Bundesverwaltung geführt hat, kann erst abgeschätzt werden. Zu erwähnen ist hier auch, dass nur der Eigenbereich vom Globalbudget und den betrieblichen Anreizinstrumenten profitiert, was lediglich etwa 20% des Bundeshaushalts entspricht. Ein Teil der befragten Vertreter/innen der Anspruchsgruppen sieht keinen direkten Zusammenhang zwischen der Einführung des NFB und der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Bundesverwaltung; denn dies würde bedeuten, dass vor Einführung des NFB noch nicht wirtschaftlich und wirksam gehandelt wurde. Ein anderer Teil vermutet einen geringen positiven Effekt – teils aufgrund der Führungsphilosophie des NFB, teils aufgrund der neuen betrieblichen Möglichkeiten.

9.3 Voranschlag mit IAFP

Insgesamt wird das Instrument des Voranschlags mit IAFP samt seinen Elementen als nützlich erachtet oder aber indifferent beurteilt. Optimierungspotenzial wird insbesondere bei den Zielen und Messgrößen inkl. Soll- und Ist-Werte geortet. Der Voranschlag mit IAFP soll zwei Funktionen erfüllen: er ist Steuerungsinstrument zwischen Verwaltung, Bundesrat und Parlament und internes Führungsinstrument einer Verwaltungseinheit.

Der Voranschlag mit IAFP entfaltet eine Wirkung als *Steuerungsinstrument*, allerdings noch nicht im beabsichtigten Ausmass.

- Seine Hauptfunktion liegt in der Schaffung von Transparenz bezüglich der geplanten Aufgaben und Finanzen – insbesondere gegenüber der Bundesversammlung. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Ziele und Messgrößen eine Auswahl darstellen und noch nicht immer jene mit der höchsten Relevanz sind. Zudem führt die Transparenz dazu, dass umstrittene Angelegenheiten im Voranschlag nicht explizit präsentiert werden.
- Grundsätzlich bietet der Voranschlag mit IAFP dem Parlament im Vergleich zum früheren Voranschlag mehr und bessere Informationen, die zudem generell übersichtlich und besser verständlich sind. Dennoch wünschten sich viele Parlamentarier/innen das Dokument etwas knapper und auf das Wesentliche reduziert. Die Fülle an Informationen könnte noch adressaten/innen-gerechter aufbereitet und aktiver vermittelt werden.
- Nicht zuletzt ist der Voranschlag mit IAFP nur ein Steuerungsinstrument zwischen Verwaltung, Bundesrat und Parlament neben anderen. Hinzu kommen die Legislaturplanung und Mehrjahresbotschaften samt Rahmenkrediten, was die Bedeutung des Voranschlags mit IAFP als Steuerungsinstrument schmälert.

Die Nutzung des Voranschlags mit IAFP als internes *Führungsinstrument* ist je nach Verwaltungseinheit sehr unterschiedlich. Teilweise dient er zur Leistungssteuerung, teilweise zur finanziellen Führung, teilweise dient er beidem oder aber er wird gar nicht zur Führung genutzt. Dies ist einerseits abhängig von den Aufgaben eines Amtes (inkl. Anteile Eigen-

oder Transferbereich), andererseits auch von den weiteren internen Führungsinstrumenten. Teilweise wird der Voranschlag mit IAFP als zu hohe Flughöhe für die Führung wahrgenommen.

Die Leistungsgruppen werden zwar nicht als besonders nützlich oder relevant für die betriebliche Führung erachtet, allerdings auch kaum als störend wahrgenommen. Gleichzeitig wird die Leistungsgruppenstruktur als hilfreich zur übersichtlichen und leicht verständlichen Strukturierung der Berichterstattung gegenüber dem Parlament eingeschätzt.

Die Einführung von Zielen im Voranschlag mit IAFP hat dazu beigetragen, dass das Führen über Ziele als Ansatz in der Verwaltung stärker verbreitet ist. Zudem hat es Diskussionen zu Zielen und Messgrößen der Leistungen der Verwaltung ausgelöst und es fand und findet diesbezüglich ein kontinuierlicher Lernprozess statt. Allerdings stossen die Ziele bei einigen Verwaltungseinheiten an ihre Grenzen: es ist nicht immer möglich, relevante Ziele zu formulieren.

9.4 Leistungsvereinbarung

Auch die Leistungsvereinbarung wurde mit einer zweifachen Funktion konzipiert: als Führungsinstrument zwischen der Departementsleitung und einer Verwaltungseinheit sowie als internes Führungsinstrument einer Verwaltungseinheit selber. Die Leistungsvereinbarung wird von einem Grossteil der Verwaltungseinheiten genutzt; als nützlich und relevant wird sie allerdings nur von einem Drittel der befragten Verwaltungsvertreter/innen erachtet.

Das Ziel der Leistungsvereinbarung, durch verstärkte Zielorientierung und Ergebnisverantwortung der Verwaltungseinheiten zur Weiterentwicklung der ergebnisorientierten Verwaltungsführung und Verwaltungskultur beizutragen, wurde über die ganze Bundesverwaltung erreicht – allerdings eher auf einem geringen Niveau. Die Leistungsvereinbarung setzt über die ganze Bundesverwaltung einen Standard, den alle Verwaltungseinheiten erfüllen müssen. Damit fordert sie von den Verwaltungseinheiten eine gewisse Abdeckung von Leistungen. Zudem verlangt sie eine minimale Absprache zwischen Departementsleitung und Amt bezüglich der zu erbringenden Leistungen. Die Leistungsvereinbarung kann damit Klarheit schaffen zu den Erwartungen, die an eine Verwaltungseinheit gestellt werden.

Die Leistungsvereinbarung hat sich aber aus verschiedenen Gründen nicht als starkes Führungsinstrument, das zu einer verstärkten Zielorientierung und Ergebnisverantwortung beiträgt, etabliert. Oft finden sich in der Leistungsvereinbarung dieselben Inhalte wie im Voranschlag mit IAFP oder in der Legislaturplanung. Kritische oder besonders wichtige Inhalte oder Ziele eines Jahres finden sich nicht in der Leistungsvereinbarung, auch weil es sich um ein Dokument handelt, das dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegt. Zudem werden Amtsdirektoren/innen nicht oder nicht nur an der Erfüllung der Leistungsvereinbarung gemessen; dazu sind häufig auch weitere Instrumente oder Prozesse vorhanden.

9.5 Betriebliche Instrumente

Die betrieblichen Instrumente werden von allen Anspruchsgruppen als nützlich bewertet. Sie haben die Flexibilität der Verwaltungseinheiten und der Departementsleitungen gestärkt und wollen nicht mehr gemisst werden – auch wenn sie noch nicht von allen Verwaltungseinheiten genutzt wurden. Einzig einzelne FLAG-Ämter bewerten die betrieblichen Instrumente des NFB als Rückschritt im Vergleich zu Instrumenten, die ihnen als FLAG-Amt zur Verfügung standen.

Das Globalbudget wird generell positiv bewertet. Die Verwaltung hatte insgesamt aber höhere Erwartungen an den dadurch gewonnenen Handlungsspielraum, gerade was die Durchlässigkeit zwischen den Aufwandgruppen im Globalbudget betrifft. Zudem werde die Idee des Globalbudgets durch Querschnittsvorgaben des Parlaments, z.B. beim Personalaufwand, beschränkt.

Das einzige betriebliche Instrument, das von Parlament und Verwaltung unterschiedlich beurteilt wird, ist die Bildung allgemeiner Reserven. Vertreter/innen der Verwaltung erachten die Hürden als zu hoch, Vertreter/innen des Parlaments stellen die Möglichkeit, allgemeine Reserven zu bilden, in Frage. Hier zeigt sich das Spannungsfeld zwischen der politischen Steuerung durch das Parlament, welche die Verwaltungstätigkeit steuern will und der Verwaltung, die betriebliche Flexibilität schätzt.

9.6 Abstimmung zwischen Verwaltung und Parlament

Die Abstimmung zwischen Verwaltung und Parlament findet einerseits über den direkten Dialog zwischen Direktoren/innen und den Finanzkommissionen statt, andererseits über die parlamentarischen Steuerungsinstrumente.

- Der direkte Dialog zwischen Verwaltung und Parlament scheint ein wichtiges Instrument zur Kommunikation des Voranschlags mit IAFP zu sein, wobei die Direktoren/innen der Verwaltungseinheiten diesen auf sehr unterschiedliche Weise pflegen. Im Rahmen des direkten Austausches hat aus Sicht der Verwaltung der Dialog zu den Leistungen der Verwaltungseinheit zugenommen – wenn auch einige Verwaltungseinheiten erwarteten, dass das Parlament die zur Verfügung gestellten Informationen häufiger diskutiert und nutzt. Gleichzeitig stieg aber auch die Wahrnehmung einer Detailsteuerung der Verwaltung durch das Parlament.
- Die Parlamentarier/innen könnten über die parlamentarischen Steuerungsinstrumente des NFB sehr gezielt steuern, tun dies aber nur selten. Es könnte sein, dass es noch etwas Zeit braucht, bis die Finanzpolitiker/innen in der Bundesversammlung diese Instrumente nutzen. Möglicherweise sind diese Steuerungsinstrumente aber zu detailliert, um für die Parlamentarier/innen einen konkreten Nutzen zu bringen. Solange sie nicht zu viel oder gar nicht gebraucht werden, sind die parlamentarischen Steuerungsinstrumente als sinnvolle Ergänzungen der parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten im Finanzbereich zu sehen.

Bisher ist es in der Umsetzung der NFB-Instrumente noch nicht gelungen, sogenannte «Querschnittskürzungen» des Parlaments, insbesondere bzgl. Personalaufwände als parlamentarischer Instrument überflüssig zu machen. Dies auch wenn sich Finanzpolitiker/innen durchaus bewusst sind, dass diese Art der Steuerung dem Konzept des NFB widerspricht. Auch konnte bis anhin nicht erreicht werden, dass der Voranschlag mit IAFP und die Staatsrechnung nicht nur in den Finanzkommissionen sowie teils in den Geschäftsprüfungskommissionen Beachtung findet, sondern auch in den Sachkommissionen verwendet werden.

9.7 Erkenntnisse für das NFB aus dem internationalen Vergleich

Schweiz bezüglich Performance-Orientierung international unter den führenden Ländern

Der internationale Vergleich zeigt auf, dass die Schweiz bezüglich ergebnis- und performance-orientierter Verwaltung gut bewertet werden kann. Als Erfolgsfaktoren gelten dabei, dass das NFB schlank und adressaten/innen-gerecht ist. Zudem wird das System als flexibel bezeichnet, da es eine gute Balance zwischen standardisierten Anforderungen und Selbstbestimmung der Verwaltungseinheiten schafft. Im internationalen Vergleich erscheint der Voranschlag mit IAFP als übersichtliches und informatives Dokument.

Verknüpfung zwischen Performance-Informationen und Budgetentscheidungen lockern

Die wissenschaftliche Literatur zu performance-orientierter Verwaltungsführung weist darauf hin, dass Performance-Informationen nicht nur dann nützlich sind, wenn sie für Budgetentscheidungen genutzt werden. Zum einen werden Budgetentscheidungen nicht alleine auf der Basis von Performance-Informationen getroffen; es werden auch andere Informationsquellen genutzt. Zum anderen sollen Performance-Informationen nicht nur Budgetentscheidungen dienen. Gemäss den internationalen Erfahrungen sollte der Anspruch eher darin bestehen, dass die Wahrnehmung und Berücksichtigung von Performance-Informationen generell erhöht wird. Dies steht auch im Zusammenhang mit diversen Entwicklungen hin zu einem Performance Management, welche u.a. die Einbindung von Performance-Informationen in verschiedene Entscheidungs- und Steuerungsprozesse vorsehen.

Ownership stärkt die Verankerung der Ergebnis- und Wirkungsorientierung in der Verwaltung

Andere Länder verfolgen eine stärkere institutionelle Absicherung der Ergebnis- und Wirkungsorientierung und um ein stärkeres Zusammenspiel zwischen verschiedenen Beurteilungs- und Prüfinstrumenten, z.B. Evaluationen und Performance Management. Dies kann z.B. über Funktionen geschehen, die sich um das Performance Management kümmern. Idee dahinter ist es, die Performance-Orientierung langfristig zu verankern, da Kompetenzen und Ownership in der Verwaltung aufgebaut werden.

Auch auf Ebene des Parlaments verfolgen andere Länder eine stärkere strukturelle Verankerung der performance-orientierten Steuerung, z.B. ein Dienst zur Unterstützung des Parlaments u.a. in Fragen der wirkungsorientierten Steuerung.

