

**Bericht des Bundesrates
über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
(Evaluationsbericht FLAG)**

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission
des Nationalrates**

vom 21. und 22. August 2002

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission haben am 21. August 2002 bzw. am 22. August 2002 aufgrund der Vorprüfung ihrer gemeinsamen FLAG-Subkommission den Evaluationsbericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 geprüft.

Antrag der Kommissionen

Die Kommissionen beantragen, vom Bericht des Bundesrates sei Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission:

Die Präsidentin: Brigitta M. Gadiant

Im Namen der
Finanzkommission:

Der Präsident: Werner Marti

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Das Pilotprojekt FLAG

Der Bundesrat hat 1996 das EFD beauftragt, in gewissen Bereichen der Bundesverwaltung die Verwaltungsführung gemäss dem Konzept FLAG, Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, einzuführen. FLAG ist ein Verwaltungsführungsmodell nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM). Es bezweckt, das staatliche Handeln stärker als bisher an messbaren Leistungen und Wirkungen zu orientieren, Aufgaben und Verantwortungen stufengerecht an Verwaltungseinheiten zu delegieren und bewährte Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft zu übernehmen.

1997 hat das Parlament die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für FLAG geschaffen. Artikel 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹ gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, für bestimmte Gruppen und Ämter der Verwaltung Leistungsaufträge zu erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen. Gemäss Absatz 2 konsultiert der Bundesrat vorgängig die zuständigen parlamentarischen Kommissionen jedes Rates. Nach Artikel 38a des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)² kann der Bundesrat die Rechnungslegung für die FLAG-Ämter besonders regeln und dabei Abweichungen von den Grundsätzen der Rechnungsführung (Vollständigkeit, Einheit, Bruttodarstellung, Spezifikation und Jährlichkeit) vorsehen. Die Rechnung der FLAG-Ämter bleibt aber Teil der Staatsrechnung und des Voranschlages (Abs. 2). Mit Artikel 22^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)³ hat das Parlament zudem die Möglichkeit, mit dem Instrument des Auftrages den Bundesrat anzuweisen, einen Leistungsauftrag zu erlassen oder abzuändern, wobei der Auftrag als Richtlinie wirkt, von der der Bundesrat nur in begründeten Fällen abweichen darf.

Während der nun abgeschlossenen vierjährigen FLAG-Pilotphase von 1998 bis Ende 2001 hat der Bundesrat schrittweise 11 Verwaltungsstellen auf FLAG umgestellt. Diese repräsentieren ca. 7 Prozent der Stellen und 5 Prozent der Funktionsausgaben der Bundesverwaltung.

1.2 Begleitung durch die FLAG-Subkommission der Aufsichtskommissionen

Während der Pilotphase von FLAG haben die Aufsichtskommissionen der beiden Räte das Projekt intensiv begleitet und sich insbesondere mit den Steuerungsinstrumenten von FLAG näher befasst. Für die parlamentarische Behandlung des Voranschlages, der Rechnung und des Geschäftsberichts der FLAG-Ämter sowie für das Konsultationsverfahren der Leistungsaufträge haben die Büros der beiden Räte am

1 SR 172.010

2 SR 611.0

3 SR 171.11

28. August bzw. 3. September 1998 Richtlinien⁴ erlassen. Gemäss diesen Richtlinien haben je eine Subkommission der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zusammen die FLAG-Subkommission gebildet, die jährlich den Voranschlag, die Rechnung und den Geschäftsbericht der FLAG-Ämter geprüft hat. Im Rahmen dieser Tätigkeiten hat die FLAG-Subkommission laufend die Zielerreichung überprüft und im Dialog mit der Verwaltung die Entwicklung und Verbesserung der zur Überprüfung der Zielerreichung erforderlichen Indikatoren unterstützt. Gemäss den Richtlinien der Büros wurden die vierjährlichen Leistungsaufträge von den zuständigen Legislativkommissionen im Konsultationsverfahren behandelt.

1.3 Evaluationsbericht FLAG des Bundesrates

Mit Artikel 65 RVOG verpflichtete das Parlament den Bundesrat, nach Ablauf der vierjährigen Pilotphase von FLAG einen Evaluationsbericht über die Erfahrungen mit den Instrumenten zu erstellen, die in den FLAG-Ämtern entwickelt und umgesetzt wurden. Der Bundesrat hat mit seinem Bericht vom 19. Dezember 2001 über das Führen mit Leistungsaufträgen und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG) an das Parlament diesen Auftrag erfüllt.

