



Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG- Verwaltungseinheiten durch die Departemente



Impressum

Bestelladresse

Adresse de commande

Order address

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern

<http://www.efk.admin.ch/>

Bestellnummer

Numéro de commande

Order number

1.7286.100.00373.32

Zusätzliche Informationen

Complément d'informations

Further informations

Fachbereich 3 „Finanzaufsicht“

E-mail: denise.ducrest@efk.admin.ch

Tel. +41 - 31 323 11 12

Originaltext

Texte original

Original text

Deutsch

Allemand

German

Zusammenfassung

Résumé

Abstract

Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)

Français (« L'essentiel en bref »)

English (« Key facts »)

Abdruck

Reproduction

Reproduction

Gestattet (mit Quellenvermerk)

Autorisée (merci de mentionner la source)

Authorised (please mention the source)



Querschnittsprüfung Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente

Das Wesentliche in Kürze

Durch die Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) soll sich das staatliche Handeln stärker an messbaren Leistungen und Wirkungen orientieren. Hierzu sollen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung soweit möglich und stufengerecht an die operativ tätigen Verwaltungseinheiten delegiert werden, wobei diese, im Gegenzug zum grösseren Handlungsspielraum, führungsrelevante Kontrollinformation zur Verfügung stellen müssen. Diese Information wird grossteils in Form von FLAG-Controlling-Berichten vermittelt, deren Nutzung für die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Rahmen der Querschnittsprüfung untersucht hat. In diesem Zusammenhang wurden auch die Kosten für die Erstellung der FLAG-Berichte erhoben. Zudem wurde die Entwicklung der Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beleuchtet.

Die EFK hat festgestellt, dass die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten funktioniert, wenn auch nicht in der ursprünglich vorgesehenen Form, bei der schwerpunktmässig die Departemente für die Steuerung zuständig wären. Tendenziell findet eine Verlagerung der Steuerung auf die Ebene der Ämter und FLAG-Verwaltungseinheiten statt, während die Einbindung der FLAG-Instrumente in die politische Steuerung auf Stufe der Departemente noch ausbaufähig ist.

In der Querschnittsprüfung haben sich verschiedene Erfolgsfaktoren herauskristallisiert, die die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten unterstützen.

Unter der Prämisse, dass die Delegation im FLAG-Steuerkreis eine zulässige Steuerungsform der Departemente ist, betrachtet die EFK die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente als genügend.

Die Nutzung der FLAG-Berichte findet eher durch die FLAG-Verwaltungseinheiten selber und direkt übergeordnete Ämter statt

Das Nebeneinander der klassischen Führungsform und des FLAG-Modells und die teilweise fehlende fachliche Verbundenheit mit den FLAG-Verwaltungseinheiten erschweren eine umfassende und durchgängige Nutzung der FLAG-Instrumente für die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten über alle Stufen hinweg. Die Nutzung der FLAG-Berichte findet schwerpunktmässig durch die Verwaltungseinheiten selber und die Ämter mit Controlling-Delegation statt. Hingegen stützen sich die Departemente zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die ihnen zugeteilten Verwaltungsaufgaben und die damit verbundene Aufsichts- und Kontrollfunktion nicht alle primär auf die FLAG-Berichte. Die fachlichen Ziele in Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung werden in den meisten Konstellationen fast ausschliesslich in der FLAG-Verwaltungseinheit formuliert. Eine Diskussion der Zielsetzungen mit der übergeordneten Stelle findet statt, die Beurteilung der Zielsetzung und Zielerreichung ist aber aufgrund der dafür notwendigen Kenntnisse der Fachdisziplinen der Verwaltungseinheit vielfach erschwert. In diesem Zusammenhang ist das Bewusstsein wichtig, dass das FLAG-Modell nicht die Ursache für die fehlende fachliche Verbundenheit und die damit verbundene Informationsasymmetrie ist, sondern im Gegenteil eine Basis schafft, um trotzdem systematisch über verschiedene Stufen hinweg über die Geschäftstätigkeit der Verwaltungseinheit debattieren zu können.



Vertretbare Berichterstattungskosten

Die FLAG-Berichterstattungskosten bewegen sich bei den betrachteten Verwaltungseinheiten durchschnittlich in der Grössenordnung von 30'000 Franken pro Jahr und werden von der EFK als vertretbar beurteilt. Die Ermittlung der Kosten der FLAG-Berichterstattung hat gezeigt, dass die Integration des FLAG-Modells in die Geschäftsführung der Verwaltungseinheiten eine Trennung des laufenden Geschäfts und des Aufwands für FLAG kaum zulässt. Eine Abschaffung des FLAG-Status würde nicht zu einer Einsparung in der Höhe der hier angegebenen Kosten führen.

Eher eine Wirtschaftlichkeitsvorgabe als eine pauschale Sparvorgabe

Anstelle der ursprünglichen pauschalen Sparvorgaben ist eine generelle Wirtschaftlichkeitsvorgabe getreten, die unabhängig vom FLAG-Status gesetzlich verankert ist und als übergeordnetes Ziel in den Leistungsaufträgen berücksichtigt wird. Zusätzlich zu den generellen Sparvorgaben des Bundes und der Departemente werden keine weiteren Sparziele formuliert. Nach Ansicht der EFK ist die Wirtschaftlichkeitsvorgabe einer pauschalen Sparvorgabe vorzuziehen, nicht zuletzt auch im Hinblick auf den Grundgedanken von FLAG, der nicht primär auf Einsparungen abzielt, sondern auf eine erhöhte Wirkungsorientierung.



Audit transversal du pilotage des unités administratives GMEB par les départements

L'essentiel en bref

La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) vise à orienter davantage l'action de l'Etat vers des prestations et des effets mesurables. A cette fin, les tâches, les compétences et les responsabilités sont déléguées dans la mesure du possible et de façon appropriée aux unités administratives opérationnelles. En contrepartie de cette marge de manœuvre accrue qui leur est accordée, ces unités doivent fournir les informations de contrôle significatives dont les organes de pilotage ont besoin. La plupart de ces informations sont mises à disposition sous forme de rapports de controlling GMEB. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a analysé l'utilisation de ces rapports pour le pilotage des unités GMEB dans le cadre d'un audit transversal. Dans ce contexte, le coût induit par l'établissement des rapports GMEB a également été déterminé, de même que l'évolution des objectifs visant à améliorer la rentabilité.

Le CDF mentionne que le pilotage des unités GMEB fonctionne, quoique selon des modalités différentes de celles qui avaient été prévues, modalités qui attribuaient la responsabilité de pilotage principalement aux départements. Or on constate un glissement du pilotage vers l'échelon des offices et des unités GMEB. Le recours aux instruments de la GMEB pour le pilotage politique au niveau des départements pourrait toutefois être accru.

L'audit transversal a mis en évidence plusieurs facteurs de réussite qui soutiennent le pilotage des unités GMEB.

Si l'on considère que la délégation dans le modèle de pilotage GMEB est une forme autorisée de pilotage départemental, le CDF considère que la gestion des unités administratives GMEB par les départements est suffisante.

Les rapports GMEB sont plutôt utilisés par les unités GMEB elles-mêmes et les offices de l'échelon supérieur

La coexistence du modèle GMEB avec une forme de pilotage traditionnelle, de même que la maîtrise parfois lacunaire des domaines de compétences des unités GMEB empêchent une utilisation complète et continue – c'est-à-dire à tous les échelons – des instruments de la GMEB pour le pilotage des unités GMEB. Les rapports GMEB sont surtout utilisés par les unités administratives concernées et par les offices auxquels le contrôle de gestion a été délégué. Par contre, les départements ne s'appuient pas tous en priorité sur les rapports GMEB pour assumer leur responsabilité en liaison avec les tâches administratives qui leur ont été attribuées et les fonctions de surveillance et de contrôle qui en découlent. Dans presque tous les cas de figure, les objectifs techniques contenus dans le mandat de prestations et dans la convention d'objectifs sont formulés par l'unité GMEB. Les objectifs sont certes discutés avec l'échelon hiérarchique supérieur, mais l'appréciation des objectifs fixés et de leur réalisation est souvent rendue difficile par le niveau élevé de connaissances techniques nécessaires dans les disciplines qui ressortissent à l'unité concernée. A ce sujet, il faut savoir que le modèle GMEB n'est pas la cause de la maîtrise lacunaire des domaines de compétences des unités GMEB et de l'asymétrie de l'information qui en découle, mais qu'il constitue au contraire une base commune grâce à laquelle il est possible de mener une discussion systématique, à plusieurs échelons, sur l'activité de l'unité administrative.



Coût acceptable des rapports

Pour les unités administratives examinées, les coûts induits par l'établissement des rapports GMEB s'élèvent en moyenne à 30 000 francs par an, ce que le CDF considère comme acceptable. La détermination des coûts des rapports GMEB a montré que l'intégration du modèle GMEB au sein de la direction de l'unité administrative ne permettait pas d'établir une distinction claire entre les opérations courantes et le travail administratif supplémentaire nécessaire au titre de la GMEB. Une suppression du statut GMEB n'entraînerait donc pas une économie équivalente aux coûts mentionnés ci-dessus.

Plutôt un objectif de rentabilité qu'un objectif forfaitaire d'économies

L'objectif forfaitaire d'économies visé au début a cédé le pas à un objectif de rentabilité général, inscrit dans la loi indépendamment du statut GMEB, et qui figure comme objectif prioritaire dans les mandats de prestations. Aucun objectif d'économies supplémentaire n'est formulé au-delà des objectifs d'économies généraux de la Confédération et des départements. Le CDF considère qu'il faut préférer l'objectif de rentabilité à l'objectif forfaitaire d'économies, surtout dans l'optique de la philosophie GMEB qui ne vise pas en priorité la réalisation d'économies, mais une manière de travailler plus ciblée sur les effets.