10 Empfehlungen des Evaluationsteams

Aufgabe der Evaluation war es zu überprüfen, inwiefern die mit der Einführung des NFB beabsichtigten Ziele erreicht wurden. Wirkungen des NFB können zudem nach weiteren Massstäben bewertet werden:

- im Vergleich zur Bundesverwaltung vor Einführung des NFB;
- in Bezug auf die Bedürfniserfüllung der verschiedenen Zielgruppen (Parlament, Bundesrat und Departementsleitungen, Verwaltungseinheiten, Steuerzahler/innen resp. die ganze Schweiz).
- im Vergleich zur Praxis in anderen Ländern

Nachfolgend präsentieren wir unsere Empfehlungen, die auf den Evaluationsergebnissen basieren. Dabei orientieren wir uns neben dem theoretischen Modell des NFB auch am praktischen Nutzen der NFB-Instrumente für die Verwaltung und die Politik. Zudem sind folgende einleitenden Hinweise zu geben:

- *Knapper Erfahrungszeitraum*: Die Evaluation findet relativ kurz nach Einführung der NFB-Instrumente am 1.1.2017 statt. Es sind deshalb erst kurz- bis höchstens mittelfristige Wirkungen feststellbar. Das Erkennen längerfristiger Wirkungen zu einem späteren Zeitpunkt könnte gegebenenfalls zu zusätzlichen oder anderen Empfehlungen führen.
- *Gezielte Optimierungen*: Eine Rückkehr zu einem System vor NFB steht für alle Beteiligten und auch für die Evaluatoren/innen nicht zur Diskussion. Die Empfehlungen schlagen deshalb Optimierungen der bestehenden NFB-Instrumente vor. Die Empfehlungen setzen dort an, wo wir basierend auf den Evaluationsresultaten Handlungsbedarf orten. Kein dringlicher Handlungsbedarf besteht bei den betrieblichen Instrumenten, weshalb dazu keine Empfehlung formuliert wird.
- *Überführung des Reformmodells in die allgemeine Verwaltungspraxis*: Die Bezeichnungen NPM und NFB deuten nach wie vor auf eine Neugestaltung der Verwaltung auf der Basis neuer Organisationformen und Instrumente hin. Es wäre angezeigt, die bewährten Elemente in die normale Verwaltungstätigkeit in der Nach-NPM-Phase zu überführen (Public Management).

Empfehlung 1 / Koordination von politischer und finanzieller Planung: Wir empfehlen und begrünnen die bereits angelaufene Koordination der politischen und finanziellen Planung. Sie ermöglicht, dass der Voranschlag mit IAFP auf die politischen Ziele abgestimmt werden kann und dadurch eine grössere Führungsrelevanz erreicht.

Gemäss NFB-Modell sollte der Voranschlag mit IAFP auf die Legislaturplanung und auf die Legislaturfinanzplanung ausgerichtet werden. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die Jahresziele des Bundesrates, die jeweils von der Legislaturplanung abgeleitet werden. Aufgrund der unterschiedlichen Erarbeitungszeitpunkte der Instrumente konnten diese bislang nicht vollständig oder nicht in allen Departementen und Verwaltungseinheiten aufei-

inander abgestimmt werden. Seit rund einem Jahr laufen hierzu verwaltungsinterne Koordinationsbemühungen, die über die Departemente und Verwaltungseinheiten hinweg breite Zustimmung erfährt. Über die Ausrichtung auf die politischen Ziele könnte der Voranschlag mit IAFP eine grössere Bedeutung für die interne Führung erhalten.

Empfehlung 2 / Voranschlag mit IAFP: Wir empfehlen, die Lesbarkeit des VA mit IAFP zu verbessern.

Auf der einen Seite wünscht das Parlament, dass es die wichtigen Informationen des Voranschlags mit IAFP schneller finden kann. Auf der anderen Seite wünscht die Verwaltung eine Reduktion des Aufwands zur Erstellung des Voranschlags mit IAFP. Dabei steht die informatische Umsetzung des Voranschlags mit IAFP im Vordergrund, so z.B. dass die Dateneingabe und -pflege nur über eine Datenbank möglich sein sollte. Zudem könnte der Aufwand zusätzlich reduziert werden, indem Doppelspurigkeiten im Dokument und Schnittstellen zu anderen Instrumenten, u.a. der Zusatzdokumentation sowie der Leistungsvereinbarung, reduziert würden.

Eine mögliche Anpassung des Voranschlags mit IAFP könnte darin liegen, die Übersichtsseite so zu nutzen, dass sie die wichtigsten Informationen zu Aufgaben und Finanzen in Kürze darstellt und dabei aufzeigt, welche Angaben sich im Voranschlagsjahr gegenüber den Vorjahren geändert haben. Dabei könnten die Inhalte stärker auf das Zielpublikum der Parlamentarier/innen mit ihrer politischen Aufgabe ausgerichtet und mit einfach lesbaren Tabellen und Grafiken aufbereitet werden.

Eine weitere Anpassung könnte die Integration der Zusatzdokumentation in den Voranschlag mit IAFP darstellen – indem den Departementen Raum für eigene Angaben zuhanden der Finanzkommissionen zur Verfügung gestellt werden könnte. Dabei ginge es allerdings nicht darum, mehr oder weniger Informationen liefern, sondern lediglich um die Integration der Informationen in das Dokument des Voranschlags mit IAFP.

Empfehlung 3 / Aktiver Dialog: Wir empfehlen, die Departemente und Verwaltungseinheiten darin zu bestärken, die im Voranschlag mit IAFP enthaltenen Aufgaben und Leistungen dem Parlament aktiv zu vermitteln und den Planungsdialog noch vermehrt zu suchen.

Hauptaufgabe des Voranschlags mit IAFP liegt in der Schaffung von Transparenz zu geplanten Aufgaben und Finanzen. Trotz dieser verstärkten Transparenz bleibt der direkte Dialog von Verwaltung und Parlament ein wichtiges Mittel zur Kommunikation des Voranschlags mit IAFP.

Die Verwaltung ist bereits heute aktiv im Planungsdialog. Diese aktive Rolle ist beizubehalten und zu stärken – durchaus auf Initiative der Verwaltung, da Parlamentarier/innen erfahrungsgemäss stark belastet sind. So könnten beispielsweise die Besuche der Parlamentarier/innen bei Verwaltungseinheiten besser genutzt werden, um auch auf die finanziellen Aspekte einzugehen. Auch der informelle Dialog zwischen Verwaltung und Parlament kann zum Planungsdialog beitragen. Ein verstärkter Austausch kann ebenfalls dazu

beitragen, dass die Informationen im Voranschlag mit IAFP den Bedürfnissen des Parlaments entsprechen und die gegenseitigen Erwartungen sich angleichen.

Empfehlung 4 / Leistungsvereinbarung: Wir empfehlen, das Instrument der Leistungsvereinbarung grundsätzlich zu überprüfen.

Die Leistungsvereinbarung leistet von allen NFB-Instrumenten den geringsten Mehrwert für die Departemente und Verwaltungseinheiten, führt allerdings in ihrer aktuellen Nutzung auch nur zu geringem Mehraufwand. Dies liegt vor allem darin, dass die Leistungsvereinbarung oft die gleichen Inhalte umfasst wie der Voranschlag mit IAFP.

Die Funktion der Leistungsvereinbarung wird aber generell als wichtig erachtet; so haben viele Departemente und Ämter dafür eigene Führungsinstrumente entwickelt, z.B. persönliche Zielvereinbarungen. Die Bedeutung der Leistungsvereinbarung liegt insbesondere darin, dass sie Teil des Führungsdialogs ist oder einen Aufhänger für die Besprechung spezifischer Themen zwischen Departementschef/in und Amtsdirektor/in bietet.

Unter den Verwaltungseinheiten gibt es sowohl überzeugte Verfechter der Leistungsvereinbarung als auch solche, welche die Leistungsvereinbarung als überflüssig erachten. Wir könnten uns gut vorstellen, die Leistungsvereinbarung abzuschaffen. Für diejenigen Verwaltungseinheiten, welche vom Nutzen der Leistungsvereinbarung überzeugt sind, besteht dennoch weiterhin die Möglichkeit, eine individuell gestaltete Leistungsvereinbarung als Führungsinstrument und allenfalls als internes Kommunikationsinstrument zu nutzen.

Wird aber eine weitere Standardisierung über die Bundesverwaltung angestrebt, so sollte die Leistungsvereinbarung als ausschliesslich internes Führungsinstrument genutzt werden. Es bleibt aber die Herausforderung, dass die Leistungsvereinbarung je nach Führungspersonen unterschiedlich gehandhabt und eingesetzt wird.

Empfehlung 5 / Leistungsgruppen: Wir empfehlen, die Leistungsgruppen als Strukturierungselement beizubehalten und Anpassungen nur bei grundlegenden Änderungen der Aufgaben oder Organisation einer Verwaltungseinheit zuzulassen.

Die Leistungsgruppen sind sinnvoll, um Aufgaben und Finanzen von Verwaltungseinheiten zuhanden des Parlaments zu strukturieren. Wichtig ist es, bei den Leistungsgruppen eine möglichst hohe Kontinuität über die Jahre sicherzustellen. Dies erlaubt nicht nur die Vergleichbarkeit der Leistungsgruppen, sondern verhindert auch Zusatzaufwand der Departemente und Verwaltungseinheiten, z.B. wenn Informationen zu früheren Leistungsgruppen auf aktuelle Leistungsgruppen umdefiniert werden müssen. Anpassungen der Leistungsgruppen sollen nur dann möglich sein, wenn die Aufgaben oder die Organisation einer Verwaltungseinheit sich grundlegend verändern.

Empfehlung 6 / Ziele und Messgrößen: Wir empfehlen, die Ziele und Messgrößen beizubehalten und den internen Lernprozess dazu weiterhin aktiv zu unterstützen.

Führen über Ziele hat sich in der Verwaltung verbreitet und wertvolle Diskussionen zu Leistungen einer Verwaltungseinheit und ihrer Qualität ausgelöst. Es bestehen aber weiterhin Herausforderungen bei der Formulierung geeigneter Ziele – wenn auch die Verwaltung bereits einen Lernprozess hinter sich hat. Wir erachten es als wichtig, dass die EFV im Austausch mit den Departementen und Verwaltungseinheiten sie unterstützt, geeignete Ziele und Messgrößen zu finden. Der bisherige Ansatz, welcher die Verwaltungseinheiten relativ stark einbezieht, wird im internationalen Vergleich als Erfolgsfaktor des NFB gesehen.