Der Bundesrat hat in seinem Evaluationsbericht auch die Ergebnisse eines umfassenden Evaluationsberichts zweier externer Evaluatoren (Institut für Organisation und Personal, Prof. Dr. N. Thom, Universität Bern, und Interface, Institut für Politikwissenschaft, Dr. A. Balthasar, Luzern) einbezogen. Die externen Evaluatoren haben die Auswirkungen von FLAG auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen, einschliesslich des parlamentarischen Prozesses, untersucht.

Der Bundesrat kommt in seinem Evaluationsbericht FLAG zum Schluss, dass Konzept und Instrumentarium von FLAG grundsätzlich tauglich sind, die Funktionsfähigkeit des Modells FLAG gegeben ist und sich auf allen Ebenen positive Veränderungen in Richtung der gesetzten Ziele und Wirkungszusammenhänge feststellen lassen, sofern das Modell konsequent umgesetzt wird. Aufgrund dieser Ergebnisse hat der Bundesrat beschlossen, FLAG schrittweise auszubauen. Dabei soll die Reichweite von FLAG (bzw. die Anzahl der FLAG-Ämter) verdoppelt bis verdreifacht werden. Der Ausbau soll auf freiwilliger Basis durch die Departemente erfolgen. Der Aufwand für die Umstellung auf FLAG soll dabei auf allen Stufen reduziert und die Instrumente sollen vereinfacht werden. Diese Änderungen will der Bundesrat ohne Änderung der heutigen gesetzlichen Grundlagen vornehmen. Der Bundesrat betrachtet die Pilotphase von FLAG mit dem vorliegenden Evaluationsbericht als abgeschlossen und will das Projekt FLAG in ein dauerndes Programm überführen.

Die Aufsichtskommissionen gehen im Folgenden auf einzelne, für das Parlament wesentliche Aspekte des Evaluationsberichts FLAG des Bundesrates ein und weisen insbesondere auf jene Punkte hin, wo sie *eine vom Bundesrat abweichende Position* vertreten.

⁴ Parlamentarische Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets; Richtlinien der Büros des Stände- und des Nationalrates vom 28. August bzw. 3. September 1998.

In Bezug auf die Weiterführung der Führung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets (FLAG) will der Bundesrat einen Mittelweg beschreiten und mittelfristig eine Verdoppelung bis Verdreifachung der Anzahl der mit FLAG geführten Ämter anstreben. Seiner Ansicht nach würden die grundsätzlich positiven Ergebnisse der Evaluation eine Ausweitung des Geltungsbereiches von FLAG rechtfertigen. Andererseits sieht er gewichtige Gründe, die gegen eine flächendeckende Einführung von FLAG in der Bundesverwaltung sprechen. Die Einführung von FLAG soll wie bis anhin vorwiegend in Verwaltungsbereichen mit betrieblichem Charakter erfolgen, nicht aber in Bereichen, wo eine enge Führung durch die Politik erfolgt und entsprechend detaillierte Budgetvorgaben erforderlich sind. Für FLAG in Frage kommen sollen künftig auch Subventionsämter. Die Bundesverwaltung soll sich neben FLAG auch anderen Instrumenten und Massnahmen, die eine verstärkte Wirkungsorientierung zum Ziel haben, nicht verschliessen.

Diesen Grundsätzen können sich die Aufsichtskommissionen anschliessen. Zuzustimmen ist auch der Beurteilung, dass der Aufwand für FLAG auf allen Stufen reduziert werden soll, die einzelnen Instrumente vereinfacht und die Berichterstattung und das Reporting verwesentlich und standardisiert werden sollen.

Der Bundesrat will weiterhin am Grundsatz der Freiwilligkeit (Bereitschaft der Ämter zur Umstellung auf FLAG) festhalten. Die Aufsichtskommissionen sind auch der Meinung, dass FLAG nicht gegen die Bereitschaft der Amtsstellen erfolgreich eingeführt werden kann, doch sollten die Departemente bei Ämtern, die sich besonders für FLAG eignen würden, bei denen es aber an einer entsprechenden Bereitschaft fehlt, ihre Führungsrolle wahrnehmen und mit Nachdruck auf einen Kultur- und Gesinnungswandel hinwirken. Bei der Festlegung von Leistungs- und Wirkungszielen und deren Messung, im Rechnungswesen und im Hinblick auf ein stufengerechtes Controlling müssen nach Meinung der Aufsichtskommissionen noch wesentliche Verbesserungen erzielt werden.