Texte original en allemand



Cross-section

The steering of MPMGB administrative units by the departments

Key facts

The goal of Management by Performance Mandate and Global Budget (MPMGB) is to strengthen the reliance of State conduct on measurable performances and results. Tasks, competences, and responsibilities are to be delegated to the extent possible and at the appropriate level to the operative administrative units; in return for their greater freedom of action, these administrative units must make control information available that is relevant to management. This information is largely conveyed in the form of MPMGB controlling reports, the use of which for the steering of MPMGB administrative units has been investigated by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) in the framework of a cross-section audit. In this context, the costs for preparing the MPMGB reports were also surveyed, and the development of the requirements for improving economic efficiency was illuminated.

The SFAO found that the steering of MPMGB administrative units works well, albeit not in the originally envisaged form, in which the departments would have been primarily responsible for steering. Steering tends to shift to the level of federal offices and MPMGB administrative units, while the integration of MPMGB instruments into political steering at the level of the departments could be further developed.

The cross-section audit found evidence of several success factors that support the steering of MPMGB administrative units.

Under the assumption that delegation within the MPMGB steering circle is a permissible form of steering for the departments, the SFAO deems steering of MPMGB administrative units by the departments to be sufficient.

MPMGB reports tend to be used more by the MPMGB administrative units themselves and by directly superordinate federal offices

The coexistence of the classical form of management and the MPMGB model, as well as the partial lack of specialised links with the MPMGB administrative units, impede a comprehensive and universal use of MPMGB instruments for the steering of MPMGB administrative units across all levels. MPMGB reports tend to be used more by the MPMGB administrative units themselves and by the federal offices to which controlling has been delegated. In contrast, the departments do not primarily rely on the MPMGB reports when exercising their responsibility for the administrative functions delegated to them and the associated supervisory and control functions. The specialised objectives in the performance mandate and performance agreement are, in most constellations, almost exclusively formulated within the MPMGB administrative unit. A discussion of the objectives with the superordinate unit takes place, but the evaluation of the objectives and achievement of objectives is often hampered by the need for expertise concerning the tasks of the administrative unit. In this connection, it should be noted that the MPMGB model is not the cause of the lack of specialised links and the associated asymmetry of information, but rather creates a foundation for being able to discuss the activities of the administrative units systematically across different levels in spite of this lack.



Reasonable reporting costs

The MPMGB reporting costs of the audited administrative units average approximately 30,000 francs per year, which the SFAO deems reasonable. The survey of the costs for MPMGB reporting shows that the integration of the MPMGB model into the management of the administrative units hardly permits a separation of ongoing business and the costs for MPMGB. Abolishing the MPMGB status would not lead to savings in the amount of the costs indicated here.

More of an efficiency requirement than a blanket savings requirement

The originally envisaged blanket savings requirement has been replaced by a general economic efficiency requirement, which is legally enshrined irrespective of MPMGB status and is taken into account by the performance mandates as an overarching goal. No further savings goals are articulated in addition to the general savings requirements of the Confederation and the departments. In the view of the SFAO, the efficiency requirement should be preferred to a blanket savings requirement, not least of all due to the basic principle of MPMGB, which is not primarily directed at savings, but rather at enhanced result-orientation.

Original text in German



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Auftrag	3
1.2	Rechtsgrundlagen	3
1.3	Vorgehen	4
1.4	Darstellung der FLAG-Berichterstattung im Umfeld des FLAG-Modells	5
1.5	Ausgangslage und verwendete Begriffe	8
1.5.1	Steuerung	8
1.5.2	Delegation	8
1.5.3	Verwendete Begriffe	10
2	Hauptfrage 1: Nutzen die Departemente die FLAG-Controlling-Berichte für die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten?	11
2.1	Betrachtete Themenbereiche zur Beurteilung der Steuerung	11
2.2	Feststellungen zu einzelnen Themenbereichen	11
2.3	Beurteilung der Nutzung der FLAG-Berichte für die Steuerung	15
3	Hauptfrage 2: Was kostet die Erstellung der FLAG-Controlling-Berichte in den FLAG-Verwaltungseinheiten?	16
3.1	Ziel der Erhebung und Vorgehen	16
3.2	Kosten der Erstellung der FLAG-Berichte in den sechs ausgewählten Verwaltungseinheiten	17
3.3	Beurteilung der Kosten der FLAG-Berichterstattung	19
4	Hauptfrage 3: Wie ist die Chronologie der Sparvorgaben?	20
4.1	Ersatz der pauschalen Sparvorgabe durch generelle Wirtschaftlichkeitsvorgaben	20
4.2	Verankerung der Wirtschaftlichkeitsvorgabe	21
4.3	Berichterstattung über die Wirtschaftlichkeit der FLAG-Verwaltungseinheiten	22
4.4	Beurteilung der Entwicklung der Sparvorgaben	22
5	Erfolgsfaktoren	24
6	Schlussfolgerung	26
7	Schlussbesprechung und Stellungnahmen	27



Anhänge

1. Abkürzungsverzeichnis
2. Liste der interviewten Personen
3. Aufstellung der zitierten Gesetzestexte
4. Teilnehmerliste der Schlussbesprechung
5. Literaturverzeichnis

Tabellenverzeichnis

- | | |
|--|----|
| - Aufteilung der Berichterstattungskosten 2006 auf Berichtsarten sowie externe Kosten für die Erhebung von Ist-Werten zu Wirkungs- und Leistungszielen | 17 |
| - Verteilung der Kosten der Berichterstattung 2006 nach Funktionen | 17 |
| - Verteilung der Stunden für die Berichterstattung 2006 auf die Arbeitsschritte | 17 |

Abbildungsverzeichnis

- | | |
|---|----|
| - Rahmen der FLAG-Zielvereinbarungen und FLAG-Berichterstattung | 7 |
| - Zeithorizont der FLAG-Berichterstattung, am Beispiel der Leistungsauftragsperiode 2004 - 2007 | 7 |
| - Zuordnung der ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten | 9 |
| - Controlling-Regelkreis | 11 |



1 Einleitung

1.1 Auftrag

Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2007 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Querschnittsprüfung im Bereich der FLAG-Verwaltungseinheiten vorgenommen. Im Vorfeld wurde eine Machbarkeitsstudie erstellt und am 14. September 2006 durch die Direktion der EFK genehmigt.

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung der Frage, ob die Departemente die FLAG-Verwaltungseinheiten genügend steuern. „Genügend“ ist als positive Wertung zu verstehen, die zum Ausdruck bringt, dass in der Mehrheit der betrachteten Fälle eine wirksame Steuerung mit einem vertretbaren Mitteleinsatz erreicht wird, wobei einzelne Konstellationen oder Teilbereiche Abweichungen aufweisen können.

Die Beurteilung soll durch die Querschnittsprüfung mittels folgender Hauptfragen erfolgen:

1. Nutzen die Departemente die Controlling-Berichte der FLAG-Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 33 RVOV für die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten?

2. Was kostet die Erstellung der FLAG-Controlling-Berichte in den FLAG-Verwaltungseinheiten?

3. Wie ist die Chronologie der Sparvorgaben betreffend FLAG? Welche Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sind anstelle der 1996 eingeführten pauschalen Sparvorgaben von 10 Prozent getreten?

Die Prüfung der EFK fand unabhängig von der Eidgenössischen Finanzverwaltung statt, welche im Hinblick auf die Berichterstattung des Bundesrates über das FLAG-Programm ihrerseits eine Evaluation durchführt. Es ist vorgesehen, dass der vorliegende Bericht der EFK zusammen mit der Evaluation der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht wird.

1.2 Rechtsgrundlagen

Es sind dies im Wesentlichen:

- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, Stand am 13. Juni 2006 (RVOG; SR 172.010);
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, Stand am 1. September 2007 (RVOV; SR 172.010.1);
- Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt, Stand am 25. April 2006 (FHG; SR 611.0);
- Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006, Stand am 25. April 2006 (FHV; SR 611.01);
- Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, Stand am 1. September 2007 (FKG; SR 614.0).



1.3 Vorgehen

Die Prüfung wurde durch Denise Ducrest (Revisionsleiterin) und Marcel Cornuz unter der Federführung von Regula Durrer durchgeführt.

Die EFK hat pro Departement eine FLAG-Verwaltungseinheit ausgewählt, die dem Bundesrat im Jahr 2007 für die Periode 2004 bis 2006 erstmals einen Wirkungs- und Leistungsbericht unterbreitet (dieses Kriterium ist bei allen ausgewählten Einheiten erfüllt) sowie zu den FLAG-Einheiten der ersten Stunde gehört (dieses Kriterium ist mit Ausnahme der HSK erfüllt): MeteoSchweiz, METAS, swisstopo, Swissmint, IVI und HSK¹. Somit ist von den sieben Departementen lediglich das EDA nicht im Prüfungsumfang enthalten, da das Departement erst seit 2007 eine FLAG-Verwaltungseinheit führt. Die Auswahl ermöglicht eine qualitative Auswertung der Gespräche und erhaltenen Informationen.

Die Prüfung basiert auf einer Dokumentenanalyse, auf Erhebungen bei den FLAG-Verwaltungseinheiten sowie auf Interviews mit Mitarbeitenden bei den ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten, den jeweiligen übergeordneten Verwaltungseinheiten und Generalsekretariaten sowie der Programmleitung FLAG der EFV im Zeitraum von Mai bis August 2007.

Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren hervor.

Die notwendigen Unterlagen wurden dem Revisionsteam zuvorkommend und kompetent bereitgestellt. Die angefragten Stellen haben Ansprechpartner für die Interviews benannt und die notwendigen Auskünfte erteilt.

¹ Die HSK wird ab 2009 in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes überführt.