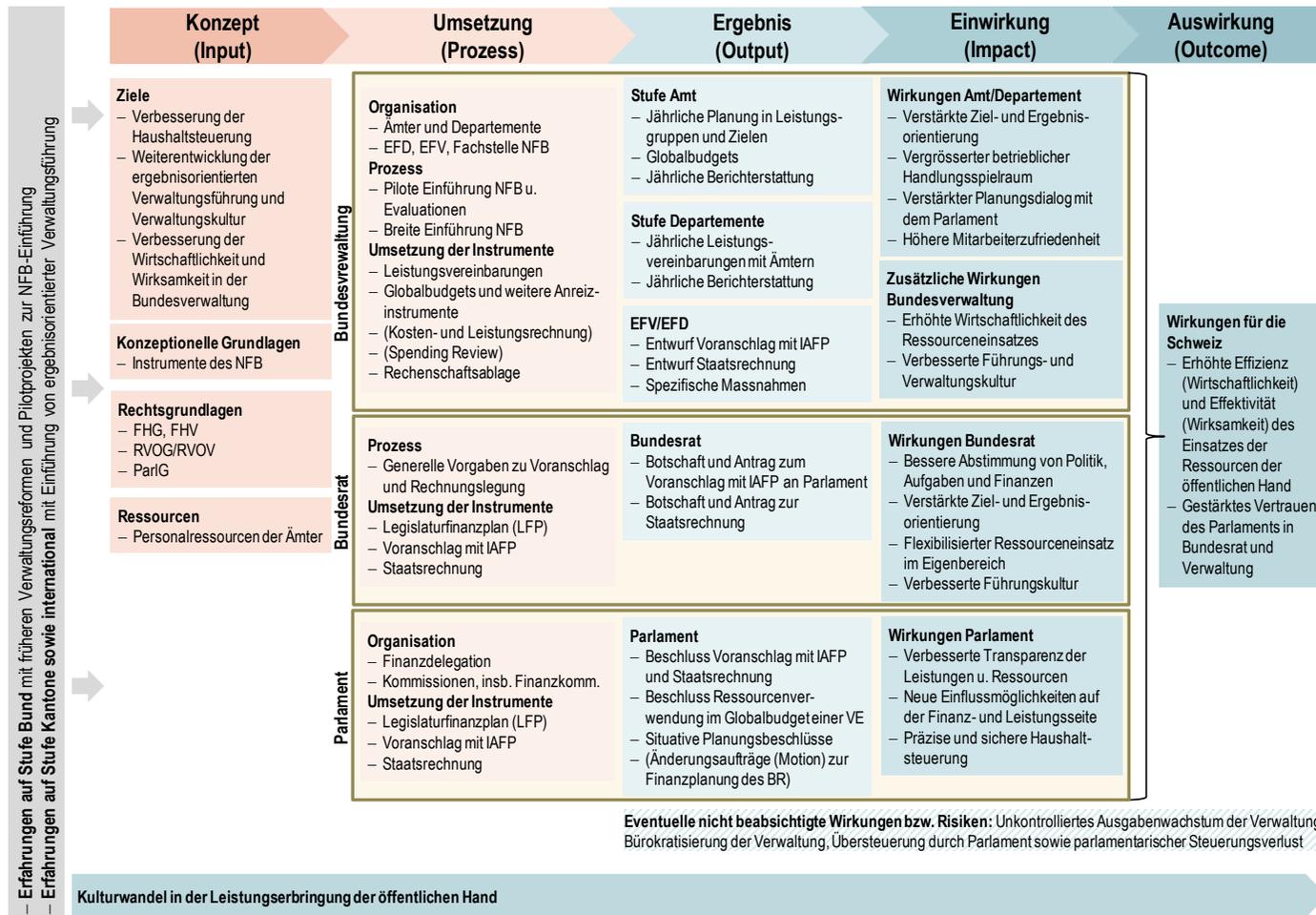
Wichtig ist, dass die Ziele und Messgrößen tatsächlich auf die Aufgaben einer Verwaltungseinheit ausgerichtet sind. Dies verlangt wiederholte Diskussionen zu ihrer entsprechenden Schärfung. Zudem kann es helfen, Ziele im Rahmen eines Wirkungsmodells zu formulieren und damit die Wirkungsebene eines Ziels und einer Messgrösse anzugeben. Damit kann geklärt werden, ob es sich um die Leistungen einer Verwaltungseinheit handelt, oder um die Qualität dieser Leistungen oder aber um deren erwartete Wirkung bei den Zielgruppen oder in einem Gesamtsystem.

Empfehlung 7 / IT-Optimierung: Wir empfehlen und begrüßen die (teils bereits angelauene) Optimierung der IT-Tools zur Umsetzung der NFB-Instrumente.

Kritik an den NFB-Instrumenten lag oftmals darin begründet, dass die IT-Tools zu deren Umsetzung als nicht performant und aufwändig erachtet werden. Die IT-Tools sollten nicht zu einem erhöhten Aufwand der Umsetzung der NFB-Instrumente führen und damit die Akzeptanz der NFB-Instrumente negativ beeinflussen, sondern die Umsetzung des NFB erleichtern.

Anhang

A-1 Wirkungsmodell



Figur 22: Wirkungsmodell

A-2 Detaillierte Evaluationsfragestellungen

Die detaillierten Evaluationsfragestellungen sind nummeriert nach Fragestellungen der Vollzugsevaluation (V.x) und Fragestellungen der Wirkungsevaluation (W.x). Auf der rechten Seite wird zusätzlich angegeben, von welchen Stakeholdern die Informationen für die Beantwortung der jeweiligen Fragestellung stammen.

Nr.	Evaluationsfragestellungen	PARL	BR	DEP	VE
V.	Vollzugsevaluation				
V.0	<i>Inwiefern funktioniert die Handhabung der NFB-Instrumente? Werden seine Möglichkeiten genutzt?</i>				
	Prozess				
	Organisation des Vollzugs von NFB				
V.1	Inwiefern sind Zuständigkeiten im EFD, in Departementen und Ämtern klar definiert?			x	x
	Voranschlag mit IAFP (PARL, BR, DEP, VE)				
V.2	Inwiefern finden sich Parlament, Bundesrat, Departemente, Verwaltungseinheiten mit den neuen Berichten und Steuerungsinstrumenten zurecht?	x	x	x	x
V.3	Inwiefern werden im Parlament neben den Finanzkommissionen auch die Sachbereichskommissionen beigezogen?	x			
	Leistungsvereinbarung (DEP, VE)				
V.4	Inwiefern finden sich Departemente und Verwaltungseinheiten mit den neuen Zielvereinbarungen und Leistungsnachweisen zurecht?			x	x
	Globalbudget (DEP, VE)				
V.5	Inwiefern finden sich Departemente und Verwaltungseinheiten mit den neuen Globalbudgets und den weiteren Anreizinstrumenten für wirtschaftliches Verhalten zurecht?			x	x
	Output				
	Voranschlag mit IAFP (PARL, BR, DEP, VE):				
V.6	Inwiefern werden die Möglichkeiten der Leistungssteuerung von Parlament (<i>situative Planungsbeschlüsse, Änderungsaufträge zur Finanzplanung</i>) und Bundesrat (<i>Botschaft zum Voranschlag mit IAFP</i>) genutzt?	x	x		
V.7	Inwiefern findet der Planungsdialog (und die Rechenschaftsablage) über die Leistungsgruppen zwischen Parlament und Verwaltungseinheiten statt?	x			x
	Leistungsvereinbarung (DEP, VE):				
V.8	Inwiefern finden die Zielvereinbarungs- und Zielerreichungsgespräche statt? Haben sich unterschiedliche Praktiken in den Departementen und Verwaltungseinheiten herausgebildet?			x	x
V.9	Inwiefern werden die Leistungsvereinbarungen und Leistungsnachweise öffentlich zugänglich gemacht und auch nachgefragt?			x	x
	Globalbudget (DEP, VE):				
V.10	Inwiefern machen die Departemente und Verwaltungseinheiten Gebrauch vom flexibilisierten Budgetvollzug und von den möglichen Kreditmutationen sowie von der Reservierung und -auflösung im Eigenbereich?			x	x
V.11	Werden die Aufgaben, Leistungen und Subventionen periodisch überprüft?			x	x
W.	Wirkungsevaluation				
W.0	<i>Inwiefern wird der angestrebte Nutzen für Parlament, Bundesrat, Departemente, Verwaltungseinheiten und Steuerzahler/innen erreicht? Inwiefern werden die zu kontrollierenden Risiken vermieden?</i>				

Inwiefern lassen die Reaktionen der Zielgruppen (Impacts) erwarten, dass die beabsichtigten Auswirkungen (Outcomes) erreicht werden?					
Impact					
Beurteilungen Stufe Amt und Departement mit Blick auf die Ziele des NFB					
W.1	Wie beurteilen Amtsdirektoren/-innen den Planungsdialog von Parlament und Verwaltungseinheiten?				x
W.2	Wie beurteilen Departementsvorsteher/-innen und Amtsdirektoren/-innen die Ziel- und Ergebnisorientierung der Verwaltungseinheiten?			x	x
W.3	Inwiefern lässt sich eine höhere Identifikation und Zufriedenheit der Kader und Mitarbeiter/-innen mit den Tätigkeiten eines Amtes/Departements beobachten?			x	x
W.4	Wie beurteilen Departementsvorsteher/-innen und Amtsdirektoren/-innen den administrativen Aufwand und die allfällige Bürokratisierung durch (Leistungsvereinbarung und) Leistungsnachweis?			x	x
W.5	Wie beurteilen Departementsvorsteher/-innen und Amtsdirektoren/-innen den betrieblichen Handlungsspielraum, der durch die Globalbudgets und weitere Anreizinstrumente zu wirtschaftlichem Verhalten entstanden ist? Inwiefern kam es zu einem (unverhältnismässigen) Ausgabenwachstum im Eigenbereich, namentlich bei den Personalausgaben?			x	x
W.6	Wie beurteilen Departementsvorsteher/-innen und Amtsdirektoren/-innen den politischen und betrieblichen Handlungsspielraum, der durch die Spending Reviews entstanden ist?			x	x
Beurteilungen Stufe Bundesverwaltung insgesamt mit Blick auf die Ziele des NFB					
W.7	Inwiefern hat das NFB die Ziel- und Ergebnisorientierung der Verwaltung verstärkt?	x	x	x	x
W.8	Inwiefern hat das NFB die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltung verbessert?	x	x	x	x
W.9	Inwiefern hat das NFB die Führungs- und Verwaltungskultur verbessert?	x	x	x	x
Beurteilungen Stufe Bundesrat mit Blick auf die Ziele des NFB					
W.10	Wie beurteilen Bundesrat und Departementsvorsteher/-innen die Abstimmung von Politik, Aufgaben und Finanzen?		x		
W.11	Wie beurteilen Bundesrat und Departementsvorsteher/-innen die Leistungssteuerung bzw. allfällige Übersteuerung durch das Parlament?		x		
W.12	Wie beurteilen Bundesrat und Departementsvorsteher/-innen die Ziel- und Ergebnisorientierung der Verwaltung?		x		
Stufe Parlament mit Blick auf die Ziele des NFB					
W.13	Wie beurteilen Parlamentarier/-innen die mittelfristige Transparenz von Aufgaben und Finanzen im Voranschlag mit IAFP?	x			
W.14	Wie beurteilen Parlamentarier/-innen den Planungsdialog von Parlament und Verwaltungseinheiten (Leistungsinformationen)?	x			
W.15	Wie beurteilen Parlamentarier/-innen ihre Einflussmöglichkeiten auf Budget und Finanzplan sowie die Präzision und Sicherheit der Haushaltsteuerung?	x			
W.16	Inwiefern hat das NFB das Vertrauen des Parlaments in Bundesrat und Verwaltung gestärkt?	x	x	x	x
Eventuelle nicht beabsichtigte Wirkungen					
W.17	<i>Übersteuerung durch das Parlament:</i> Inwiefern führten die neuen parlamentarischen Steuerungsinstrumente auf der Finanz- und Leistungsseite zu unnötigen Interventionen oder widersprüchlichen Korrekturen und letztlich zu einer Verwischung der Gewaltenteilung?	x	x	x	x
W.18	<i>Bürokratisierung der Verwaltung:</i> Inwiefern führte das NFB zu einem überbordenden Berichts- und Messwesen und eine überinstrumentierte Berichterstattung und letztlich zu einem beträchtlichen Mehraufwand?	x	x	x	x

Outcome/Synthese					
W.19	<i>Inwiefern stärkte das NFB das Vertrauen des Parlaments in Bundesrat und Bundesverwaltung?</i>	x	x	x	x
W.20	<i>Inwiefern verbesserte das NFB die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Ressourceneinsatzes der öffentlichen Hand?</i>	x	x	x	x
W.21	<i>Inwiefern verbesserte das NFB die Wirksamkeit (Effektivität) des Ressourceneinsatzes der öffentlichen Hand?</i>	X	x	X	x

Tabelle 10: Evaluationsfragestellungen

A-3 Ergänzungen zum methodischen Vorgehen

A-3.1 Auswertungen zur Stichprobe der Online-Befragung

Departemente: Die Stichprobe umfasst Befragte aus allen Departementen (vgl. Tabelle 11). Es sind nur geringfügige Abweichungen von einem bis zwei Prozent in den Anteilen der Departemente in der Grundgesamtheit und in der Stichprobe festzustellen, so eine leichte Untervertretung des EJPD und eine leichte Übervertretung des EFD (jeweils 3% Unterschied in den Anteilen).

Departement	Rücklauf	Anteil	Einladungen	Anteil
1 B+G	7	5%	10	4%
2 EDA	9	7%	15	6%
3 EDI	18	13%	35	14%
4 EJPD	12	9%	28	12%
5 VBS	17	12%	32	13%
6 EFD	31	22%	47	19%
7 WBF	26	19%	42	17%
8 UVEK	18	13%	33	14%
Total	138	100%	242	100%

Tabelle 11: Stichprobe nach Departement. Quelle: Panel EFV und Online-Befragung NFB 2019.

Verwaltungseinheiten: In der Stichprobe sind 59 der 67 Verwaltungseinheiten vertreten, d.h. 88% der Verwaltungseinheiten. Die 8 Verwaltungseinheiten, von denen keine Antworten vorliegen, sind in fünf Departementen angesiedelt. Pro Verwaltungseinheit antworteten am häufigsten zwischen einer und drei Personen.