Aufgrund der engen Begleitung des FLAG-Pilotprojekts und der intensiven Befassung mit der FLAG-Kultur ihrer gemeinsamen FLAG-Subkommission stehen die Aufsichtskommissionen der Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget *grundsätzlich positiv* gegenüber. Das Modell FLAG bringt wesentliche Vorteile in der Amtsführung und ermöglicht einen positiven Kulturwandel in der Verwaltung durch vermehrte Leistungsorientierung und grössere Kostentransparenz. Deshalb stimmen die Aufsichtskommissionen der Absicht des Bundesrates zu, FLAG schrittweise auf weitere Ämter auszudehnen. Allerdings erachten es die Aufsichtskommissionen bei einer Erweiterung als notwendig, dass das Parlament vertiefte Überlegungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Parlament im Bereich FLAG, zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion und zu einer Verankerung des Modells im Finanzhaushaltrecht anstellt. Sie stimmen deshalb der von den Aufsichtskommissionen des Ständerates eingereichten Motion (02.3381 Verankerung der finanziellen Steuerung mit FLAG im Finanzhaushaltrecht. Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs der Verwaltung) zu (vgl. Kap. 2.3). Die Klärung dieser Fragen und eine entsprechende Gesetzesrevision werden einige Zeit in Anspruch nehmen. Durch die

Arbeiten des Parlamentes sollte jedoch die Einführung des Modells in weiteren Ämtern nicht zum Stillstand kommen, damit dem Projekt die erforderliche Dynamik nicht genommen wird. Die Aufsichtskommissionen sind deshalb der Meinung, dass der Bundesrat die Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs gemäss seinen im Evaluationsbericht dargelegten Vorstellungen und im Rahmen der von den Aufsichtskommissionen in diesem Bericht gesetzten Leitlinien ohne Verzögerung an die Hand nehmen sollte.

2.2 Einbezug des Parlamentes bei den Leistungsaufträgen

Der Bundesrat will an der heutigen Regelung festhalten, wonach die für vier Jahre geltenden Leistungsaufträge des Bundesrates an die FLAG-Ämter bei den zuständigen Legislativkommissionen des Parlamentes lediglich in Konsultation gegeben werden. Der Bundesrat lehnt eine Genehmigung der Leistungsaufträge durch das Parlament ab. Die externen Evaluatoren kommen dagegen zum Schluss, ein konzeptioneller Schwachpunkt des FLAG-Projekts bilde der mangelhafte Einbezug des Parlamentes in die Leistungsaufträge, und empfehlen, dass das Parlament die Ziele des Leistungsauftrages mitgestalte. Der Rückzug der Legislative aus den Rubriken der Staatsrechnung müsse mit einem adäquaten Kompetenzzuwachs bei den Leistungsaufträgen kompensiert werden. Nur so lasse sich das Postulat einer strategischen Ausrichtung des Parlamentes einlösen (Evaluation FLAG – Schlussbericht, S. 40 und 46 ff.).

Zur Frage der Genehmigung des Leistungsauftrages durch das Parlament hat die Eidgenössische Finanzverwaltung inzwischen ein Rechtsgutachten⁵ bei Prof. Ulrich Zimmerli und Dr. Andreas Lienhard von der Universität Bern in Auftrag gegeben. Die Gutachter kommen zum Schluss, dass die Verwaltungsführung nach der Funktionenordnung im gewaltenteiligen System klar der Regierung zuzuordnen ist (Art. 178 Abs. 1 BV). Da der Leistungsauftrag im FLAG-Modell des Bundes ein Instrument der Verwaltungsführung ist, würde die Genehmigung durch das Parlament der Kompetenzordnung zuwiderlaufen und die Verantwortlichkeiten verwechseln. Die Genehmigung des Leistungsauftrags sei auch nicht mit dem für das Parlament geltenden Milizprinzip vereinbar, da die Leistungsaufträge zahlreiche operative Vorgaben enthalten, die für eine parlamentarische Behandlung als nicht stufengerecht erscheinen.