1.4 Darstellung der FLAG-Berichterstattung im Umfeld des FLAG-Modells

Grundidee FLAG

Durch FLAG soll sich das staatliche Handeln stärker an messbaren Leistungen und Wirkungen orientieren, um die Glaubwürdigkeit der Verwaltung und des politischen Systems durch die stärkere Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung zu erhöhen. Hierzu sollen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung soweit möglich und stufengerecht an die operativ tätigen Verwaltungseinheiten delegiert werden, wodurch die FLAG-Verwaltungseinheiten mehr Selbständigkeit für die betriebliche Führung und den Einsatz der Ressourcen haben.² Im Gegenzug zum grösseren Handlungsspielraum müssen die FLAG-Verwaltungseinheiten dem Parlament führungsrelevante Kontrollinformation zur Verfügung stellen.³

Mehrjähriger Leistungsauftrag: strategische Zielsetzung und zugehörige Berichterstattung

Gemäss Art. 44 RVOG kann der Bundesrat geeignete Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget führen (FLAG-Verwaltungseinheiten), wobei er die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung beachtet. Der Bundesrat konsultiert vor der Erteilung eines Leistungsauftrages die zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte.

Art. 33 Abs. 1 Bst. c RVOV legt fest, dass die FLAG-Verwaltungseinheit ein Jahr vor Ablauf der Leistungsauftragsperiode einen detaillierten Wirkungs- und Leistungsbericht und am Ende dieser Periode einen Rechenschaftsbericht erstellt.

Gemäss dem auf der FLAG-Internetseite des Bundes⁴ dargestellten FLAG-Steuerungsmodell legt der Bundesrat im mehrjährigen Leistungsauftrag die strategische Ausrichtung, die Vorgaben für Wirkungen und Leistungen sowie den finanziellen Rahmen fest. Er erteilt den Verwaltungseinheiten einen Leistungsauftrag nach Konsultation der zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat, wobei die Erkenntnisse aus den bisherigen Erfahrungen (Wirkungs- und Leistungsbericht) in die Erarbeitung des neuen Leistungsauftrages einfließen.

Der Adressat des Wirkungs- und Leistungsberichts sowie des Rechenschaftsberichts wird in Art. 33 RVOV nicht explizit erwähnt. Gemäss der FLAG-Internetseite des Bundes richtet sich der Rechenschaftsbericht lediglich an den Bundesrat, während sich der Wirkungs- und Leistungsbericht, abgeleitet aus den Erläuterungen⁵ zur Finanzhaushaltverordnung, als Bestandteil des neuen Leistungsauftrags an den Bundesrat sowie an die parlamentarischen Aufsichtskommissionen richtet.

Jährliche Leistungsvereinbarung: operative Zielsetzung und zugehörige Berichterstattung

Gemäss Art. 33 Abs. 1 Bst. a RVOV wird der Leistungsauftrag des Bundesrates in einer jährlichen Leistungsvereinbarung zwischen Departement und FLAG-Verwaltungseinheit konkretisiert. Wird nur ein Teil eines Amtes mit FLAG geführt, so kann das Departement den Abschluss der Leistungsvereinbarung dem Amt delegieren, wobei die Zustimmung des Departements zur Leistungsvereinbarung vorzubehalten ist. Art. 33 Abs. 1 Bst. b RVOV legt fest, dass die FLAG-Verwaltungseinheiten dem Departement jährlich berichten, wie die Ziele der Leistungsvereinbarung erfüllt worden sind.

² vgl. Bericht des Bundesrats über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001 (BBl 2002 3535), S. 3539f

³ vgl. Balthasar et al. (2001): Evaluation FLAG - Gesamtbeurteilung. Bern, S. 36

⁴ www.flag.admin.ch, Stand 22. Oktober 2007

⁵ www.accounting.admin.ch, Stand 22. November 2007



Gemäss dem auf der FLAG-Internetseite des Bundes⁶ dargestellten FLAG-Steuerungsmodell stellt die FLAG-Verwaltungseinheit zur operativen Steuerung die führungsrelevanten Informationen bedarfs- und führungsgerecht bereit. Dieses Berichtswesen ermöglicht dem Departement sich stufengerecht, in einem von ihm vorgegebenen Führungsrhythmus, über den Fortschritt in der Erfüllung der Zielvorgaben zu informieren und gegebenenfalls steuernd einzuwirken.

Im vorliegenden Prüfungsbericht wird die jährliche Berichterstattung zur Erfüllung der Leistungsvereinbarung gemäss Art. 33 Abs. 1 Bst. b RVOV mit „Leistungsbericht“ bezeichnet, die weitere Berichterstattung in Form von Quartals- oder Halbjahresberichten mit „unterjährigen Berichten“.

Die FLAG-Berichterstattung als Controllinginstrument

Das Controlling und die Berichterstattung der FLAG-Verwaltungseinheiten richtet sich gemäss Art. 44 Abs. 1 FHV nach den Vorgaben der Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen.

In Art. 21 RVOV wird das Controlling als ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung auf allen Stufen definiert, wobei die Departemente für das Controlling in ihrem Bereich zuständig sind und dieses auf das Controlling des Bundesrates abstimmen.

Eine der wesentlichen Aufgaben des Controllings bildet die Informationsversorgung der Entscheidungsorgane mit Hilfe des Berichtswesens⁷. Gemäss Rieder (2001) liegt die Ausgangsbasis für das Berichtswesen in Vereinbarungen, „... deren Einhaltung ein Berichtswesen notwendig macht. Die Vereinbarungen werden zwischen zwei hierarchisch unterschiedlichen Stellen abgeschlossen. Zu jeder Vereinbarung gehört ein entsprechendes Informationsinstrument, welches über die Einhaltung der Vereinbarung berichtet. Die Gesamtheit aller Informationsinstrumente zusammen ergeben das Berichtswesen.“ Die Vereinbarungen und die Informationsinstrumente müssen bezüglich Zeithorizont und inhaltlicher Systematik aufeinander abgestimmt sein und in Sprache, Umfang, Präsentation und Darstellung jeweils den Partnern angepasst sein.⁸

⁶ www.flag.admin.ch, Stand 22. Oktober 2007

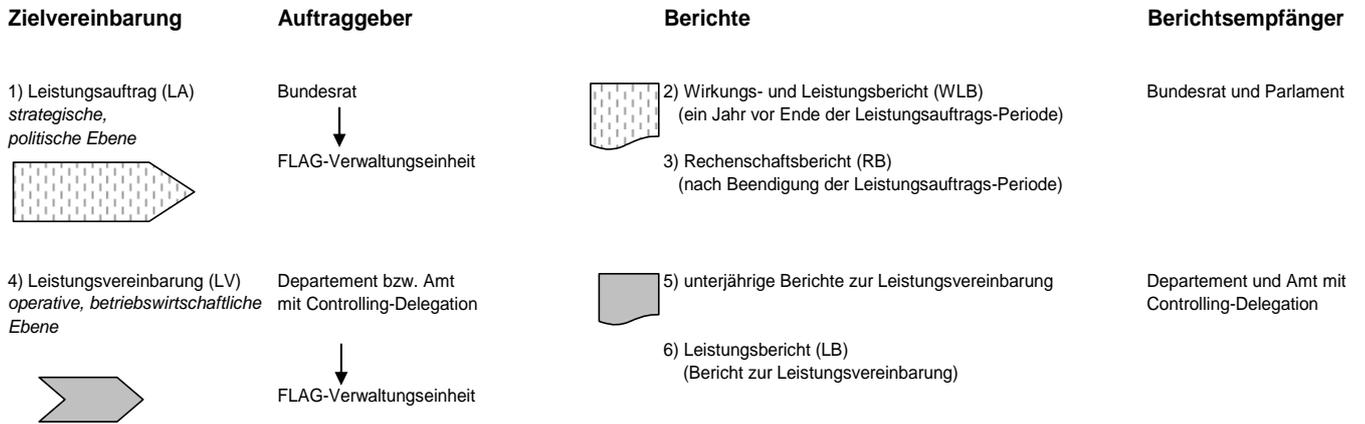
⁷ vgl. Brun, Mathias (2003): *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*. Bern. S. 11f

⁸ vgl. Rieder, Stefan/Lehman, Luzia (2001): *Berichtswesen FLAG - Vorschläge für die formale und inhaltliche Vereinheitlichung des Berichtswesens zuhanden der EFV und EPA*, S. 4f



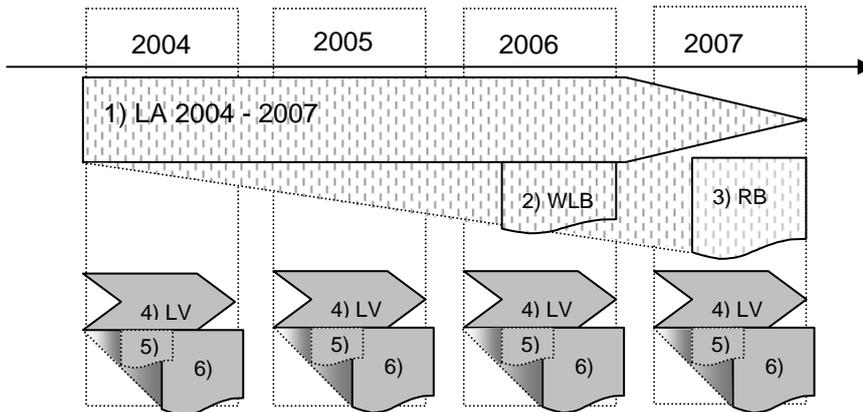
Folgende Abbildungen verdeutlichen die FLAG-Berichte und deren Zeithorizont am Beispiel eines Leistungsauftrags für die Periode von 2004 - 2007:

Abbildung 1 - Rahmen der FLAG-Zielvereinbarungen und FLAG-Berichterstattung



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 2 - Zeithorizont der FLAG-Berichterstattung, am Beispiel der Leistungsauftragsperiode 2004 - 2007



Quelle: eigene Darstellung



1.5 Ausgangslage und verwendete Begriffe

1.5.1 Steuerung

Der Begriff der Steuerung wird als Teilbereich der Führung verstanden und umfasst insbesondere die Massnahmen zur Zielerreichung.