Anzahl Leistungsgruppen: Befragungsteilnehmenden in Verwaltungseinheiten mit 1-2 Leistungsgruppen sowie solche mit 3-8 Leistungsgruppen sind praktisch im selben Ausmass in der Stichprobe vertreten. Allerdings sind die Verwaltungseinheiten mit weniger Leistungsgruppen im Vergleich zur Grundgesamtheit leicht untervertreten. Antwortende aus den Generalsekretariaten sind tendenziell leicht stärker vertreten als Antwortende aus den anderen Verwaltungseinheiten.

FLAG-Programm: Bei 37 Befragungsteilnehmenden handelt es sich um Personen, die bis Ende 2016, d.h. bis zur Einführung von NFB im FLAG-Programm waren. Dabei liegen Antworten von 17 von 19 Verwaltungseinheiten vor, die im FLAG-Programm waren.

Führungsebene: Bei den Befragungsteilnehmenden sind solche mit einer Departementsperspektive im Vergleich zur Grundgesamtheit stärker vertreten als solche mit einer Perspektive einer Verwaltungseinheit (vgl. Tabelle 12). Allerdings ist die Anzahl Befragungsteilnehmenden, die aus der Perspektive einer Verwaltungseinheit antworteten, absolut gesehen deutlich grösser, was die erwähnte Übervertretung abschwächt.

Funktion	Rücklauf	Einladungen	Rücklaufquote
Perspektive Departement	19	26	73%
Perspektive Verwaltungseinheit	119	216	55%
Total	138	242	58%

Tabelle 12: Stichprobe nach Funktion Departement – Verwaltungseinheit. Quelle: Panel EFV und Online-Befragung NFB 2019.

Funktion: In der Stichprobe sind erwartungsgemäss Finanzchefs/-innen auf Stufe Departement oder Verwaltungseinheit deutlich übervertreten, da diese näher an der Thematik sind. Im Gegensatz dazu sind Führungspersonen und Mitarbeitende des Stabs/Support im Vergleich zur Grundgesamtheit leicht untervertreten.

Funktion	Rücklauf	Einladungen	Rücklaufquote
Führungspersonen	64	132	48%
Finanzchef/-innen	51	66	77%
Mitarbeitende des Stab/Support	23	44	52%
Total	138	242	58%

Tabelle 13: Stichprobe nach Funktion der Befragungsteilnehmenden. Quelle: Panel EFV und Online-Befragung NFB 2019.

Unter den Befragungsteilnehmenden sind 26% bis zu 3 Jahre in der angegebenen Funktion, d.h. sie kennen diese Funktion nicht vor Einführung von NFB.³⁵ 72% der Befragungsteilnehmenden kannten ihre Funktion sowohl vor als auch nach der Einführung von NFB.

Geschlecht: Die Stichprobe umfasst 32 Frauen und 106 Männer, wobei sich die Rücklaufquote bei den Frauen auf 51% und bei den Männern auf 59% beläuft.

Funktion	Rücklauf	Einladungen	Rücklaufquote
Frauen	32	63	51%
Männer	106	179	59%
Total	138	242	58%

Tabelle 14: Stichprobe nach Geschlecht der Befragungsteilnehmenden. Quelle: Panel EFV und Online-Befragung NFB 2019.

A-3.2 Stichprobe der vertiefenden Interviews

Führungsebene	Nr.	Person	Kommission/Departement	Weitere Informationen
Parlament	1	Alois Gmür	FK-N, SIK-N	CVP, SZ
	2	Barbara Gysi	FK-N, SGK-N	SP, SG
	3	Jean-Pierre Grin	FK-N	SVP, VD
	4	Roland Fischer	FK-N, APK-N, IK-N	GLP, LU
	5	Franz Grüter	FK-N (bis Mai 2020), APK-N	SVP, LU

³⁵ Antworten zur Frage 2: «Wie lange sind Sie in dieser Funktion bereits tätig?» (n=135).

Führungsebene	Nr.	Person	Kommission/Departement	Weitere Informationen
	6	Daniel Brélaz	FK-N, RK-N	Grüne, VD
	7	Hans Stöckli	GPK-S, SGK-S, SPK-S, GK	SP, BE
	8	Stefan Engler	SPK-S, KVF-S, WAK-S, RK-S	CVP, GR
Bundesrat	9	Ueli Maurer	EFD	SVP
	10	Barbara Hübscher-Schmuki in Vertretung von BR Karin Keller-Sutter	EJPD	Generalsekretärin
Departement	11	Markus Seiler	EDA	Generalsekretär
	12	Daniel Markwalder	WBF	Stv. Generalsekretär
	13	Christian Bréchet	EJPD	Leiter Finanzen und Controlling
	14	Anton Eder	VBS	Generalsekretär

Tabelle 15: Auswahl der Gesprächspartner/innen auf den Führungsebenen Parlament, Bundesrat und Departement für die vertiefenden Interviews.

Nr.	Verwaltungseinheit	Departement	Eigen-/Transferaufwand	Ehemaliges FLAG-Amt
21	Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) – Stéphane Rossini, Direktor	EDI	Hoher Transferaufwand	
22	Bundesamt für Umwelt (BAFU) – Christine Hofmann, Stv. Direktorin – Daniel Lehmann, Leiter Finanzen und Controlling	UVEK	Hoher Transferaufwand	
23	Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) – Andrea Leute, Vizedirektorin – Conrad Widmer, Wiss. MA	WBF	Hoher Transferaufwand	
24	Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) – Thomas Zimmermann, Leiter Finanzen	WBF	Hoher Transferaufwand	
25	Staatssekretariat für Migration (SEM) – Mario Gattiker, Staatssekretär – Thomas Marthaler, Finanzchef	EJPD	Hoher Transferaufwand	
26	DEZA – Manuel Sager, Direktor – Susanna Caseri, Chefin Abteilung Strategische Finanzplanung und Beratung	EDA	Hoher Transferaufwand	
27	Bundesamt für Strassen (ASTRA) – Jürg Röthlisberger, Direktor	UVEK	Hoher Eigenaufwand	Ehemaliges FLAG-Amt
28	Bundesamt für Landestopografie swisstopo – Fridolin Wicki, Direktor – Marcel Jäggi, Leiter Bereichsleitungsunterstützung	VBS	Hoher Eigenaufwand	Ehemaliges FLAG-Amt
29	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) – Dirk Lindenmann, Direktor	EFD	Hoher Eigenaufwand	Ehemaliges FLAG-Amt
30	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) – Sylvie Durrer, Direktorin – Ursula Thomet, Stv. Direktorin – Jonas Thion, Stabschef	EDI	Eigenaufwand leicht höher	

31	Armasuisse – Christian Burch, Chef Finanzen – Thomas von Gunten, Chef Controlling und Unternehmensentwicklung	VBS	Hoher Eigenaufwand	
32	Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) – Pierre Broye, Direktor – Ernst Stauffer, Vizedirektor	EFD	Hoher Eigenaufwand	
33	Fedpol – Nicoletta della Valle, Direktorin – Martin Hartmann, Chef Finanzen, Beschaffung und Controlling	EJPD	Hoher Eigenaufwand	

Tabelle 16: Auswahl der Gesprächspartner/innen auf der Führungsebene Verwaltungseinheit für die vertieften Interviews.

A-3.3 Teilnehmer/innen des Validierungsworkshops

Departement / Verwaltungseinheit	Name	Funktion
Vertreter/innen der Departemente		
1 BK	Anne Roulin Perriard	Stv. Leiter/in Sektion Strategische Führungsunterstützung
2 EDA	Markus Seiler	Generalsekretär
2 EDA	David Grichting	Chef Finanzen/ Vizedirektor Direktion für Ressourcen
3 EDI	Mirjam Hänni	Leiterin Finanzen und Compliance
4 EJPD	Christian Bréchet	Leiter Finanzen und Controlling
5 VBS	Marc Siegenthaler	Chef Ressourcen/ Stv. Generalsekretär
5 VBS	Evelyne Thomet	Stv. Leiterin Kernprozesse
6 EFD	Mathias Häberli	Leiter Ressourcen
6 EFD	Beat Rösch	Leiter Finanzen und Controlling
7 WBF	Daniel Markwalder	Stv. Generalsekretär
7 WBF	Roland Thierstein	Departementsbeauftragter Compliance
8 UVEK	Kaspar Müller	Stv. Generalsekretär
8 UVEK	Dorit Rosenbach	Departementscontrollerin
Vertreter/-innen der VE		
202 DEZA	Susanna Caseri	Chefin Strategische Finanzplanung und Beratung
311 MeteoSchweiz	Peter Binder	Direktor/ Mitglied der Geschäftsleitung
403 fedpol	Martin Hartmann	Chef Finanzen Beschaffung Controlling
420 SEM	Thomas Marthaler	Chef Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik
570 Swisstopo	Marcel Jäggi	Leiter Bereichsleitungsunterstützung
601 EFV	Sabine D'Amelio	sous-directrice/ sous-directrice Recht und Risikomanagement
609 BIT	Gerd Mack	Leiter Finanzen
609 BIT	Nicolas Bernet	Direktionsreferent
620 BBL	Ernst Stauffer	Vizedirektor/ Bereichsleiter Management Services
708 BLW	Andrea Leute	Vizedirektorin
810 BAFU	Christine Hofmann	Stv. Direktorin

Tabelle 17: Teilnehmer/innen des Validierungsworkshops

A-4 Online-Fragebogen

Erste Seite Online-Fragebogen

Willkommen bei der Online-Befragung bei Departements- und Amtsleitungen im Rahmen der Evaluation NFB 2020!

Auf den 1.1.2017 wurden in der Bundesverwaltung die Instrumente des NFB eingeführt. Gemäss gesetzlichem Auftrag setzt die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) derzeit eine umfassende Evaluation des NFB um. Dabei soll überprüft werden, inwiefern die Ziele des NFB gemäss Botschaft des Bundesrats ans Parlament (BBI 2014 767) erreicht wurden, sowie Verbesserungsmöglichkeiten vorgeschlagen werden.

Wir bedanken uns herzlich für Ihre Teilnahme und Ihre Antworten.

Einführung

1 In welcher Funktion sind Sie aktuell tätig?

- Generalsekretär/in
- Stellvertretende/r Generalsekretär/in
- Finanzchef/in Departement
- Leistungsvereinbarungs-Verantwortliche/-r Departement
- Direktor/in Verwaltungseinheit
- Stellvertretende/r Direktor/in Verwaltungseinheit
- Leiter/in Geschäftsbereich
- Finanzverantwortliche/r Verwaltungseinheit
- Leistungsvereinbarungs-Verantwortliche/r Verwaltungseinheit
- Finanzverantwortliche/r und Leistungsvereinbarungs-Verantwortliche/r Verwaltungseinheit
- Weitere Funktion auf Stufe Departement, nämlich: *[Antwortfeld]*
- Weitere Funktion auf Stufe Verwaltungseinheit, nämlich: *[Antwortfeld]*

2 Wie lange sind Sie in dieser Funktion bereits tätig?

[Dropdown-Einfachauswahl]: weniger als ein Jahr, 1 Jahr, 2 Jahre, 3 Jahre, 4 Jahre
...10 Jahre, mehr als 10 Jahre

Filter für Funktionen im Departement: **Hinweis:** Die nachfolgenden Fragen nehmen oft Bezug auf Ihre Organisationseinheit. Bitte beziehen Sie sich dabei stets auf **Ihr Departement insgesamt**.

Filter für Funktionen in den Verwaltungseinheiten: **Hinweis:** Die nachfolgenden Fragen nehmen oft Bezug auf Ihre Organisationseinheit. Bitte beziehen Sie sich dabei auf **Ihre Verwaltungseinheit (Amt oder Generalsekretariat)**.