Die Aufsichtskommissionen kommen zum Schluss, dass die Unterstellung weiterer Ämter unter FLAG mit einer Einschränkung des Parlamentes im Bereich der Budgethoheit einhergeht, weil das Parlament nur noch über ein Globalbudget pro FLAG-Amt beschliessen kann (vgl. Kap. 2.3 hiernach). Deshalb drängt sich eine Verstärkung des parlamentarischen Einflusses im FLAG-Bereich auf. Die Aufsichtskommissionen sehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, wie die Einflussnahme des Parlamentes verstärkt bzw. konsolidiert werden könnte: Einerseits könnten die Leistungsaufträge der Genehmigung durch das Parlament unterstellt werden. Damit würde eine verbindliche Mitwirkung des Parlaments bei der Erteilung der

⁵ Ulrich Zimmerli/Andreas Lienhard, Universität Bern, Rechtsgutachten zu FLAG – Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, 15. April 2002.

Leistungsaufträge gesichert, und eine politische Auseinandersetzung über die Leistungsziele könnte auf Stufe der beiden Räte stattfinden. Andererseits könnten die Steuerungsmöglichkeiten des Parlamentes im Budgetprozess verbessert werden. Es sollte allerdings davon abgesehen werden, beide Massnahmen gleichzeitig zu treffen, um die mit FLAG gewonnenen Handlungsspielräume der Verwaltung nicht wieder zu stark einzuschränken.

Die FLAG-Subkommission der Aufsichtskommissionen hatte anfänglich viele Sympathien für die erste Variante, d.h. für die Genehmigung der Leistungsaufträge durch das Parlament. Sie teilt die Bedenken des Gutachtens Zimmerli in Bezug auf die Verwischung der Verantwortlichkeiten nicht a priori, sondern ist der Meinung, dass der Leistungsauftrag so ausgestaltet werden könnte, dass nur die politisch-strategischen Vorgaben, nicht jedoch operative Einzelheiten dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden. Die FLAG-Subkommission des Ständerates, mit der die FLAG-Subkommission ihre Arbeiten eng koordinierte, gab jedoch der zweiten Variante den Vorzug. Im Sinne eines koordinierten Vorgehens der beiden Räte hat die FLAG-Subkommission deshalb den Aufsichtskommissionen beantragt, die Motion der Aufsichtskommissionen des Ständerates zu unterstützen und auf einen Antrag auf Genehmigung der Leistungsaufträge durch das Parlament zu verzichten und am bisherigen Konsultationsverfahren festzuhalten. Das Konsultationsverfahren hat sich insgesamt eingespielt, ohne dass es zu Kompetenzkonflikten gekommen wäre, wenn auch noch Verbesserungen der Darstellung, der Verständlichkeit und der Standardisierung anzustreben sind. Die Änderungswünsche des Parlamentes wurden vom Bundesrat in der Regel berücksichtigt. Dass das Interesse der Legislativkommissionen an den Leistungsaufträgen eher mässig ausfiel, liegt daran, dass kaum Fragen von politisch grösserer Tragweite zu behandeln waren. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass das Instrument des Auftrages gemäss Artikel 22^{quater} GVG, mit dem das Parlament die Änderung oder die Erteilung eines Leistungsauftrages erzwingen könnte, bisher nie benutzt wurde. Das könnte sich aber ändern, sollten künftig auch grössere und politisch gewichtigere Ämter FLAG unterstellt werden. Die Aufsichtskommissionen appellieren an die zuständigen parlamentarischen Organe, künftig von den bestehenden Instrumenten des Konsultationsverfahrens und des Auftrages vermehrt Gebrauch zu machen, um die Mitwirkung des Parlamentes bei der Erteilung der Leistungsaufträge zu verstärken.

2.3 Spezifikation nach Produktgruppenbudgets in der Finanzrechnung

Das Parlament hat bisher im verwaltungseigenen Bereich im Rahmen des Budgetbeschlusses über Ausgaben und Einnahmen pro Produktgruppe beschlossen. Künftig will der Bundesrat auf die Detaillierung der verwaltungseigenen Ausgaben in Produktgruppen verzichten. Der Budgetbeschluss des Parlamentes soll sich nur noch auf einen Ausgaben- und einen Einnahmenbetrag pro FLAG-Amt erstrecken (ein Globalbudget pro Amt). Der Bundesrat begründet diese Änderung vor allem mit der Schwierigkeit der FLAG-Ämter, die Ressourcensteuerung nach Kosten und Erlösen, die mit dem FLAG-Modell eingeführt wird, in Ausgaben und Einnahmen pro Produktgruppe gemäss Finanzrechnung umzurechnen.