Die Prüfung konzentriert sich im Sinne des FLAG-Modells auf die Steuerung durch eine der FLAG-Verwaltungseinheit übergeordnete Stelle, nicht auf die innerbetriebliche Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheit. Eine Steuerung mit Hilfe der FLAG-Berichte liegt aus Sicht der EFK vor, wenn die übergeordnete Stelle die gesetzlich vorgesehenen FLAG-Berichte in einem klaren Regel- und Steuerungskreislauf systematisch zur Planung / Zielvereinbarung, zur Sicherstellung der Leistungserbringung sowie zur Bewertung der Ergebnisse heranzieht.⁹

Von FLAG unabhängige Instrumente (z.B. eine finanzielle Quartalsberichterstattung), die gegebenenfalls zur Steuerung genutzt werden, wurden während der Interviews angesprochen, deren Wirksamkeit als Steuerungsinstrument wurde in dieser Prüfung aber nicht untersucht.

1.5.2 Delegation

Aufgaben der Departemente

Gemäss Evaluationsbericht aus dem Jahr 2001 haben Bundesrat und Departemente gegenüber der FLAG-Verwaltungseinheit die Rolle eines Leistungsbestellers. Die Departemente übernehmen zudem das Aushandeln der Produktespezifikationen, Ziele und Leistungen, die in Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung festgelegt werden. Sie regeln das Reporting, führen es selber durch oder überwachen es und leiten im Einvernehmen mit dem FLAG-Amt Massnahmen zur Korrektur allfälliger Zielabweichungen ein.¹⁰

Definitionslücke bezüglich der Delegation

Art. 33 RVOV bestimmt, dass für den Abschluss der Leistungsvereinbarung eine Delegation an das Amt stattfinden kann, wobei die *Berichterstattung* der FLAG-Verwaltungseinheit zur Erfüllung der Leistungsvereinbarung zuhanden des Departements vorgesehen ist. Die Rolle des Amtes bei der Auswertung der Berichterstattung und Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheit wird nicht erwähnt.

Zusammen mit Art. 44 FHV, gemäss dem sich das Controlling und die Berichterstattung der FLAG-Verwaltungseinheiten nach den Vorgaben der Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen richtet, ist Art. 33 RVOV nach Ansicht der EFK so auszulegen, dass die Berichterstattung der FLAG-Verwaltungseinheit ebenfalls über das Amt an das Departement erfolgen kann. In diesem Sinne soll das Amt in Art. 33 Abs. 1 Bst. b der in Revision befindlichen RVOV als Berichtsadressat aufgenommen werden.¹¹

Die Ansätze der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung¹² beruhen in der Regel auf einem dreistufigen Modell (Parlament - Regierung/Departemente - Amt). Die im August 2001 erstellte Evalua-

⁹ vgl. Hirsbrunner et al. (2001): *Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung*, S. 67

¹⁰ vgl. *Bericht des Bundesrats über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001 (BBl 2002 3535)*, S. 3540

¹¹ gemäss der zweiten Ämterkonsultation zur Änderung der RVOV, Schreiben der EFV vom 30. Oktober 2007

¹² vgl. Hirsbrunner et al. (2001): *Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung*, S. 44



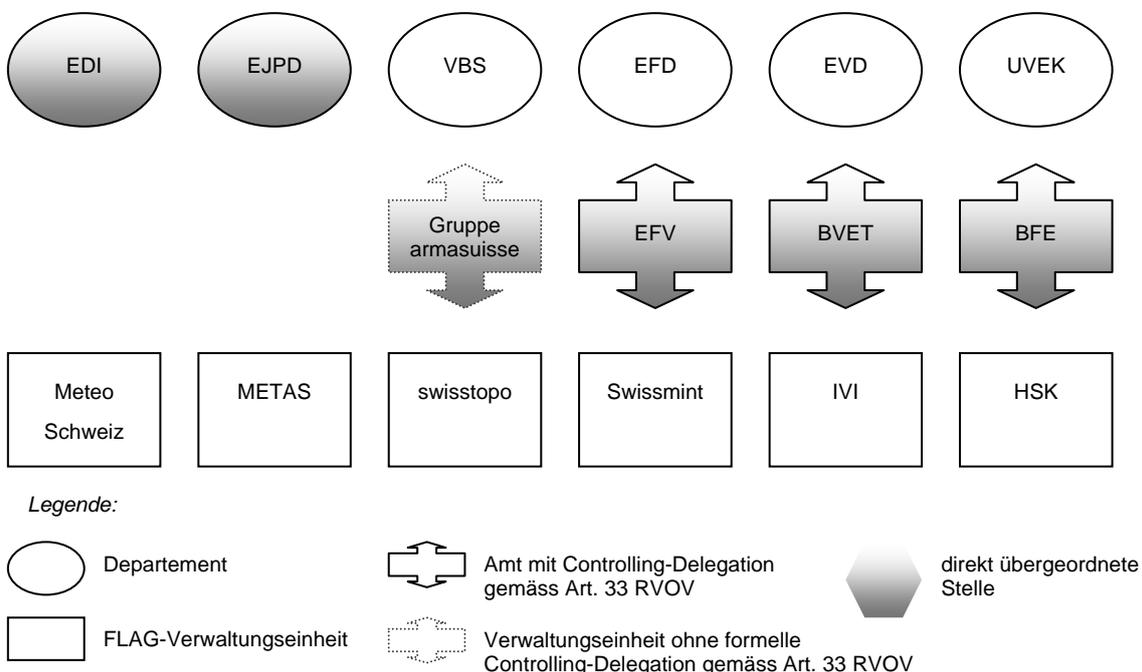
tion FLAG¹³ erwähnt die erschwerte Umsetzung des dreistufigen Verfahrens, wenn eine Zweiteilung der Führungsstrukturen besteht. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn zwischen dem Departement und dem Auftragnehmer des Leistungsauftrags (FLAG-Verwaltungseinheit) ein dritter Partner (Amt) liegt.

Der Evaluationsbericht des Bundesrats (2001)¹⁴, die Botschaft zum FHG 2004¹⁵ sowie die FLAG-Internetseite des Bundes äussern sich nicht oder nur sehr summarisch zu der Rolle dieser Ämter mit Controlling-Delegation. Die Formulierungen in den geprüften Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen sowie die Unterschriften der Leistungsvereinbarungen sind uneinheitlich und weisen darauf hin, dass bezüglich der Delegation gewisse formelle Unsicherheiten bestehen.

Zuordnung der sechs ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten

Von den sechs für die Querschnittsprüfung ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten sind nur zwei direkt dem Departement unterstellt. Bei drei der anderen vier Konstellationen findet in Sachen FLAG eine Delegation vom Departement an das Amt statt, dem die FLAG-Verwaltungseinheit zugeordnet ist. Diese Delegation beinhaltet in der angetroffenen Praxis neben dem Abschluss der Leistungsvereinbarung in unterschiedlicher Ausprägung auch die Auswertung der FLAG-Berichterstattung und die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheit. Im Fall der swisstopo findet in Sachen FLAG keine formelle Delegation durch das Departement an die Gruppe armasuisse statt, diese übernimmt aber durch die Unterstellung de facto gewisse Steuerungs- und Controlling-Tätigkeiten.

Abbildung 3 - Zuordnung der ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten



Quelle: eigene Darstellung

¹³ vgl. Balthasar et al. (2001): *Evaluation FLAG - Gesamtbeurteilung*, S. 23
¹⁴ Bericht des Bundesrats über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001 (BBI 2002 3535)
¹⁵ Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 24. November 2004 (BBI 2005 5)



Annahme: eine weitreichende Delegation ist zulässig

Die EFK geht von der Prämisse aus, dass das Departement seine Aufgaben bezüglich der Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten an die Verwaltungseinheit, der die FLAG-Verwaltungseinheit unterstellt ist, weitreichend delegieren kann. Die Nutzung der FLAG-Berichte findet in diesen Konstellationen folglich durch die übergeordnete Verwaltungseinheit und nicht primär durch das Departement statt.

In einem weiteren Sinne der Steuerung sollte das Departement nach Auffassung der EFK die FLAG-Berichte auch im Falle einer Delegation erhalten, um seine Verantwortung für die ihm zugeordneten Verwaltungsaufgaben und die damit verbundene Aufsichts- und Kontrollfunktion wahrnehmen zu können. Hierbei kann in ausgewählten Fällen eine Verdichtung bzw. Bewertung durch die übergeordnete Verwaltungseinheit sinnvoll bzw. notwendig sein.

1.5.3 Verwendete Begriffe

Bei einer direkten Zuordnung der FLAG-Verwaltungseinheit zum Departement wird in der Folge der Begriff „direkte Konstellation“ verwendet (s. Abbildung 3 auf S. 9, zwei Konstellationen).

Für die Konstellationen, bei denen die FLAG-Verwaltungseinheit nicht unmittelbar einem Departement zugeteilt ist, wird der Begriff „indirekte Konstellation“ verwendet. In den indirekten Konstellationen wird die Verwaltungseinheit, der die FLAG-Verwaltungseinheit zugeordnet ist, als „übergeordnete Verwaltungseinheit“ bezeichnet (hier z.B. die Gruppe armasuisse oder das BFE).

Mit dem Begriff „Konstellation“ sind jeweils alle beteiligten Stellen gemeint, also beispielsweise MeteoSchweiz und das Generalsekretariat EDI (direkte Konstellation) oder die HSK, das BFE und das Generalsekretariat UVEK (indirekte Konstellation).

Das Amt, dem das Departement die Aufgaben der Steuerung und des Controlling in Sachen FLAG weitreichend delegiert hat, wird als Amt mit Controlling-Delegation bezeichnet (hier beispielsweise das BFE).

Mit dem Begriff „direkt übergeordnete Stelle“ ist bei den direkten Konstellationen das Departement gemeint, in den anderen Fällen die übergeordnete Verwaltungseinheit.