Erwartungen und Einschätzungen zum NFB generell

3 Worin bestanden Ihre wichtigsten Erwartungen an das NFB?

Mehrere Antworten möglich

- Verbesserte Führung meiner Organisationseinheit (Aufgaben, Finanzen, Personal)
- Verstärkte Effektivität der Leistungserbringung meiner Organisationseinheit
- Verbesserte Effizienz der Leistungen meiner Organisationseinheit
- Vergrösserte betriebliche Flexibilität meiner Organisationseinheit
- Verbessertes Führungsdialo g zwischen Departementsleitung und meiner Organisationseinheit
- Verbesserter Austausch mit dem Parlament über die Leistungen meiner Organisationseinheit
- Verstärkte Identifikation der Mitarbeitenden mit den Zielen und Aufgaben meiner Organisationseinheit
- Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung der Bundesverwaltung insgesamt
- Weiteres, nämlich: *[Antwortfeld]*

Hinweis: Die nachfolgenden Fragen nehmen Bezug auf die NFB-Instrumente. Unter den NFB-Instrumenten verstehen wir folgende:

- Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)
- Leistungsvereinbarung
- Globalbudget
- Möglichkeit der Reservenbildung
- Möglichkeit der Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen oder Reservenauflösung
- Möglichkeit der Kreditverschiebung zwischen Globalbudgets und Einzelkrediten

4 Wie beurteilen Sie generell die Bekanntheit des NFB-Instrumentariums bei den verschiedenen Führungsebenen?

	1 Geringe Bekanntheit	2	3	4	5	6 Hohe Bekanntheit	Kann ich nicht beurteilen
Beim Parlament insgesamt							
Bei den Mitgliedern der Finanzkommissionen							
Beim Bundesratskollegium							
Bei meiner Departementsleitung							
Auf meiner Führungsebene							

Bei meinen Mitarbeitenden							
---------------------------	--	--	--	--	--	--	--

- 5 Wie beurteilen Sie generell die Akzeptanz des NFB-Instrumentariums bei den verschiedenen Führungsebenen?

	1 Geringe Akzeptanz	2	3	4	5	6 Hohe Akzeptanz	Kann ich nicht beurteilen
Beim Parlament insgesamt							
Bei den Mitgliedern der Finanzkommissionen							
Beim Bundesratskollegium							
Bei meiner Departementsleitung							
Auf meiner Führungsebene							
Bei meinen Mitarbeitenden							

Führungsinstrumente und deren Aufwand in Ihrer Organisationseinheit

- 6 In welchem Verhältnis stehen die NFB-Instrumente zu Ihren (weiteren) internen Führungsinstrumenten?

(Einfachauswahl)

- NFB-Instrumente sind die **zentralen** Führungsinstrumente meiner Organisationseinheit.
- NFB-Instrumente sind **integriert** in das Führungssystem meiner Organisationseinheit.
- NFB-Instrumente werden in meiner Organisationseinheit **zusätzlich** zu anderen Führungsinstrumenten genutzt.
- NFB-Instrumente werden **nicht** als Führungsinstrumente meiner Organisationseinheit genutzt.

- 7 Falls die NFB-Instrumente nicht die zentralen Führungsinstrumente sind: Bitte beschreiben Sie kurz, welches Ihre zentralen Führungsinstrumente sind.

[Antwortfeld]

- 8 Welche weiteren Entwicklungsprozesse und Organisationsveränderungen sind mit der Einführung des NFB angestossen worden (z.B. Modernisierung der Führungsinstrumente, Harmonisierung der Führungsinstrumente innerhalb Departement, Anpassungen bei der Kosten-Leistungs-Rechnung)?

[Antwortfeld]

- 9 Wie beurteilen Sie rückblickend den Aufwand zur **Einführung** der NFB-Instrumente – unabhängig von allfälligen weiteren Veränderungen in Ihrer Organisationseinheit?

1 gering	2	3	4	5	6 hoch	Kann ich nicht beurteilen

- 10 Wie beurteilen Sie den **aktuellen** Aufwand der NFB-Instrumente insgesamt im Betrieb im Verhältnis zu deren Nutzen?

1 schlechtes Aufwand-Nutzen-Verhältnis	2	3	4	5	6 gutes Aufwand-Nutzen-Verhältnis	Kann ich nicht beurteilen

- 11 Im Vergleich zum Aufwand, den Ihre (finanziellen) Führungs- und Steuerungsinstrumente **vor Einführung des NFB** mit sich brachten:

Wie hat sich der Aufwand zum Betrieb der (finanziellen) Führungs- und Steuerungsinstrumente mit dem NFB verändert?

1 Aufwand hat klar abgenommen	2	3	4	5	6 Aufwand hat klar zugenommen	Kann ich nicht beurteilen

Nutzung der NFB-Instrumente, Bewertung ihrer Nützlichkeit und Optimierungsvorschläge

- 12 Im Vergleich zum Voranschlag und Finanzplan **vor Einführung des NFB**:

Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit des **heutigen Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)** in Ihrem Verantwortungsbereich?

1 klar weniger nützlich	2	3	4	5	6 klar nützlicher	Kann ich nicht beurteilen

13 Wozu nutzen Sie den *Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan*?

Mehrere Antworten möglich

- Zur Leistungssteuerung meiner Organisationseinheit
- Zur finanziellen Führung meiner Organisationseinheit
- Als Grundlage für das Budgetgespräch zwischen der Departementsleitung und meiner Verwaltungseinheit
- Als Grundlage für die Leistungsvereinbarung zwischen der Departementsleitung und meiner Verwaltungseinheit
- Als Grundlage zum Dialog mit dem Parlament
- Weiteres, nämlich: *[Antwortfeld]*

14 Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der *Leistungsgruppen* in Ihrem Verantwortungsbereich?

1 nicht nützlich	2	3	4	5	6 nützlich	Kann ich nicht beurteilen

15 Wie beurteilen Sie folgende Aussagen zu den Leistungsgruppen?

Bitte beantworten Sie diese Fragen auch, wenn Sie in Ihrem Verantwortungsbereich nur eine Leistungsgruppe haben.

	Antwortkategorien
Die Anzahl Leistungsgruppen ist...	zu hoch/gerade richtig/zu gering/kann ich nicht beurteilen
Die Flughöhe der Leistungsgruppe/n ist...	zu hoch/gerade richtig/zu tief/kann ich nicht beurteilen
Die Leistungsgruppe/n ist/sind für die betriebliche Führung...	relevant/nicht relevant/kann ich nicht beurteilen
Eine Diskrepanz zwischen Leistungsgruppe/n und Organisationsstruktur ist...	nicht vorhanden/vorhanden und nicht störend/vorhanden und störend/kann ich nicht beurteilen

16 Wie beurteilen Sie die Eignung der *Ziele, Messgrößen, Soll- und Ist-Werten* in Ihrem Verantwortungsbereich mit Blick auf deren Planbarkeit, Messbarkeit und Steuerbarkeit?

1 nicht geeignet	2	3	4	5	6 geeignet	Kann ich nicht beurteilen

17 Stell(t)en sich bei der Definition von *Zielen, Messgrößen, Soll- und Ist-Werten* besondere Herausforderungen?

- Ja
- Nein
- Kann ich nicht beurteilen

18 *Filter falls ja*: Um welche Herausforderungen handelte es sich?

Mehrfachantworten möglich

- Die politischen Zielvorgaben in meinem Verantwortungsbereich lassen sich nicht in Ziele und Messgrößen fassen.
- Die Leistungen in meinem Verantwortungsbereich lassen sich nicht in Messgrößen fassen.
- Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung lässt sich in meinem Verantwortungsbereich nicht in Messgrößen fassen.
- Die Wirkungen in meinem Verantwortungsbereich lassen sich nicht in Messgrößen fassen.
- Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge des Verwaltungshandelns sind in meinem Verantwortungsbereich schwierig festzumachen.
- Weiteres, nämlich: *[Antwortfeld]*

19 Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der *Kontextinformationen* zur Einschätzung der Wirkungen Ihrer Verwaltungstätigkeit und zu Einflussfaktoren, die ausserhalb Ihres Einflussbereiches liegen?

1 nicht nützlich	2	3	4	5	6 nützlich	Kann ich nicht beurteilen

20 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

Wie haben sich folgende Aspekte des *Voranschlags*, des *Finanzplans* und der *Staatsrechnung* mit dem NFB verändert?

	1 klar abgenommen	2	3	4	5	6 klar zugenommen	Kann ich nicht beurteilen.
Übersichtlichkeit der Darstellung							
Informationsgehalt							
Transparenz bezüglich Aufgaben							
Transparenz bezüglich Finanzen							
Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen							
Aufwand für die Erstellung							
Stellenwert der Finanzplanung							
Transparenz bezüglich finanzieller und							

materieller Zielerreichung (nur Staatsrechnung)							
Weiteres, nämlich: [Antwortfeld]							

21 Sehen Sie konkreten Optimierungsbedarf beim *Voranschlag mit IAFP und seinen Elementen* sowie bei der *Staatsrechnung*?

	Ja/Nein (Dropdown)	Kann ich nicht beurteilen	Filter für Zusatzfrage, wenn ja: Konkrete Hinweise zum Optimierungsbedarf:
Übersichtsseite der Verwaltungseinheit			[Antwortfeld]
Darstellung der Leistungsgruppen			[Antwortfeld]
Ziele mit Messgrößen, Soll- und Ist-Werten			[Antwortfeld]
Kontextinformationen			[Antwortfeld]
Begründung zu Voranschlagskrediten			[Antwortfeld]
Voranschlag mit IAFP insgesamt			[Antwortfeld]
Staatsrechnung insgesamt			[Antwortfeld]

22 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der **heutigen Leistungsvereinbarungen** in Ihrem Verantwortungsbereich?

1 nicht nützlich	2	3	4	5	6 nützlich	Kann ich nicht beurteilen

23 Wozu nutzen Sie die *Leistungsvereinbarung*?

Mehrere Antworten möglich

- Als Führungsinstrument zwischen Departementsleitung und meiner Verwaltungseinheit
- Zur Planung der Jahresziele meiner Organisationseinheit
- Als Kommunikationsinstrument zu meinen Mitarbeitenden
- Als Grundlage für die Zielvereinbarungen mit meinen Mitarbeitenden
- Die Leistungsvereinbarung wird nicht genutzt.
- Weiteres, nämlich: [Antwortfeld]

24 Welche Relevanz schreiben Sie *der/n Leistungsvereinbarung/en* in Ihrer Organisationseinheit als Führungsinstrument zu?

1 geringe Relevanz	2	3	4	5	6 hohe Relevanz	Kann ich nicht beurteilen

25 Sehen Sie konkreten Optimierungsbedarf beim Instrument der *Leistungsvereinbarung*?

[Antwortfeld]

26 Haben Sie die *neuen betrieblichen Instrumente* seit ihrer Einführung schon genutzt?

	Ja/Nein (Dropdown)	Wenn nein, weshalb nicht?
Möglichkeit der Reservenbildung		<ul style="list-style-type: none"> – Kein Bedarf – Fehlende Information – Schlechtes Aufwand/Nutzen-Verhältnis – Weiteres, nämlich: [Antwortfeld]
Möglichkeit der Kreditüberschreitung bei Mehrerrträgen oder Reservenauflösung		
Möglichkeit der Kreditverschiebung zwischen Globalbudgets und Einzelkrediten		

27 Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der folgenden *neuen betrieblichen Instrumente* in Ihrem Verantwortungsbereich?

	1 nicht nützlich	2	3	4	5	6 nützlich	Kann ich nicht beurteilen
Globalbudget							
Möglichkeit der Reservenbildung							
Möglichkeit der Kreditüberschreitung bei Mehrerrträgen oder Reservenauflösung							
Möglichkeit der Kreditverschiebung zwischen Globalbudgets und Einzelkrediten							

28 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

Wie beurteilen Sie *die neuen betrieblichen Instrumente* (Globalbudget, Reservenbildung, Kreditüberschreitung, Kreditverschiebung) hinsichtlich folgender Aspekte?

	1 klar abgenommen	2	3	4	5	6 klar zugenommen	Kann ich nicht beurteilen.
Flexibilität in der Handhabung der finanziellen Mittel im Eigenbereich meiner Organisationseinheit							
Zielgerichteter und effizienter Einsatz der finanziellen Mittel im Eigenbereich							
Budgetgenauigkeit für meine Organisationseinheit							

Anreiz zur Kreditausschöpfung bei Jahresende (Dezemberfieber)							
Finanzieller Spielraum für Zusatzleistungen							
Weiteres, nämlich: [Antwortfeld]							

29 Sehen Sie konkreten Optimierungsbedarf bei den *neuen betrieblichen Instrumenten*?

	Ja/Nein	Kann ich nicht beurteilen	Filter für Zusatzfrage, wenn ja: Konkrete Hinweise zum Optimierungsbedarf:
Globalbudget			[Antwortfeld]
Möglichkeit der Reservenbildung			[Antwortfeld]
Möglichkeit der Kreditüberschreitung			[Antwortfeld]
Möglichkeit der Kreditverschiebung			[Antwortfeld]

Führung und Steuerung

30 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

Wie hat sich die **heutige Steuerung und Mitwirkung des Parlaments** mit dem NFB hinsichtlich der folgenden Aspekte verändert?