Für die Aufsichtskommissionen stellte sich die Grundsatzfrage, ob das Parlament mit der heutigen Konzeption von FLAG seine Steuerungsfunktion im Budgetprozess noch hinreichend wahrnehmen kann. Sie kamen zum Schluss, dass das Parlament in seiner Budgethoheit, einer klassischen Kompetenz des Parlamentes, zu stark eingeschränkt wird, wenn es pro Amt in der Zentralverwaltung nur noch über ein Globalbudget, das heisst einen Ausgabenbetrag und einen Einnahmenbetrag oder über einen Saldobetrag, verbindlich beschliessen kann. Die finanzielle Steuerung mittels Globalbudgets und der Verzicht auf die verbindliche Beschlussfassung im Rahmen von rubrizierten Ausgaben im Budget bedeuten eine Einschränkung der Budgethoheit des Parlamentes, die allgemein mit New Public Management einhergeht. Durch die mit FLAG verbesserte Information zur Leistungserstellung und durch die Transparenz der Kosten kann dieser Kompetenzverlust nur teilweise kompensiert werden, wenn nicht zumindest eine budgetrechtlich verbindliche Steuerung auf Stufe der Produktgruppen möglich ist und auch keine Angaben zur Leistungserstellung dem Beschluss des Parlamentes unterstellt werden, wie dies in einzelnen Kantonen vorgesehen ist (vgl. Gutachten Zimmerli/Lienhard, S. 17).

Die Aufsichtskommissionen unterstützen deshalb die Stossrichtung der Motion der Aufsichtskommissionen des Ständerates (02.3381 Verankerung der finanziellen Steuerung mit FLAG im Finanzhaushaltrecht. Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs der Verwaltung) (siehe ANHANG). Die Motion verlangt, dass im Rahmen der vorgesehenen Revision des Finanzhaushaltgesetzes im Zusammenhang mit dem Neuen Rechnungsmodell Bund (NRM) die finanzielle Steuerung mit FLAG gesetzlich verankert wird. Dabei soll der Bundesrat in seiner Botschaft ein Modell vorlegen, das die Steuerung über Produktgruppen ermöglicht. Zudem sollte nach Möglichkeiten der Mitwirkung des Parlamentes im Rahmen einer integrierten Finanz- und Aufgabenplanung im FLAG-Bereich gesucht werden.

Die Aufsichtskommissionen erwarten vom Bundesrat, dass er bis zur gesetzlichen Verankerung der finanziellen Steuerung im FLAG-Bereich auf seine vorgesehene Aufhebung der Spezifikation nach Produktgruppenbudgets in der Finanzrechnung verzichtet.

2.4 Reservenbildung

Die Aufsichtskommissionen begrüssen die grundsätzliche Möglichkeit der Reservenbildung, die den FLAG-Ämtern grössere Flexibilität vermittelt. Der Entscheid über die Bildung von Reserven soll künftig von den zuständigen Departementen getroffen werden. Die Aufsichtskommissionen sind der Meinung, dass die Departemente die Entscheide nur mit der Zustimmung der Eidgenössischen Finanzverwaltung treffen sollten und dass die Reservenbildung nach einheitlichen, in Weisungen festgelegten Kriterien (z.B. Wirtschaftlichkeit, Rentabilität) erfolgen soll. Dabei soll es nicht genügen, dass weniger Ausgaben getätigt wurden als budgetiert. Vielmehr sollte eine Produktivitätssteigerung erzielt worden sein. Die Einlagen in die Reserven müssen mit der Staatsrechnung durch das Parlament genehmigt werden.

2.5

Sparvorgabe

Die heute starre Regelung, wonach die FLAG-Ämter über die vierjährige Leistungsauftragsperiode eine Sparvorgabe von 10 Prozent erfüllen müssen, soll gelockert werden. Die Festlegung von Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit soll sich am effektiv vorhandenen Potenzial orientieren. Die Aufsichtskommissionen stimmen dieser Änderung im Grundsatz zu. Die vom Bundesrat dargelegte Vorstellung für eine Wirtschaftlichkeitsvorgabe ist aber zu wenig konkret. Der Bundesrat sollte in jedem Fall klare Zielvorgaben für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Produktivität erteilen, die jedoch entsprechend den Möglichkeiten der FLAG-Ämter anzupassen sind.