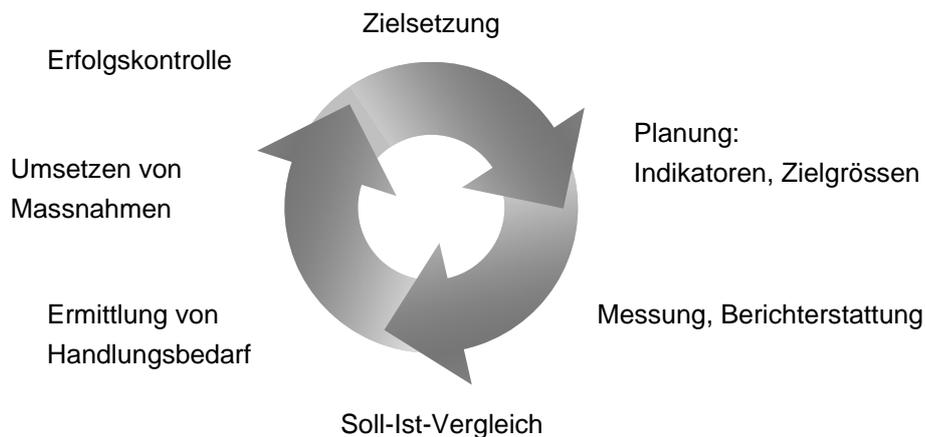


- 2 Hauptfrage 1: Nutzen die Departemente die FLAG-Controlling-Berichte für die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten?

2.1 Betrachtete Themenbereiche zur Beurteilung der Steuerung

Die Beurteilung der Nutzung der FLAG-Berichte erfolgte anhand eines sogenannten Controlling-Regelkreises.

Abbildung 4 - Controlling-Regelkreis



Quelle: eigene Darstellung

In den Interviews wurden schwerpunktmässig folgende Themenbereiche angesprochen:

- Organisatorische Ausgangslage
- Rollen bei der Zielvereinbarung
- Erstellung der FLAG-Berichte
- Ablauf der Auswertung
- Nutzung der FLAG-Berichte für die Steuerung

2.2 Feststellungen zu einzelnen Themenbereichen

Unterschiedliche Ausgangslagen, kompetente Ansprechpartner

Der überwiegende Teil der Akteure betrachtet die Ausgangslage bezüglich Kontinuität und Kompetenz der am FLAG-Controlling-Regelkreis beteiligten Hauptansprechpartner als gut.

Vier der sechs betrachteten FLAG-Verwaltungseinheiten sind Teil einer indirekten Konstellation. Bei der Mehrheit dieser indirekten Konstellationen hat das Departement seine Aufgaben bezüglich der Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten an das Amt, dem die FLAG-Verwaltungseinheit unterstellt ist, weitreichend delegiert. Bei der Mehrheit der indirekten Konstellationen haben die beteiligten Akteure eine überwiegend identische Sicht der erfolgten Controlling-Delegation.



Es ist anzumerken, dass keine der übergeordneten Verwaltungseinheiten selber eine FLAG-geführte Einheit ist. Zwei Ämter haben aber massgebliche Voraussetzungen im Hinblick auf eine vollständige Einführung des FLAG-Status im eigenen Amt geschaffen. Die Departemente selbst verfügen in punkto FLAG über ein sehr unterschiedliches Portfolio und somit über mehr oder weniger breite Vergleichsmöglichkeiten und Erfahrungswerte.

Die Zielsetzung wird stark durch die FLAG-Verwaltungseinheit bestimmt

Bei der Hälfte der betrachteten Konstellationen bestehen einige fachliche Berührungspunkte zwischen der FLAG-Verwaltungseinheit und der direkt übergeordneten Stelle, bei der anderen Hälfte liegt das Fachwissen über die Geschäftstätigkeit so gut wie ausschliesslich bei der FLAG-Verwaltungseinheit. Die fachlichen Ziele in Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung werden daher in den meisten Konstellationen überwiegend oder sogar fast ausschliesslich in der FLAG-Verwaltungseinheit formuliert. In vielen Fällen erschwert das Fehlen einer fachlichen Verbundenheit mit der FLAG-Verwaltungseinheit die Beurteilung von Zielsetzungen durch die übergeordneten Stellen. Bei der Hälfte der indirekten Konstellationen war das Departement nicht oder nur in sehr geringem Masse an der „Verhandlung“ der Zielvereinbarung für den Leistungsauftrag 2008 - 2011 beteiligt.

Die übergeordneten Ziele der Departemente werden auf die FLAG-Verwaltungseinheiten hinuntergebrochen und in die Zielsetzungen eingearbeitet. Hierbei werden die FLAG-Verwaltungseinheiten von verwaltungsweiten Sparprogrammen auch betroffen. Die meisten Akteure bestätigen, dass die vom FLAG-Modell vorgesehene grössere Freiheit in der Umsetzung der Sparvorgaben besteht, dass aber zusätzliche, von den Akteuren nicht oder kaum steuerbare Vorgaben den Zielsetzungsprozess und die Handlungsfreiheiten bei der Umsetzung beeinflussen (z.B. Querschnittsprozesse, Beschaffungszwang).

Die FLAG-Berichterstattung ist zweckmässig und wird durch mündliche Besprechungen ergänzt

Die FLAG-Berichterstattung erfolgt bei allen Konstellationen durch die FLAG-Verwaltungseinheit, wobei drei Verwaltungseinheiten für Teile der Datenbereitstellung bzw. Berichterstattung auf Mitarbeitende der direkt übergeordneten Stelle bzw. eines Shared Service Center angewiesen sind. Die Berichterstattung erfolgt zweckmässig und bei der Mehrheit der FLAG-Verwaltungseinheiten unter Beteiligung mehrerer Mitarbeitender aus Stab und Linie (s. hierzu auch Tabelle 2 auf S. 17).

In fast allen Fällen wird die schriftliche FLAG-Berichterstattung durch eine mündliche Berichterstattung an die direkt übergeordnete Stelle ergänzt. Bei den indirekten Konstellationen erfolgt die mündliche Berichterstattung an die übergeordnete Verwaltungseinheit, während das Departement in der Regel nur mit der schriftlichen Berichterstattung versorgt wird. Die meisten FLAG-Verwaltungseinheiten haben keine zu den FLAG-Berichten parallele Berichterstattung zuhanden der direkt übergeordneten Stelle zu erstellen.

Der Ablauf der Auswertung ist überwiegend gut

Die FLAG-Berichte gelangen je nach Organisationsform sowie Aufgaben- und Ressortverteilung an unterschiedliche Funktionsinhaber bei den übergeordneten Stellen. Bei den indirekten Konstellationen nimmt der Amtsdirektor der übergeordneten Verwaltungseinheit Kenntnis von den Berichten oder wird in Sitzungen informiert. Die Departementchefs erhalten in den meisten Fällen nur bei relevanten Abweichungen Kenntnis von Inhalten der Berichte.



Die meisten FLAG-Verwaltungseinheiten erhalten von der direkt übergeordneten Stelle systematisches Feedback zu den erstellten FLAG-Berichten, wobei auch die mündliche Berichterstattung genutzt wird. Bei der Hälfte der indirekten Konstellationen gibt auch das Departement ein systematisches Feedback an die FLAG-Verwaltungseinheit.

Im überwiegenden Teil der Konstellationen bezeichnen die Akteure den Informationsfluss als gut.

Bezüglich der Auswertung der Berichte ist anzumerken, dass die FLAG-Verwaltungseinheiten die Verwendung der Berichte und Inhalte durch die Hauptansprechpartner relativ gut kennen, über eine allfällige weitere Verbreitung und Nutzung in der Regel aber nicht umfassend informiert sind.

Die Aussagekraft der Berichte ist gut

Die direkt übergeordneten Stellen sind mehrheitlich, die Departemente im Falle der indirekten Konstellationen durchwegs mit der Aussagekraft der jährlichen Leistungsberichte sowie der Wirkungs- und Leistungsberichte zufrieden. Verbesserungsmöglichkeiten werden von den übergeordneten Stellen teilweise noch in einer Reduzierung des Umfangs bzw. einer allgemeinverständlicheren Formulierung der Berichte gesehen.

Unterschiedliche Bedürfnisse bezüglich der stufengerechten Verdichtung und Auswertung

Die Departemente und Ämter haben unterschiedliche Bedürfnisse bezüglich Verdichtung und Auswertung der FLAG-Berichte. Teilweise findet auf unterschiedlichen Stufen eine Verdichtung der Informationen statt (z.B. Management Summary durch die FLAG-Verwaltungseinheit, Zusammenfassung durch das Generalsekretariat). In einem Fall führt das Amt mit Controlling-Delegation eine Prüfung des FLAG-Berichts durch und verfasst eine Stellungnahme zuhanden des Departements.

Eine Verdichtung wird von den Beteiligten in der Regel als sinnvoll betrachtet, während eine systematische Prüfung der FLAG-Berichte durch eine dritte Stelle nicht als zwingend notwendig erachtet wird.

Die stufenübergreifende Nutzung der FLAG-Berichte für die Steuerung könnte verbessert werden

Alle direkt übergeordneten Stellen geben an, dass sie die FLAG-Berichte mit dem Zweck der Steuerung auswerten, wobei dem jährlichen Leistungsbericht gegenüber dem Wirkungs- und Leistungsbericht eine leicht höhere Bedeutung beigemessen wird.

Im Einklang mit dem FLAG-Modell wird die Bedeutung des Wirkungs- und Leistungsberichts nicht in erster Linie für die operative Steuerung gesehen, sondern als Grundlage für die Definition des neuen Leistungsauftrags, also für die Überprüfung der langfristigen Zielvorgaben. Die Umfrage hat aber auch ergeben, dass der tatsächliche Einfluss des Wirkungs- und Leistungsberichts auf den neuen Leistungsauftrag als eher gering eingeschätzt wurde, da aufgrund des zeitlichen Ablaufs die Vorarbeiten für den Leistungsauftrag vor Erstellung des Wirkungs- und Leistungsberichts begonnen werden mussten.