	1 klar abgenommen	2	3	4	5	6 klar zugenommen	Kann ich nicht beurteilen.
Dialog über die Leistungen meiner Verwaltungseinheit							
Dialog über die Wirkungen meiner Verwaltungseinheit							
Steuerung über die Aufgaben							
Steuerung über die Finanzen							
Steuerung über die Aufgaben und Finanzen zusammen («Verknüpfung»)							
Detailsteuerung der Verwaltung durch das Parlament («Übersteuerung»)							
Weiteres, nämlich: [Antwortfeld]							

31 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

Wie haben sich folgende Aspekte der *Führung Ihrer Organisationseinheit* mit dem NFB verändert?

	1 klar abge- nommen	2	3	4	5	6 klar zuge- nommen	Kann ich nicht beur- teilen.
Führung über die Finanzen							
Führung über die Aufgaben							
Führung über die Aufgaben und Finanzen zusammen («Verknüpfung»)							

32 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

Wie hat sich der *eigene Handlungsspielraum* in der Führung Ihrer Organisationseinheit mit dem NFB verändert?

1 klar verringert	2	3	4	5	6 klar vergrös- sert	Kann ich nicht beurteilen

Wirkungen der NFB-Instrumente33 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

In welchem Ausmass hat sich die Idee der *Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen* in Ihrem Verantwortungsbereich sowie auf den übergeordneten und nachgelagerten Ebenen verbreitet?

	1 nicht ver- breitet	2	3	4	5	6 stark ver- breitet	Kann ich nicht beur- teilen.
Bei meiner Departementsleitung							
Auf meiner Führungsebene							
Bei meinen Mitarbeitenden							

34 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

In welchem Ausmass hat sich die *Ziel- und Ergebnisorientierung* (z.B. Diskussion über Prioritäten, Führen über Leistungen und Ressourcen statt nur Ressourcen) der Verwaltung in Ihrem Verantwortungsbereich sowie auf den übergeordneten und nachgelagerten Ebenen verändert?

Bei meiner Departementsleitung									
Auf meiner Führungsebene									
Bei meinen Mitarbeitenden									

38 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

Wie hat sich die *Wirtschaftlichkeit* Ihrer Verwaltungstätigkeit mit dem NFB verändert?

1 klar verschlechtert	2	3	4	5	6 klar verbessert	Einführung des NFB hat keinen Einfluss.	Kann ich nicht beurteilen.

39 Im Vergleich zur Situation **vor Einführung des NFB**:

Hat sich die *Wirksamkeit* Ihrer Verwaltungstätigkeit mit dem NFB verändert?

1 klar verschlechtert	2	3	4	5	6 klar verbessert	Einführung des NFB hat keinen Einfluss.	Kann ich nicht beurteilen.

40 Inwiefern führte die Einführung des NFB zu weiteren, allenfalls unvorhergesehenen Wirkungen bei den beteiligten Akteuren oder insgesamt – unabhängig davon, ob Sie diese als positiv, negativ oder indifferent beurteilen.

[Antwortfeld]

41 Inwiefern bestehen weitere Entwicklungen in der Bundesverwaltung oder in der Gesellschaft, welche die politische und betriebliche Steuerung und Führung der Verwaltung erheblich beeinflussen?

[Antwortfeld]

42 Würden Sie, gesamthaft betrachtet, zur traditionellen Ressourcensteuerung und damit zur Situation vor Einführung des NFB zurückkehren wollen?

- Ja
- Nein
- Kann ich nicht beurteilen

Begründung/Kommentar: [Antwortfeld]

43 Haben Sie zum Abschluss noch letzte Anregungen und Bemerkungen?

[Antwortfeld]

A-5 Leitfäden für die vertiefenden Interviews

Für Verwaltungseinheiten und Generalsekretariate

1 Stellenwert des NFB

- Welcher Stellenwert kommt den NFB-Instrumenten in Ihrem Führungsinstrumentarium zu? Weshalb ist dies so?

2 Führungsart

- Welche Bedeutung nehmen die NFB-Instrumente für Ihre Leistungssteuerung ein, welche für Ihre finanzielle Führung?
- Welche Relevanz schreiben Sie den NFB-Instrumenten zur Abstimmung von Aufgaben und Finanzen zu? Weshalb ist dies so?

3 Voranschlag mit IAFP

- Wozu nutzen Sie das Instrument des Voranschlags mit IAFP?
- Welche Neuerungen und welche Vor- und Nachteile bringt es für Sie?
- Wie könnte die Nützlichkeit des Instruments verbessert werden?

4 Leistungsgruppen, Ziele und Messgrößen

- Welche Bedeutung kommt den Leistungsgruppen sowie den Zielen und Messgrößen für Ihre Führung zu? Weshalb ist dies so?
- Wie könnte die Nützlichkeit der Leistungsgruppen, Ziele und Messgrößen verbessert werden?

5 Leistungsvereinbarung

- Welchen Stellenwert hat die Leistungsvereinbarung für Ihre Führung? Weshalb ist dies so?
- Inwiefern beeinflusst der Stellenwert der LVB bei Ihrer Departementsleitung den Stellenwert der LVB für Sie?
- Wie könnte die Nützlichkeit des Instruments verbessert werden?

6 Betriebliche Instrumente

- Wie beurteilen Sie die Flexibilität, die Ihnen das Globalbudget und die weiteren Anreizinstrumente ermöglichen?
- Wie könnte die Nützlichkeit des Globalbudgets und der weiteren Anreizinstrumente verbessert werden?

7 Wirkungen

- Wie schätzen Sie den Nutzen der NFB-Instrumente im Verhältnis zu ihrem Aufwand ein?

- Inwiefern stellen Sie Lernprozesse zur Leistungserbringung Ihrer Organisationseinheit mit Einführung des NFB statt?
- Inwiefern konnten die NFB-Instrumente stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung sowie die höhere Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltung erreichen?
- Wie könnten die NFB-Instrumente diese angestrebten Wirkungsziele in höherem Ausmass erreichen?

8 Weiterentwicklung

- Gibt es Elemente des NFB-Instrumentariums, die Sie nicht als zwingend für das Funktionieren von NFB erachten oder vereinfacht werden könnten?
- Sehen Sie aktuell noch weiteren Optimierungsbedarf in Zusammenhang mit dem NFB?

Bundesräte

1 Stellenwert des NFB

- Welcher Stellenwert kommt den NFB-Instrumenten in Ihrem Führungsinstrumentarium als Departementschef/in sowie als Mitglied des Bundesrats resp. als Bundeskanzler zu? Weshalb ist dies so?

2 Politische Steuerung

- Inwiefern ist das Instrument des Voranschlags mit IAFP nützlich zur Präsentation des Budgets im Bundesrat sowie im Parlament?
- Wie beurteilen Sie spezifisch die Leistungsgruppen, die Ziele und Messgrössen inkl. Soll- und Ist-Werten sowie die Kontextinformationen?
- Nutzen Sie das Instrument des Voranschlags mit IAFP noch für andere Zwecke?
- Welche Neuerungen und welche Vor- und Nachteile bringt es für Sie?
- Wie könnte die Nützlichkeit des Instruments für Ihre Aufgaben verbessert werden?

3 Betriebliche Planung und Steuerung

- Inwiefern werden Sie als Departementschef/in resp. als Bundeskanzler durch die NFB-Instrumente in Ihrer betrieblichen Planung und Steuerung unterstützt?
- Welchen Stellenwert hat die Leistungsvereinbarung in Ihrer betrieblichen Steuerung als Departementschef/in?
- Wozu nutzen Sie das Instrument der Leistungsvereinbarung?
- Wie könnte die Nützlichkeit des Instruments mit Blick auf Ihre spezifische Führungsaufgabe verbessert werden?

4 Verbindung von Politik und Betrieb

- Inwiefern werden Sie als Departementschef/in resp. als Bundeskanzler durch die NFB-Instrumente bei der Verbindung von politischer und betrieblicher Steuerung unterstützt?

- Inwiefern ergänzen sich die Wirkungen der NFB-Instrumente in den beiden Steuerungsbereichen – oder führen sie zu konträren Wirkungen?
- Wie könnten die NFB-Instrumente verbessert werden, um diese Verbindung zu unterstützen?

5 Wirkungen

- Inwiefern konnten die NFB-Instrumente die höhere Ziel- und Ergebnisorientierung sowie die verstärkte Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltung erreichen?

6 Weiterentwicklung

- Gibt es Elemente des NFB-Instrumentariums, die für das Funktionieren des NFB nicht zwingend notwendig sind oder vereinfacht werden könnten?
- Wo sehen Sie aktuell am meisten Optimierungsbedarf beim NFB in Zusammenhang mit Ihren Planungs- und Steuerungsaufgaben?

Parlament

1 Vorstellungen zur Aufgabe

- Welches ist Ihre Vorstellung der Aufgaben des Parlaments im Rahmen der politischen Steuerung und Aufsicht der Verwaltung?
- Welche Bedeutung hat für Sie die Oberaufsicht im Verhältnis zu den anderen Aufgaben des Parlaments?
- Was waren/sind Ihre Erwartungen an NFB?

2 Informationsbedürfnisse

- Welche Informationen bedienen Sie sich, um die Arbeit der Bundesverwaltung zu beurteilen und zu beaufsichtigen?
- Inwiefern hat das Instrument des Voranschlags mit IAFP sowie die Staatsrechnung Ihre Informationslage zur Arbeit der Bundesverwaltung verbessert?
- Wie beurteilen Sie spezifisch die Leistungsgruppen, die Ziele und Messgrößen inkl. Soll- und Ist-Werten sowie die Kontextinformationen?

3 Parlamentarische Steuerungsinstrumente

Mit NFB stehen Ihnen folgende parlamentarische Steuerungsinstrumente zur Verfügung:

- Beschluss von Planungsgrößen, so zu Aufwand und Ertrag, zu Investitionen sowie zu Zielen, Messgrößen und Soll-Werten
- Beschluss zu Rahmenbedingungen der Kreditverwendung eines Globalbudgets

Je parlamentarischem Steuerungsinstrument:

- Wie wird dieses Instrument gehandhabt und wie oft genutzt? Weshalb ist dies (nicht) so?
- Wie hat das Instrument Ihre Arbeit als Parlamentarier/in verändert?
- Wie wird dieses Instrument von den Sachkommissionen gehandhabt?

4 Handlungsmöglichkeiten des Parlaments

- Inwiefern hat das Parlament mit Einführung des NFB mehr/weniger/neue Möglichkeiten der politischen Steuerung und Aufsicht der Verwaltung? Weshalb ist dies (nicht) so?

5 Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung

- Wie beurteilen Sie den finanziellen Handlungsspielraum, den die Verwaltungseinheiten mit den Globalbudgets erhalten haben?
- Gibt es aus Sicht des Parlaments Probleme bei der Kreditverschiebung zwischen Globalbudgets, bei der Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen sowie bei der Bildung und Auflösung von Reserven? Weshalb ist dies (nicht) so?

6 Wirkungen

- Konnten die NFB-Instrumente die angestrebten Wirkungsziele einer höheren Ziel- und Ergebnisorientierung sowie einer höheren Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltung erreichen?