2.6

Berichtswesen/Reporting

Die Aufsichtskommissionen stellen fest, dass im Bereich des Berichtswesens im Laufe der Pilotphase Verbesserungen erzielt wurden. Es sind jedoch weitere Anstrengungen zur Standardisierung, Vereinheitlichung und Verwesentlichung erforderlich. Die Vorschläge des Bundesrates zur Verbesserung der Begründungen im Zahlenteil der Botschaft zum Voranschlag sind zu begrüßen. Auch bei den internen Berichten der Ämter an die Departemente ist eine Standardisierung anzustreben, die eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den FLAG-Ämtern erlaubt.

Die Aufsichtskommissionen stimmen dem Vorhaben des Bundesrates zu, den Geschäftsbericht der FLAG-Ämter künftig in den ordentlichen Geschäftsbericht des Bundesrates zu integrieren und auf besondere, vom Bundesrat zu genehmigende Geschäftsberichte zu verzichten. Dafür muss vor Ablauf der Leistungsauftragsperiode in einem separaten Bericht eine umfassende Beurteilung der im laufenden Leistungsauftrag festgelegten Leistungs- und Wirkungsziele erfolgen. Der Bericht soll überdies eine Beurteilung der Entwicklung des FLAG-Amtes über eine längere Zeitdauer erlauben. Dieser Rechenschaftsbericht muss rechtzeitig den Aufsichtskommissionen und den zuständigen Legislativkommissionen zur Verfügung stehen, damit die daraus zu ziehenden Konsequenzen in den folgenden Leistungsauftrag einfließen können.

2.7

Nutzung der Kompetenzen im Bereich der personellen Führung

Die Aufsichtskommissionen sind der Meinung, dass für die FLAG-Ämter keine speziellen, vom neuen Bundespersonalgesetz (BPG) abweichenden Regelungen im Bereich der Personalführung gelten sollen. Das Bundespersonalgesetz bietet die nach NPM-Grundsätzen erforderliche Flexibilität. Die Möglichkeiten des BPG, leistungsorientiertes Verhalten zu fördern und zu belohnen, sollte jedoch in den FLAG-Ämtern auch tatsächlich genutzt und ausgeschöpft werden. Für die Amtsleitung soll auch die Erfüllung des Leistungsauftrags als Komponente bei der Bestimmung des Leistungslohnes einbezogen werden.

Die Aufsichtskommissionen nehmen in zustimmendem Sinn von der Feststellung des Bundesrates Kenntnis, dass die Unterstellung eines Amtes unter FLAG nicht als Vorstufe zu einer Auslagerung oder Privatisierung betrachtet werden kann. Sie sind mit dem Bundesrat der Meinung, dass die FLAG-Ämter zusammen mit dem 1. Kreis zur zentralen Bundesverwaltung gehören und die Frage einer allfälligen Auslagerung oder Privatisierung nach Kriterien geprüft werden sollte, die unabhängig von FLAG sind. Die Aufsichtskommissionen erwarten gemäss einem Auftrag der Finanzkommission des Nationalrates vom Bundesrat zu gegebener Zeit einen Bericht über die langfristige Strategie in Bezug auf Ausgliederungen und allfällige Privatisierungen von Verwaltungseinheiten.

Die Aufsichtskommissionen beabsichtigen, ihre Oberaufsicht über die FLAG-Ämter mit deren Überführung in ein definitives Programm in ihre ordentlichen Strukturen zurückzuführen. Die bisherige FLAG-Subkommission bestehend aus Mitgliedern der GPK und der Finanzkommission soll aufgehoben werden. Damit wird dem Anliegen Rechnung getragen, dass der Umgang mit den Instrumenten von FLAG in den gesamten Aufsichtskommissionen praktiziert wird und nicht einzelnen Spezialisten im Parlament vorbehalten bleibt. Die Aufsichtskommissionen werden parallel zu diesem Bericht den Büros einen Antrag zur Änderung der Richtlinien der Büros zur parlamentarischen Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets vom 28. August bzw. 3. September 1998 stellen.