Inhaltlich wertet die Mehrheit der direkt übergeordneten Stellen alle Informationen oder gezielte Leistungsindikatoren (Kosten, Qualität) aus. Die EFK stellt fest, dass die meisten direkt übergeordneten Stellen von einer reinen Input-Steuerung und der damit verbundenen fast ausschliesslichen Auswertung der Bereiche „Finanzen / Personal“ Abstand nehmen.



Bei der Mehrheit der indirekten Konstellationen hat das Departement auch das Veranlassen bzw. die Beurteilung allfälliger Massnahmen delegiert. Die Mehrheit der direkt übergeordneten Stellen gibt an, die FLAG-Berichterstattung zu nutzen, um gegebenenfalls Massnahmen für die Erreichung der vereinbarten Ziele abzuleiten bzw. die von der FLAG-Verwaltungseinheit selbst vorgeschlagenen Massnahmen zu beurteilen. Aufgrund der fehlenden fachlichen Nähe ist die Beurteilung der Zielerreichung und möglicher Massnahmen für die übergeordneten Stellen jedoch teilweise stark erschwert.

Auch bei indirekten Konstellationen nehmen die Departemente zumindest auch Kenntnis von den FLAG-Berichten. Während sich hierbei bezüglich der Bedeutung von jährlichem Leistungsbericht und Wirkungs- und Leistungsbericht kein Schwerpunkt abzeichnet, geben alle diese Departemente inhaltliche Interessenschwerpunkte an, mehrheitlich in den Bereichen Finanzen / Personal. Zudem haben sie gegebenenfalls punktuelle Interessenschwerpunkte aufgrund von politischer Aktualität einzelner Themen.

Die EFK stellt fest, dass sich die meisten direkt übergeordneten Stellen auf die FLAG-Berichte konzentrieren und nur in sehr begrenzter Weise andere Informationsquellen heranziehen. Das deutet darauf hin, dass sich auf dieser Ebene die FLAG-Berichte als Steuerungsinstrument durchgesetzt haben. Bei den indirekten Konstellationen greift die Hälfte der Departemente systematisch auf Informationsquellen zurück, die nicht der FLAG-Systematik entsprechen (z.B. Finanz- und Personal-Reporting, Amtsdirektorenrapports ohne Bezug zur FLAG-Produkte-Struktur).

Die FLAG-Verwaltungseinheiten selber verwenden die FLAG-Berichte in wesentlichem Masse für die eigene Geschäftsführung. Bei drohender Gefährdung der Zielerreichung veranlasst die FLAG-Verwaltungseinheit selber allfällige Massnahmen. Die FLAG-Verwaltungseinheiten sind mit der Aussagekraft der FLAG-Berichte zufrieden bzw. haben bereits entsprechende Verbesserungen vorgenommen. Werden die vereinbarten Ziele ohne Eingreifen durch die übergeordneten Stellen erreicht, wird von den Beteiligten teilweise der Begriff „Selbststeuerung“ verwendet.

Geringe Erwartungen an den Rechenschaftsbericht

Den Nutzen des nach Ablauf des Leistungsauftrags zu erstellenden Rechenschaftsberichts können die Beteiligten entweder noch nicht absehen oder sie schätzen ihn als gering ein. Als Steuerungsinstrument wird der Rechenschaftsbericht nicht verwendet werden, da bei Fertigstellung des Rechenschaftsberichts bereits die neue Leistungsauftragsperiode laufen wird. In diesem Sinne ist vorgesehen, dass der Rechenschaftsbericht in der in Revision befindlichen RVOV aus Art. 33 ersatzlos gestrichen wird.¹⁶

¹⁶ gemäss der zweiten Ämterkonsultation zur Änderung der RVOV, Schreiben der EFV vom 30. Oktober 2007



2.3 Beurteilung der Nutzung der FLAG-Berichte für die Steuerung

Die EFK stellt fest, dass die meisten direkt übergeordneten Stellen im Sinne des FLAG-Modells von einer reinen Input-Steuerung und der damit verbundenen fast ausschliesslichen Auswertung der Bereiche „Finanzen / Personal“ Abstand nehmen. Die Auswertung der FLAG-Berichte wird aber mit zunehmender Entfernung von der FLAG-Verwaltungseinheit selektiver. Während die FLAG-Verwaltungseinheiten die FLAG-Berichte für die eigene Geschäftstätigkeit sehr intensiv verwenden und auch die meisten direkt übergeordneten Stellen die Berichte noch recht umfassend zur Steuerung auswerten, werden auf Ebene der Departemente schwerpunktmässig finanzielle bzw. politisch aktuelle Themen aus den Berichten wahrgenommen und systematisch auch FLAG-fremde Informationsquellen genutzt.

Unter der Prämisse, dass die Delegation im FLAG-Steuerkreis eine zulässige Steuerungsform der Departemente ist, betrachtet die EFK die Nutzung der FLAG-Berichte durch die Departemente als genügend. Kapitel 5 zeigt einige Erfolgsfaktoren für die Nutzung der Berichte auf, die in einzelnen Konstellationen bereits Anwendung finden und in anderen ein Verbesserungspotential darstellen.



3 Hauptfrage 2: Was kostet die Erstellung der FLAG-Controlling-Berichte in den FLAG-Verwaltungseinheiten?

3.1 Ziel der Erhebung und Vorgehen

Der Aufwand der einzelnen FLAG-Verwaltungseinheiten für die Berichterstattung ist im Zusammenhang mit zahlreichen Faktoren bei der Verwaltungseinheit und ihrem Geschäftsumfeld zu betrachten. So ist die Komplexität der Produktstruktur und der Erhebungsmöglichkeiten und -frequenz der Indikatoren sehr unterschiedlich.

Es war in diesem Sinne nicht Ziel der Erhebung, eine Effizienzbewertung der einzelnen Verwaltungseinheiten vorzunehmen, sondern vielmehr eine Grössenordnung des Aufwandes für die FLAG-Berichterstattung zu ermitteln.

Die Erhebung der Kosten der FLAG-Berichterstellung beruht auf den von den FLAG-Verwaltungseinheiten gemachten Angaben bezüglich Zeitaufwand und externen Kosten für Erhebungen von Ist-Werten zu Wirkungs- und Leistungszielen. Hierbei wurde die Unterscheidung in Kosten für den Wirkungs- und Leistungsbericht zur Berichtsperiode 2004 - 2006, den Bericht zur Leistungsvereinbarung (Leistungsbericht) 2006 und die unterjährliche Berichterstattung 2006 (s. auch Abbildung 2, S. 7) gemacht und die Verteilung auf verschiedene Funktionen erfragt. Erhoben wurde auch die Aufteilung des Zeitaufwandes auf verschiedene Arbeitsschritte (Messung der Wirkungsindikatoren, der Leistungsindikatoren, Kommentierung und Abstimmungsarbeiten). In den Fällen, in denen Mitarbeitende eines Shared Service Center bzw. der übergeordneten Verwaltungseinheit an der Berichterstellung mitwirken, wurden deren Zeiten ebenfalls einbezogen. Der Zeitaufwand für den Rechenschaftsbericht ist in der Erhebung nicht enthalten, da dieser erst nach Ablauf der Leistungsauftragsperiode 2004 - 2007 zu erstellen ist.

Die Verwaltungseinheiten haben den Zeitaufwand seit November 2006 mitschreitend festgehalten, was eine genauere Erhebung ermöglicht als rückblickende Schätzwerte. Die Angaben wurden im Rahmen der Interviews kommentiert. Für die Bewertung des Zeitaufwandes wurden die von der EFV erhobenen durchschnittlichen jährlichen Kosten je Arbeitskraft ohne Arbeitsplatzkosten in der Bundesverwaltung 2007 verwendet, was entsprechend den verschiedenen Funktionen unterschiedliche Stundensätze bedeutet.

Es hat sich herausgestellt, dass eine Trennung des laufenden Geschäfts und des Aufwands für FLAG in der Praxis nicht oder schwer möglich ist. Die Frage „was wäre der Aufwand ohne FLAG“ kann aufgrund der bereits verankerten Integration des Geschäftsmodells in die Geschäftsführung nicht eindeutig beantwortet werden. Es handelt sich demzufolge um eine Einschätzung der Grössenordnung der Kosten.



3.2 Kosten der Erstellung der FLAG-Berichte in den sechs ausgewählten Verwaltungseinheiten

Tabelle 1 - Aufteilung der Berichterstattungskosten 2006¹⁷ auf Berichtsarten sowie externe Kosten für die Erhebung von Ist-Werten zu Wirkungs- und Leistungszielen

Gesamtkosten der 6 FLAG-Verwaltungseinheiten:			Einzelbetrachtung:		
Berichtsart	Kosten <i>in Franken</i>	Anteil	Durchschnitt <i>in Franken</i>	Minimum <i>in Franken</i>	Maximum <i>in Franken</i>
Wirkungs- und Leistungsbericht (WLB)	100'000	30%	16'667	6'500	35'500
externe Erhebungskosten	90'000	27%	15'000	0	36'000
Leistungsbericht (LB)	79'000	23%	13'167	3'500	24'000
unterjährige Berichte	67'000	20%	11'167	3'100	21'800
Kosten gesamt	336'000		56'000		

Tabelle 2 - Verteilung der Kosten der Berichterstattung 2006 nach Funktionen

Funktion	Anteil WLB	Anteil LB
<i>Gesamtkosten in Franken</i>	<i>100'000</i>	<i>79'000</i>
Direktion / Geschäftsleitung	22%	27%
Stab / Führungsunterstützung	31%	20%
Controlling	14%	19%
Finanzen	16%	22%
div. Linienfunktionen	17%	11%
andere	0%	1%

(bewerteter Stundeneinsatz, ohne externe Erhebungskosten)

Tabelle 3 - Verteilung der Stunden für die Berichterstattung 2006 auf die Arbeitsschritte

Arbeitsschritt	Anteil WLB	Anteil LB
Erhebung Ist-Werte Wirkungsziele	30%	11%
Erhebung Ist-Werte Leistungsziele	12%	18%
Komentierung	33%	45%
Abstimmarbeit	25%	26%

(unbewertete Stundenanzahl, ohne Externe)

¹⁷ Der zur Vereinfachung verwendete Begriff „Berichterstattungskosten 2006“ umfasst die Kosten für die unterjährige Berichterstattung 2006, den Leistungsbericht 2006 sowie den Wirkungs- und Leistungsbericht 2004 - 2006



Gesamte Berichterstattungskosten der sechs FLAG-Verwaltungseinheiten (2006) (Tabelle 1)

Die Kosten der sechs FLAG-Verwaltungseinheiten für die Erstellung der Wirkungs- und Leistungsberichte über den Zeitraum 2004 - 2006 betragen gesamthaft rund 190'000 Franken. Hiervon entfallen 100'000 Franken auf Stunden, 90'000 Franken auf die externen Kosten, die bei vier der sechs Verwaltungseinheiten für die Erhebung von Ist-Werten zu Wirkungs- und Leistungszielen angefallen sind (die externen Erhebungskosten werden hier dem Wirkungs- und Leistungsbericht zugeordnet).