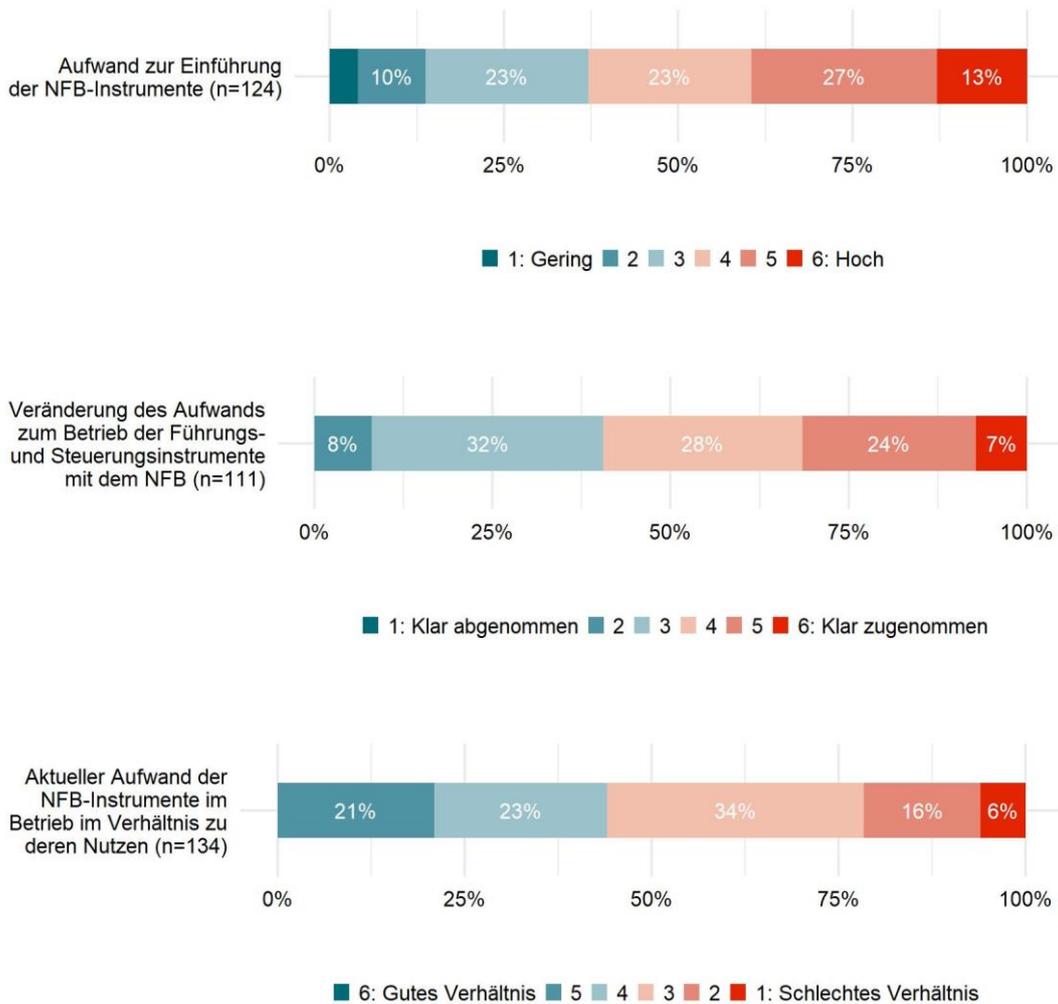
7 Weiterentwicklung des NFB

- Gibt es Elemente des NFB-Instrumentariums, die für das Funktionieren des NFB nicht zwingend notwendig sind oder vereinfacht werden könnten?
- Wo sehen Sie aktuell am meisten Optimierungsbedarf beim NFB in Zusammenhang mit Ihrer parlamentarischen Steuerungs- und Kontrollaufgabe?

A-6 Weiterführende Auswertungen der Online-Befragung

Auswertungen zu Kapitel 3

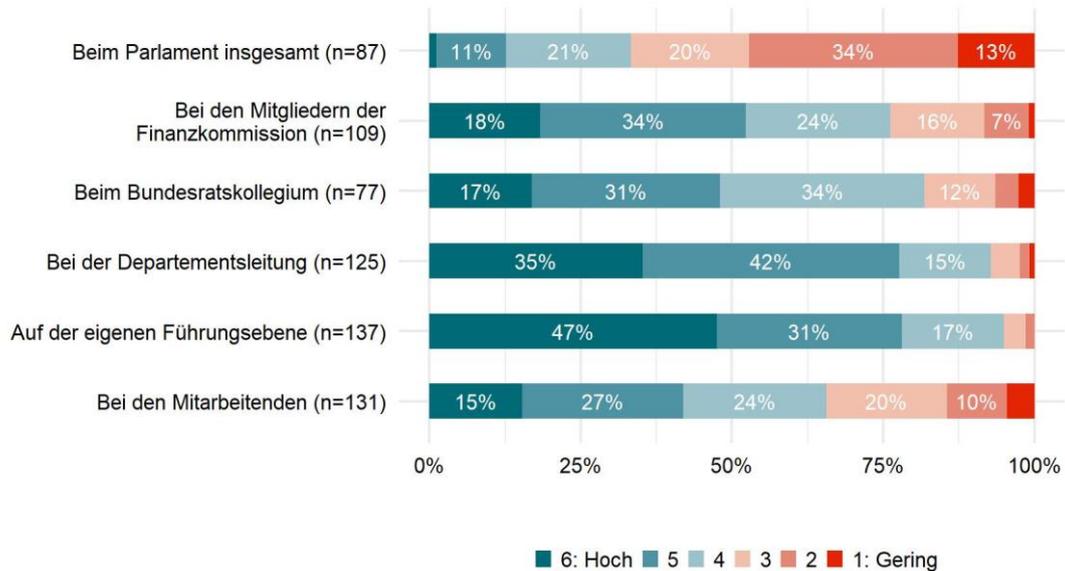
Einschätzungen zum Aufwand der NFB-Instrumente



econcept

Figur 23: Einschätzungen zum Aufwand der NFB-Instrumente (k.A. von 14, 26, und 4 Befragungsteilnehmenden gemäss Reihenfolge der Grafiken). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 9: «Wie beurteilen Sie rückblickend den Aufwand zur Einführung der NFB-Instrumente – unabhängig von allfälligen weiteren Veränderungen in Ihrer Organisationseinheit?»; Frage 11: «Im Vergleich zum Aufwand, den Ihre (finanziellen) Führungs- und Steuerungsinstrumente vor Einführung des NFB mit sich brachten: Wie hat sich der Aufwand zum Betrieb der (finanziellen) Führungs- und Steuerungsinstrumente mit dem NFB verändert?»; Frage 10: «Wie beurteilen Sie den aktuellen Aufwand der NFB-Instrumente insgesamt im Betrieb im Verhältnis zu deren Nutzen?».

Beurteilung der Bekanntheit des NFB-Instrumentariums bei den verschiedenen Führungsebenen



econcept

Figur 24: Beurteilung der Bekanntheit des NFB-Instrumentariums bei den verschiedenen Führungsebenen (1-59 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 4: «Wie beurteilen Sie generell die Bekanntheit des NFB-Instrumentariums bei den verschiedenen Führungsebenen?».

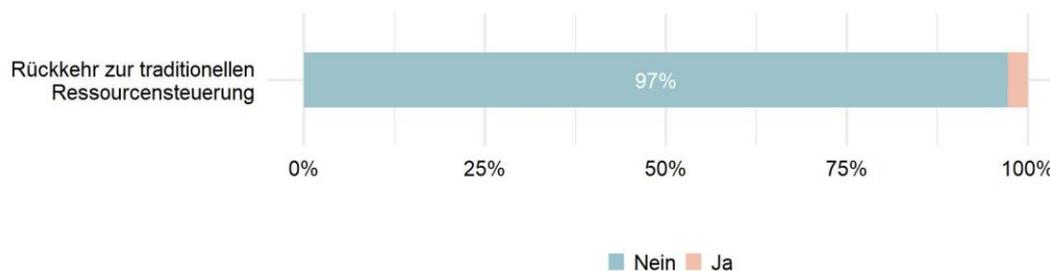
Verhältnis der NFB-Instrumente zu weiteren internen Führungsinstrumenten für ehemalige Verwaltungseinheiten im FLAG-Programm



econcept

Figur 25: Verhältnis der NFB-Instrumente zu weiteren internen Führungsinstrumenten für FLAG (n=37). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 6: «In welchem Verhältnis stehen die NFB-Instrumente zu Ihren (weiteren) internen Führungsinstrumenten?».

Angabe bezüglich Rückkehr zur traditionellen Ressourcensteuerung



econcept

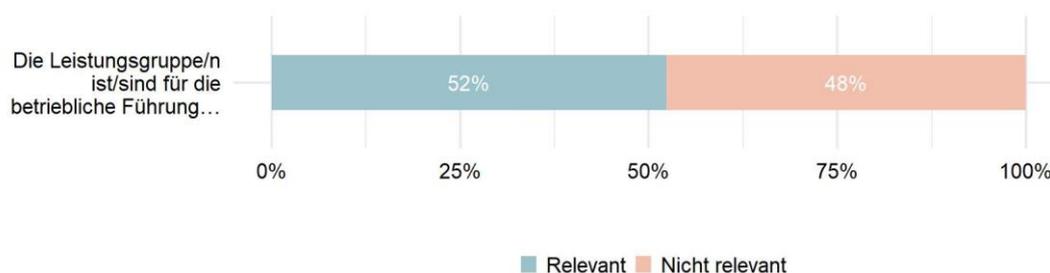
Figur 26: Angabe bezüglich Rückkehr zur traditionellen Ressourcensteuerung (n=110, k.A. von 18 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 42: «Würden Sie, gesamthaft betrachtet, zur traditionellen Ressourcensteuerung und damit zur Situation vor Einführung des NFB zurückkehren wollen?».

Auswertungen zu Kapitel 4

«Sehen Sie konkreten Optimierungsbedarf beim Voranschlag mit IAFP und seinen Elementen sowie bei der Staatsrechnung?»	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
Ziele mit Messgrößen, Soll- und Ist-Werten (n=120)	36	30%
Voranschlag mit IAFP insgesamt (n=118)	19	16%
Darstellung der Leistungsgruppen (n=118)	16	14%
Übersichtsseite der Verwaltungseinheit (n=114)	13	11%
Kontextinformationen (n=114)	13	11%
Begründung zu Voranschlagskrediten (n=114)	12	11%
Staatsrechnung insgesamt (n=110)	11	10%

Tabelle 18: Optimierungsbedarf beim Voranschlag mit IAFP und seinen Elementen sowie bei der Staatsrechnung (k.A. von 12-21 Befragungsteilnehmenden). Mehrere Antworten waren möglich. Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 21: siehe Tabellenkopf.

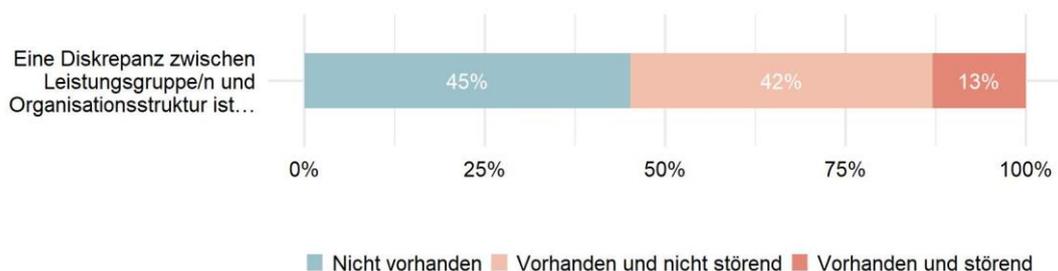
Beurteilung der Relevanz der Leistungsgruppe/n für die betriebliche Führung



econcept

Figur 27: Beurteilung der Relevanz der Leistungsgruppe/n für die betriebliche Führung (n=128, k.A. von 10 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 15, dritte Unterfrage: «Wie beurteilen Sie folgende Aussagen zu den Leistungsgruppen?».

Beurteilung der Diskrepanz zwischen Leistungsgruppe/n und Organisationsstruktur



econcept

Figur 28: Beurteilung der Diskrepanz zwischen Leistungsgruppe/n und Organisationsstruktur (n=124, k.A. von 14 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 15, vierte Unterfrage: «Wie beurteilen Sie folgende Aussagen zu den Leistungsgruppen?».

Auswertungen zu Kapitel 5

Gründe für die Nichtnutzung der neuen betrieblichen Instrumente seit ihrer Einführung		Anzahl Nennungen	
		absolut	in %
Möglichkeit der Reservenbildung (n=32)	Kein Bedarf	19	59%
	Schlechtes Aufwand/Nutzen-Verhältnis	1	3%
	Keine Erträge	2	6%
	Weiteres	10	31%
Möglichkeit der Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen oder Reservenauflösung (n=52)	Kein Bedarf	29	56%
	Fehlende Information	1	2%
	Keine Erträge	8	15%
	Weiteres	14	27%
Möglichkeit der Kreditverschiebung zwischen Globalbudgets und Einzelkrediten (n=49)	Kein Bedarf	36	73%
	Fehlende Information	2	4%
	Schlechtes Aufwand/Nutzen-Verhältnis	2	4%
	Weiteres	9	18%

Tabelle 19: Nutzung der neuen betrieblichen Instrumente. Mehrere Antworten waren möglich. Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 26b: «Haben Sie die neuen betrieblichen Instrumente seit ihrer Einführung schon genutzt? Wenn nein, weshalb nicht?».

Sehen Sie konkreten Optimierungsbedarf bei den neuen betrieblichen Instrumenten?	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
Globalbudget (n=113)	36	32%
Möglichkeit der Kreditverschiebung (n=104)	28	27%
Möglichkeit der Reservenbildung (n=104)	26	25%
Möglichkeit der Kreditüberschreitung (n=99)	14	14%

Tabelle 20: Nutzung der neuen betrieblichen Instrumente (k.A. von 18-28 Befragungsteilnehmenden). Mehrere Antworten waren möglich. Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 29: «Sehen Sie konkreten Optimierungsbedarf bei den neuen betrieblichen Instrumenten?».