Die Zuständigkeiten der Kommissionen ergeben sich aus den Bestimmungen des geltenden Geschäftsverkehrsgesetzes sowie des in der parlamentarischen Beratung befindlichen Parlamentsgesetzes. Mit dem Voranschlag bzw. den Globalbudgets der FLAG-Ämter, dem Finanzplan und der Rechnung befasst sich die Finanzkommission. Die Geschäftsprüfungskommission behandelt den Geschäftsbericht des Bundesrates, der auch die Berichterstattung über die FLAG-Ämter enthält. Sie kann jederzeit Zusatzberichte verlangen oder Untersuchungen im FLAG-Bereich durchführen. Nach Artikel 49 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes können Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission Geschäftsbericht und Rechnung gemeinsam vorberaten, was für die FLAG-Ämter zweckmässig sein kann. Die Aufsichtskommissionen können ihre Tätigkeit in diesen Bereichen selbst koordinieren. Die Konsultation der Leistungsaufträge erfolgt weiterhin in den Fachkommissionen. Die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission können zu den Leistungsaufträgen Mitberichte in Bezug auf finanzielle Auswirkungen bzw. Fragen der Geschäftsführung verfassen. Von Bedeutung kann dabei insbesondere die Festsetzung der Leistungs- und Wirkungsindikatoren sein, die bei der Kontrolle eine massgebliche Rolle spielen. Die im 3. Jahr des laufenden Leistungsauftrages zu erstellenden besonderen Rechenschaftsberichte über die Zielerreichung werden rechtzeitig der zuständigen Legislativkommission sowie den Aufsichtskommissionen zugestellt. Der Legislativkommission dienen sie als Information und Vergleichsbasis im Hinblick auf den neuen, zu beratenden Leistungsauftrag. Die Aufsichtskommissionen können Feststellungen aufgrund dieser Berichte in ihre Mitberichte zum neuen Leistungsauftrag einfließen lassen. Die Geschäftsprüfungskommission kann

zudem aufgrund des Rechenschaftsberichts allenfalls eine eigene Evaluation oder Untersuchung durchführen.

Die Weiterentwicklung gemäss den Vorstellungen des Bundesrates werden die Aufsichtskommissionen weiterhin überprüfen. Der Bundesrat hat sich in seinem Evaluationsbericht nicht konkret dazu geäussert, bis wann eine Verdoppelung bzw. Verdreifachung der Anzahl der FLAG-Ämter erfolgen soll und welche längerfristigen Entwicklungen im Bereich New Public Management möglich oder zu erwarten sind. Die neuen Verwaltungsführungsformen befinden sich auf Stufe der Kantone und Gemeinden sowie international in ständiger Weiterentwicklung. Die Aufsichtskommissionen schlagen deshalb dem Bundesrat in Übereinstimmung mit den Aufsichtskommissionen des Ständerates vor, nach weiteren vier Jahren des definitiven FLAG-Programms dem Parlament erneut Bericht zu erstatten und seine Überlegungen zur Weiterentwicklung der neuen Verwaltungsführung darzulegen. Diese Überlegungen sollten auch eine Analyse von New Public Management im internationalen Umfeld enthalten und die konkrete Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden darstellen.

02.3381

Motion der Geschäftsprüfungskommission**Verankerung der finanziellen Steuerung mit FLAG im Finanzhaushaltrecht. Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs der Verwaltung**

Wortlaut der Motion vom 28. Juni 2002

Der Bundesrat wird beauftragt, die Bestimmungen des Konzeptes *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)*, namentlich Artikel 38a Finanzhaushaltgesetz (FHG) und Artikel 44 Absatz 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), in dem Sinne zu ändern, dass die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlamentes auch im FLAG-Bereich umfassend gewährleistet wird. Zu diesem Zweck legt er ein Modell vor, das die Steuerung über Produktgruppen ermöglicht. Zudem klärt er ab, welche Möglichkeiten einer besseren Integration der Finanz- und Aufgabenplanung im FLAG-Bereich bestehen.

Die Anpassungen im Finanzhaushaltrecht sind inhaltlich und zeitlich abzustimmen auf die Arbeiten für ein Neues *Rechnungsmodell Bund (NRM)*. Im Rahmen dieser Botschaft ist darzulegen, welche Gesamtstrategie der Bundesrat in Bezug auf die zeitliche, umfangmässige und inhaltliche Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs verfolgt. Namentlich zu prüfen ist, ob Dienststellen der Bundesverwaltung, die bestimmte objektive Kriterien erfüllen, nicht zwingend mit FLAG geführt werden sollen.

Die *Finanzkommission* unterstützt die Motion.

Begründung

Es wird auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Ständerates vom 28. Juni 2002 und vom 29. August 2002 (02.028 s) verwiesen.