Die Kosten für den jährlichen Bericht zur Leistungsvereinbarung (Leistungsbericht) 2006 werden gesamthaft für alle sechs Verwaltungseinheiten auf 79'000 Franken geschätzt. Alle befragten FLAG-Einheiten erstellen zudem eine unterjährige Berichterstattung, deren Kosten für 2006 gesamthaft mit 67'000 Franken ermittelt wurden. Dies ergibt jährliche Kosten für die FLAG-Berichterstattung von 146'000 Franken.

Die insgesamt angefallenen Berichterstattungskosten 2006¹⁸ belaufen sich somit auf schätzungsweise 336'000 Franken für alle sechs FLAG-Einheiten zusammen, was einen rechnerischen Mittelwert von ca. 56'000 Franken pro FLAG-Verwaltungseinheit ergibt. Die Kosten der einzelnen FLAG-Verwaltungseinheiten weichen teilweise recht stark von diesem Mittelwert ab und bewegen sich in einer Spanne zwischen 15'000 und 115'000 Franken.

Verteilung der Berichterstattungskosten (Tabellen 2 und 3)

Tabelle 2 zeigt, dass sich die Kosten für die Erstellung der Berichte in unterschiedlichem Mass auf verschiedene Funktionen verteilen und neben den Stabs- und Controllingfunktionen vor allem auch die Direktion und verschiedene Linienfunktionen einbeziehen. Bezüglich der Arbeitsschritte (Tabelle 3) zeigt sich, dass sowohl für den Wirkungs- und Leistungsbericht als auch für die Jahresberichterstattung ein grosser Teil des Aufwandes auf die Kommentierung und die Abstimmarbeiten entfallen, während die Erhebung der Leistungsindikatoren vergleichsweise wenig zeitaufwändig ist. Dies könnte auf die grosse Bedeutung der Kommentierung der Ergebnisse hindeuten, fallweise auch auf eine (inzwischen) erreichte Effizienz bei der Erhebung der Leistungsindikatoren.

Der vergleichsweise hohe Anteil des Zeitaufwandes für die Erhebung der Ist-Werte zu den Wirkungszielen für den Wirkungs- und Leistungsbericht zeigt, dass diese Erhebung auch bei externer Vergabe einen nicht zu vernachlässigenden internen Zeitaufwand bedeutet (z.B. für die Auswahl der externen Auftragnehmer, das Umfragedesign, die Auswertung).

Verhältnismässigkeit der Kosten

Für eine Aussage über die absolute Höhe der Berichterstattungskosten fehlen Vergleichswerte in Form von früheren Erhebungen zur FLAG-Berichterstattung oder zum klassischen Steuersystem.

In den Gesprächen beurteilte die Mehrheit der FLAG-Verwaltungseinheiten den eigenen administrativen Aufwand für die FLAG-Berichterstellung angesichts des Nutzens als vertretbar. Bei den meisten der sechs Verwaltungseinheiten liegen die erhobenen Kosten für die FLAG-Berichterstattung 2006 (d.h. in einem berichtsintensiven Jahr) unter bzw. bei 0.1% Prozent des Globalbudgets der FLAG-Verwaltungseinheit. Die Auswertung zeigt, dass kleineren

¹⁸ Der zur Vereinfachung verwendete Begriff „Berichterstattungskosten 2006“ umfasst die Kosten für die unterjährige Berichterstattung 2006, den Leistungsbericht 2006 sowie den Wirkungs- und Leistungsbericht 2004 - 2006



Verwaltungseinheiten ein verhältnismässig höherer Aufwand für die Berichterstellung erwächst, wobei er auch hier unter 1% des Globalbudgets bleibt.

Schätzung der Gesamtkosten einer Leistungsauftragsperiode (ohne Rechenschaftsbericht)

In einer Leistungsauftragsperiode fallen der Wirkungs- und Leistungsbericht sowie der Rechenschaftsbericht einmalig an, zusätzlich wird jährlich der Leistungsbericht sowie die unterjährige Berichterstattung erstellt.

Für eine Schätzung der Kosten der Berichterstellung für die gesamte Leistungsauftragsperiode (in diesem Fall für alle sechs FLAG-Verwaltungseinheiten von 2004 - 2007) sind zu den einmaligen Kosten für den Wirkungs- und Leistungsbericht die jährlichen Kosten für die Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung sowie für die unterjährige Berichterstattung vierfach zu addieren. Unter Berücksichtigung der Angaben der einzelnen FLAG-Verwaltungseinheiten wurde für die jährliche Berichterstattung zum Teil ein etwas geringerer Faktor verwendet, um ausserordentliche Faktoren sowie eine fortlaufende Lernkurve berücksichtigen zu können.

Die so erfolgte Schätzung der Kosten der Berichterstellung für die gesamte Leistungsauftragsperiode beläuft sich auf rund 727'000 Franken für die sechs Verwaltungseinheiten. Dies ergibt bei den betrachteten FLAG-Verwaltungseinheiten einen rein rechnerischen Durchschnitt pro Verwaltungseinheit von jährlich ca. 30'000 Franken. Dieser Betrag berücksichtigt noch nicht den Aufwand für den nach Ablauf der Leistungsauftragsperiode zu erstellenden Rechenschaftsbericht.

3.3 Beurteilung der Kosten der FLAG-Berichterstattung

Der ermittelte Wert für die Kosten der Berichterstattung sollte als Grössenordnung verstanden werden. Die Integration des FLAG-Modells in die Geschäftsführung der Verwaltungseinheiten lässt eine Trennung des laufenden Geschäfts und des Aufwands für FLAG in der Praxis nicht oder kaum zu. Eine Abschaffung des FLAG-Status würde demzufolge nicht zu einer Einsparung in der Höhe der hier angegebenen Kosten führen.

Die meisten der befragten FLAG-Verwaltungseinheiten schätzen den Aufwand angesichts des Nutzens als vertretbar ein. Die insgesamt angefallenen Berichterstattungskosten 2006¹⁹ belaufen sich auf schätzungsweise 336'000 Franken für alle sechs FLAG-Einheiten zusammen und bewegen sich bei den meisten der betrachteten Verwaltungseinheiten unter bzw. bei 0.1% Prozent des jeweiligen Globalbudgets. Das Verhältnis der Kosten für die Berichterstattung zur Höhe des Budgets zeigt, dass kleineren Verwaltungseinheiten ein verhältnismässig höherer Aufwand für die FLAG-Berichterstellung erwächst.

Die Auswertung der ermittelten Kostenverteilung der FLAG-Berichterstellung lässt mehrere Schlussfolgerungen zu. Sie kann auf die grosse Bedeutung der Kommentierung der Ergebnisse hindeuten, fallweise auch auf eine (inzwischen) erreichte Effizienz bei der Erhebung der Leistungsindikatoren.

Die Kostenverteilung zeigt zudem, dass die Ermittlung von Ist-Werten zu Wirkungszielen auch bei externer Vergabe von Erhebungen einen nicht zu vernachlässigenden internen Zeitaufwand bedeutet (z.B. für die Auswahl der externen Auftragnehmer, das Umfragedesign, die Auswertung).

¹⁹ Der zur Vereinfachung verwendete Begriff „Berichterstattungskosten 2006“ umfasst die Kosten für die unterjährige Berichterstattung 2006, den Leistungsbericht 2006 sowie den Wirkungs- und Leistungsbericht 2004 - 2006



Die EFK beurteilt die Kosten der FLAG-Berichterstattung in den befragten FLAG-Verwaltungseinheiten in Anbetracht des von diesen erwähnten Nutzens sowie deren Grösse als vertretbar.

4 Hauptfrage 3: Wie ist die Chronologie der Sparvorgaben?

4.1 Ersatz der pauschalen Sparvorgabe durch generelle Wirtschaftlichkeitsvorgaben

Die am FLAG-Modell beteiligten Verwaltungseinheiten wurden per Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 1996 einer Sparvorgabe von zehn Prozent ihres Budgets unterstellt.

Die Überprüfung der Erreichung der Sparvorgaben ist nicht Gegenstand dieser Querschnittsprüfung und ist nach Ansicht der EFK nur bedingt möglich. Die EFK hat im Rahmen der Abschlussrevisionen bei FLAG-Verwaltungseinheiten darauf hingewiesen, dass die Erreichung der Einsparungen nicht abschliessend beurteilt werden kann, da eine rechnerische Herleitung in der Regel zwar möglich ist, die Vergleichbarkeit der Ausgabenkomponenten und die Ursächlichkeit von Ausgabenveränderungen jedoch nicht gegeben sind. In Beantwortung einer Frage der Finanzkommission des Ständerats zum Voranschlag 2006 nach der Erreichung der Sparvorgaben hat die Eidgenössische Finanzverwaltung festgestellt, dass die Sparvorgaben mit einer begründeten Ausnahme erreicht bzw. teilweise leicht übertroffen wurden.