Auswertungen zu Kapitel 7

Wie hat sich der eigene Handlungsspielraum in der Führung Ihrer Organisationseinheit mit dem NFB verändert?	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
1: Klar verringert	6	5%
2	6	5%
3	29	25%
4	38	33%
5	30	26%
6: Klar vergrössert	7	6%

Tabelle 21: Einschätzungen zur Veränderung des eigenen Handlungsspielraums (n=116, zusätzlich k.A. von 16 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 32: «Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: Wie hat sich der eigene Handlungsspielraum in der Führung Ihrer Organisationseinheit mit dem NFB verändert?».

Im Vergleich zur Situation vor Einführung des NFB: In welchem Ausmass hat bei Ihren Mitarbeitenden die Identifikation mit den Zielen der Organisationseinheit mit dem NFB zugenommen?	Anzahl Nennungen	
	absolut	in %
1: Nicht zugenommen	6	5%
2	8	7%
3	16	14%
4	28	24%
5	12	10%
6: Stark zugenommen	0	0%
7: Einführung des NFB hat keinen Einfluss	47	40%

Tabelle 22: Identifikation bei den Mitarbeitenden mit den Zielen der Organisationseinheit (n=117, zusätzlich k.A. von 13 Befragungsteilnehmenden). Quelle: Online-Befragung NFB 2019; Frage 35: vgl. Tabellenkopf.

A-7 Weiterführende Informationen zum internationalen Vergleich

Land	Performance Budgeting Reformprogramm(e)	Anliegen der jüngeren Reformen	Kerninhalte und -massnahmen (Auswahl)	Wichtige Akteure	Wichtige Prozesse
Niederlande	Seit 2016 verschiedene Massnahmen zur Stärkung von Evaluationsprozessen als Entscheidungsgrundlage 2010-2016 Accountable Budgeting 1999-2006 VBTB (From Policy Budgets to Policy Accountability)	Förderung der politisch relevanten Ergebnisorientierung <i>Accountable Budgeting Reformen:</i> Fokussierung auf Nutzung der Programmbudgetierung (Stärkung der Ergebnisorientierung, Reduktion der administrativen Lasten) <i>VBTB Reformen:</i> Aufbau eines integrierten Finanz- und Performance Planungsprozesses	Abkehr vom «one size fits all»-Ansatz, sowohl in Hinblick auf Anforderung an PI wie auch Verwendung von PI Strengere Kriterien für die Verwendung von Performance-Zielen und -Indikatoren Strengere Struktur für Evaluationen: Policy reviews als primäres Bewertungsinstrument zur Bewertung der Effektivität einer Policy	Ministry of Finance National Court of Audit Line ministries (Planung und Ausführung)	Policy reviews Spending reviews Planungsprozesse in der Verwaltung
Österreich	Wirkungsorientierte Haushaltsführung und -steuerung 2013 Umsetzung der Haushaltsrechtsreform (2. Etappe) Zuvor seit 2007 Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und Pilotierung (1. Etappe)	Stärkung der Wirkungsorientierung als Kernanliegen durch – Integration von Wirkungen und Leistungen im Budget – Erhöhung von Transparenz im Budgetprozess – Anreiz zu effizienterer Mittelverwendung – Stärkung der Planbarkeit des Budgets	Neustrukturierung des Budgets mit Globalbudgets und Wirkungsinformationen Neue Wirkungscontrollingstelle(n) in der Bundesverwaltung Neue und angepasste Strukturen in Parlament, um mit Wirkungsinformationen umzugehen	Ressortübergreifende Wirkungscontrollingstelle im Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport Bundesministerium für Finanzen Nationalrat und dessen Budgetdienst Rechnungshof	Wirkungsorientierte Budgetierung und Jahresrechnung Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Finnland	Strategic Government Programme (2015) zuvor Government strategic portfolio (1995), Policy programme («packages») and government strategy document (2003), Strategic action plan (2011)	Stärkung der Prioritätensetzung der Regierung Stärkung der strategischen Kapazitäten der Regierung Verbesserung der horizontalen Politiken und Koordination Verbindung von Planung und Implementierung	Bewusster Prozess der strategischen Prioritätensetzung auf Regierungsebene Ausbau strategischer Kapazitäten und Kompetenzen im Regierungsstab (Prime Ministers Office) Strategic action plan, Framework-Budgeting und Performance Management als zur Unterstützung der Umsetzung der Prioritäten	Prime Minister und Regierungsmitglieder Ministry of Finance Partei(vorsitzende)	Strategieprozess zur inhaltlichen Prioritätensetzung auf Regierungsebene
USA	GPRA Modernization Act (2010) Performance Assessment Rating Tool (PART) (2002-2008) Government Performance and Results Act (GPRA) (1993-2010)	Stärkere Verwendung von Performance-Informationen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Ergebnisse	Verfeinerung bestehender Instrumente Schaffung neuer Funktionen und Strukturen, deren Kernaufgabe Performance Management ist Etablierung von Dialog-Routinen über Performance Stärkung der Evaluationskompetenzen und Verbindung beider Communities	OMB GAO	Strategische Planung und Reporting Performance Evaluation Performance Dialogue Routines

Tabelle 23: Überblick zu ausgewählten Performance Budgeting Reformen in den Fallbeispielen Niederlanden, Österreich, Finnland und USA

Glossar

FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Bis zur Einführung des NFB waren 17 Verwaltungseinheiten im FLAG-Programm.
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan, der mit der Einführung von NFB in den Voranschlag integriert wurde, um die mittelfristige Finanzplanung zu stärken.
LVB	Leistungsvereinbarung
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
OE	Organisationseinheit; Überbegriff für alle Einheiten der Bundesverwaltung
VE	Verwaltungseinheit; Überbegriff für alle Einheiten unterhalb der Departemente, so z.B. Bundesämter

Literatur

- Bach, T., Hammerschmid, G., & Löffler, L. (2020). More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. *Public Policy and Administration*, 35(1), 3-23.
- Budding, Tjerk/Bram Faber/Ed Vosselman (2019), Performance Budgeting in the Netherlands, in: Michiel S. de Vries/Juraj Nemec/David Špaček (Hg.), *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*, Cham: Springer International Publishing, S. 79–99.
- Bundi, P. (2018). Varieties of accountability: How attributes of policy fields shape parliamentary oversight. *Governance*, 31(1), 163-183.
- Bundi, P. (2016). What do we know about the demand for evaluation? Insights from the parliamentary arena. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 522-541.
- Bundi, P., Varone, F., Gava, R., & Widmer, T. (2018). Self-selection and misreporting in legislative surveys. *Political Science Research and Methods*, 6(4), 771-789.
- Dixon, Ruth/Christiane Arndt/Manuel Mullers/Jarmo Vakkuri/Kristiina Engblom-Pelkala/Christopher Hood (2013), A Lever for Improvement or a Magnet for Blame? Press and Political Responses to International Educational Rankings in four EU Countries, *Public Administration*, Jg. 91, H. 2, S. 484–505.
- Ebinger, Falk/Maurice Cisneros/Markus Höllerer (2018), *Wirkungsorientierung in der Schweizer Bundesverwaltung. Implementationserfahrungen und Entwicklungen. Wissenschaftliche Studie im Auftrag des österreichischen Bundeskanzleramts*.
- Hammerschmid, Gerhard/Veronika Hopfgartner (2020), *Fokusstudie II: Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der Bundesverwaltung*, https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Fokusstudie_II_Wirkungsorientierung_Hammerschmid__Hopfgartne.pdf?6z51h6.
- Johanson, Jan-Erik/Åge Johnsen/Elias Pekkola/Stephen Affleck Reid (2019), Strategic Management in Finnish and Norwegian Government Agencies, *Administrative Sciences*, Jg. 9, H. 4, S. 80.
- Johanson, Jan-Erik/Elias Pekkola/Päivi Husman (2017), Government Programme as a Strategy—The Finnish Experience, *Administrative Sciences*, Jg. 7, H. 2, S. 16.
- Jong, Maarten de (2016), The Netherlands, in: Donald Moynihan/Ivor Beazley (Hg.), *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Herndon: World Bank Publications, S. 91–109.

- Kroll, Alexander/Moynihan (2018), The Design and Practice of Integrating Evidence: Connecting Performance Management with Program Evaluation., *Public Administration Review*, Jg. 78, H. 2, S. 183–194.
- Kroll, Alexander/Isabella Proeller (2013a), Controlling the control system: performance information in the German childcare administration, *International Journal of Public Sector Management*, Jg. 26, H. 1, S. 74–85.
- Kroll, Alexander/Isabella Proeller (2013b), *Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten. Ergebnisse einer empirischen Studie*, Gütersloh.
- Lee, G., Benoit-Bryan, J., & Johnson, T. P. (2012). Survey research in public administration: Assessing mainstream journals with a total survey error framework. *Public Administration Review*, 72(1), 87–97.
- Lu, Elaine Yi/Zachary Mohr/Alfred Tat-Kei Ho (2015), Taking Stock: Assessing and Improving Performance Budgeting Theory and Practice, *Public Performance & Management Review*, Jg. 38, H. 3, S. 426–458.
- Mastronardi, P. (1990). Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Aufgaben und Entwicklungsmöglichkeiten in der Schweiz. In: *Die Parlamente der schweizerischen Kantone*, ed. Paul Stadlin. Zug: Verlag Kalt-Zehnder pp. 137–149.
- Melkers, Julia/Katherine Willoughby (2005), Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects, *Public Administration Review*, Jg. 65, H. 2, S. 180–190.
- Moynihan, D. P./S. K. Pandey (2010), The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Jg. 20, H. 4, S. 849–866.
- Moynihan, Donald (2016), United States, in: Donald Moynihan/Ivor Beazley (Hg.), *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Herndon: World Bank Publications, S. 143–159.
- Moynihan, Donald/Ivor Beazley (2016a), *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Herndon: World Bank Publications.
- Moynihan, Donald/Ivor Beazley (Hg.) (2016b), *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Herndon: World Bank Publications.
- Moynihan, Donald P. (2005), Goal-Based Learning and the Future of Performance Management, *Public Administration Review*, Jg. 65, H. 2, S. 203–216.
- Mykkänen, Juri (2016), *Strategic Government Program: Overview of the Procedure and Its Execution*, Finland: Talouspolitiikan arviointineuvosto.

- Nielsen, P. A./M. Baekgaard (2013), Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform: Evidence from an Experiment, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Jg. 25, H. 2, S. 545–569.
- OECD (2016a), Government at a glance - 2016 edition: Budgeting practices and procedures (database), eingesehen am 06.01.2021, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78410>.
- OECD (2016b), *Highlights: 2016 Performance Budgeting Survey: Integrating performance and results in budgeting*.
- OECD (2019), *Good practices for performance budgeting*, PARIS: OECD.
- Pichler, Rupert/Mario Steyer (2017), Evaluierung und Wirkungsorientierung in Österreich. Zur Rolle von Evaluierung im neuen Haushaltsrecht und in der Forschungsförderung, *Zeitschrift für Evaluation*, Jg. 16, H. 02, S. 121–139.
- Proeller, Isabella (2007), *Strategische Steuerung für den Staat. Internationale Ansätze im Vergleich*, Gütersloh.
- Proeller, Isabella/John Philipp Siegel (2009), Strategische Steuerung auf zentralstaatlicher Ebene, *Verwaltung & Management*, Jg. 15, H. 2, S. 72–82.
- Saliterer, Iris/Sanja Korac/Birgit Moser/Paolo Rondo-Brovetto (2019), How politicians use performance information in a budgetary context: New insights from the central government level, *Public Administration*, Jg. 97, H. 4, S. 829–844.
- Schick, Allen (2014), The metamorphoses of performance budgeting, *OECD Journal on Budgeting*, Jg. 13, H. 2, S. 49–79.
- Schnapp, Kai-Uwe and Philipp Harfst. 2005. "Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36(2):348–370.
- Shaw, Trevor (2016), Performance budgeting practices and procedures, *OECD Journal on Budgeting*, Jg. 15, H. 3, S. 65–136.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- [www.bmf.at](https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform/zweite-etappe-haushaltsrechtsreform.html) zu Haushaltsrechtsreform, Zweite Etappe der Haushaltsreform, abgerufen am 04.01.2021, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform/zweite-etappe-haushaltsrechtsreform.html>.
- [www.parlament.gv.at](https://www.parlament.gv.at/PAKT/BUDG/BUDGETDIENST/) zu Budgetdienst, Über den Budgetdienst, in: Parlament der Republik Österreich, abgerufen am 04.01.2021, <https://www.parlament.gv.at/PAKT/BUDG/BUDGETDIENST/>.