Der Bundesrat wies 2001 in seinem Evaluationsbericht an das Parlament auf die nachteiligen Erfahrungen mit den pauschalen Sparvorgaben hin, so sei die Ermittlung der zu erbringenden Einsparungen aufwändig und die Sparvorgabe trage dem vorwiegend einmaligen Mehraufwand zur Einführung des FLAG-Modells im betroffenen Verwaltungsbereich nicht ausreichend Rechnung. Der Bundesrat teilte in diesem Bericht seinen Verzicht auf die Sparvorgabe in der bisherigen Form mit. Eine Neuregelung solle auf differenzierte Vorgaben für die FLAG-Ämter abzielen, „welche primär durch die Departemente festzulegen bzw. zu verantworten sind und das vorhandene Potenzial ausschöpfen.“ Im Einzelfall sei zu prüfen, wie weit beispielsweise ein pay-back der Investitionen, welche zum Aufbau des FLAG-Instrumentariums im administrativen Bereich getätigt wurden, bis zum Abschluss der ersten Leistungsauftragsperiode eine adäquate Zielsetzung darstellt. „Die Festlegung von Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit hat sich am vorhandenen Potenzial zu orientieren. Bei deren Bemessung sind die in Zusammenhang mit dem Übergang auf FLAG anfallenden Mehraufwendungen zu berücksichtigen.“²⁰

Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen beider Räte haben den Evaluationsbericht des Bundesrates geprüft und die Ergebnisse ihrer Beurteilung in einem Bericht festgehalten²¹. Hierin wurden die Lockerung der Sparvorgabe und der Ersatz durch eine Wirtschaftlichkeitsvorgabe als zu wenig konkret bemängelt. Der Bericht schlug vor, dass der Bundesrat „klare Zielvorgaben für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und die Produktivität jedes FLAG-Amtes (erteilt), die jedoch entsprechend den Möglichkeiten der FLAG-Ämter anzupassen sind.“ Mit ihrer Motion vom 28. Juni 2002 beauftragten die Kommissionen den Bundesrat, die finanzielle Steuerung mit FLAG im Finanzhaushaltgesetz zu verankern und die geplante Weiterentwicklung des FLAG-Bereiches der

²⁰ vgl. Bericht des Bundesrats über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001 (BBl 2002 3535), S. 3560 f

²¹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Ständerates vom 28. Juni 2002 und vom 29. August 2002; dito ... des Nationalrates ... vom 21. und 22. August 2002 (BBl 2002 7810)



Verwaltung darzulegen. Eine Konkretisierung der Wirtschaftlichkeitsvorgabe wurde in der Motion nicht gefordert.

4.2 Verankerung der Wirtschaftlichkeitsvorgabe

Die generelle Wirtschaftlichkeitsvorgabe ist in verschiedenen gesetzlichen Grundlagen verankert. Unabhängig vom FLAG-Modell bekräftigt Art. 57 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) den Grundsatz, wonach die Verwaltungseinheiten für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel einzustehen haben. In der Botschaft des Bundesrats zum Finanzhaushaltgesetz²² wird für gewisse Verwaltungseinheiten die Möglichkeit gesehen, mit einer Einführung von FLAG sowohl die Wirksamkeit als auch die Wirtschaftlichkeit zu steigern.

Aus den geprüften Leistungsaufträgen 2004 - 2007 und Leistungsvereinbarungen sowie den Interviews geht hervor, dass die übergeordneten Verwaltungseinheiten bzw. die Departemente keine konkreten Sparvorgaben formulieren. Das Ziel der Wirtschaftlichkeit wurde als übergeordnetes Ziel in die Leistungsaufträge aufgenommen.

Die generellen Sparvorgaben des Bundes oder der Departemente fliessen in das jeweilige Globalbudget ein (Entlastungsprogramme, Aufgabenverzichtsplanung und gezielte Kürzungen). Mit Berücksichtigung dieser Vorgaben werden keine zusätzlichen Sparziele formuliert. Dies ist nach Auffassung der EFK plausibel, da im FLAG-Modell die Kosten in Abhängigkeit von den zu erzielenden Wirkungen und Leistungen Gegenstand der Verhandlung von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung sind.

Die Umsetzung der Sparvorgaben und die Beurteilung, ob die geforderten Leistungen trotz der Einsparungen möglich sind, obliegt in der Praxis den FLAG-Verwaltungseinheiten. Während diese den Handlungsspielraum grundsätzlich schätzen, wünschen sie bei grösseren Einsparungen eine Orientierung bei der Schwerpunktsetzung durch das Departement.

Das Parlament erhält mit Art. 42 Abs. 2 FHG eine Einflussmöglichkeit auf den gewünschten Kostendeckungsgrad einzelner Produktgruppen, da es für politisch wichtige Produktgruppen Planungsgrössen für Kosten und Erlöse festlegen kann.²³ Gemäss Anhang 3 zur Botschaft zum FHG soll eine Umverteilung zwischen Produktgruppen nur noch bei Erfüllung der Leistungsziele bzw. bei Einhaltung der beschlossenen Planungsgrössen für politisch wichtige Produktgruppen möglich sein.

²² vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 24. November 2004 (BBl 2005 5), S. 36f

²³ vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 24. November 2004 (BBl 2005 5), S. 82



4.3 Berichterstattung über die Wirtschaftlichkeit der FLAG-Verwaltungseinheiten

Berichterstattung der einzelnen FLAG-Verwaltungseinheiten zur Wirtschaftlichkeit

Die Konkretisierung des generellen Wirtschaftlichkeitsziels anhand des effektiv vorhandenen Potenzials²⁴ sowie die Beurteilung der Zielerreichung soll dezentral durch die einzelnen Departemente erfolgen. In der Regel schenken die Departemente respektive die direkt übergeordneten Stellen nebst der Einhaltung des Globalbudgets insbesondere dem Kostendeckungsgrad Beachtung, in einem Fall erfolgt zusätzlich eine Steuerung über weitere Kenngrössen (Vorgaben zum Stundensatz und Stundenaufwand für Führungs- und Supportprozesse). Die eingesehenen Leistungsaufträge 2004 - 2007 erteilen in der summarischen Berichterstattung zur abgelaufenen Leistungsauftragsperiode in unterschiedlicher Weise Auskunft über die Wirtschaftlichkeit. Für die per 2008 zu erneuernden Leistungsaufträge wurde mit dem Wirkungs- und Leistungsbericht eine standardisierte Berichterstattung sowohl über die Erreichung der Wirkungs- und Leistungsziele als auch über finanzielle Ziele eingeführt. Neben Angaben zum Kostendeckungsgrad erfolgt eine Darstellung zur Wirtschaftlichkeit in der Kommentierung der übergeordneten Ziele.

Im Unterschied zur ursprünglichen pauschalen Sparvorgabe ist im aktuellen dezentralen Ansatz eine zentrale, summarische Auswertung der erreichten Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit nicht vorgesehen. Es wäre nach Ansicht der EFK methodisch zudem sehr anspruchsvoll, eine für alle FLAG-Verwaltungseinheiten aussagekräftige und konsolidierungsfähige Kenngrösse zu definieren.

Die Aussagekraft von Kennzahlen wird bei einem Wechsel in das FLAG-Modell darüberhinaus erst nach einigen Jahren erreicht. Ein Nachweis der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch den Wechsel zum FLAG-Modell wird aber aufgrund der kaum herstellbaren Ursächlichkeit von allfälligen Effizienzsteigerungen in der Regel kaum zu erbringen sein.

Generelle zusammenfassende Berichterstattung zu den FLAG-Verwaltungseinheiten

Eine generelle zusammenfassende Berichterstattung zu den FLAG-Verwaltungseinheiten wird im Rahmen der Botschaft zur Staatsrechnung und zum Voranschlag erstellt.

Aus dem Willen der Eidgenössischen Finanzverwaltung, die Entwicklung in den FLAG-Verwaltungseinheiten proaktiv zu verfolgen, entstand ein Monitoring der FLAG-Verwaltungseinheiten, das die FLAG-Programmleitung seit Anfang 2007 erstellt. Dieses Monitoring vermittelt sowohl in Form eines Rückblicks als auch einer Vorschau einen Überblick über die Entwicklungen in den Bereichen Finanzen (inklusive Kostendeckungsgrad) und Personal in den FLAG-Verwaltungseinheiten. Die Programmleitung FLAG nimmt neue FLAG-Verwaltungseinheiten für eine bessere Aussagekraft der Zahlenreihen erst nach einigen Jahren in die rückblickende Betrachtung auf.

4.4 Beurteilung der Entwicklung der Sparvorgaben

Die 1996 eingeführte pauschale Sparvorgabe von zehn Prozent für neue FLAG-Verwaltungseinheiten wurde 2001 durch den Bundesrat wieder aufgehoben. Die Sparvorgaben gelten gemäss der EFV unter Vorbehalt genereller Einschränkungen der Aussagekraft als erreicht.

²⁴ vgl. Bericht des Bundesrats über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001 (BBl 2002 3535), S. 3560 f



Gemäss der 2001 beschlossenen Neuregelung sollen die Departemente anstelle der pauschalen Sparvorgaben differenzierte Vorgaben für die FLAG-Ämter erstellen, die das vorhandene Potenzial ausschöpfen.

In der Praxis ist an die Stelle der Sparvorgaben eine generelle Wirtschaftlichkeitsvorgabe getreten, die unabhängig vom FLAG-Status gesetzlich verankert ist und als übergeordnetes Ziel in den Leistungsaufträgen berücksichtigt wird. Mit Berücksichtigung der generellen Sparvorgaben des Bundes und der Departemente wurden keine zusätzlichen Sparziele formuliert. Die Berichterstattung zur Wirtschaftlichkeit erfolgt auf Ebene der einzelnen FLAG-Verwaltungseinheiten, wobei insbesondere der Kostendeckungsgrad erhoben und bewertet wird.

Die EFK stellt fest, dass die Steuerung der Wirtschaftlichkeit über die Weitergabe genereller Sparvorgaben an die FLAG-Verwaltungseinheiten erfolgt. Als Zielsetzung und Messgrösse wird in der Regel neben dem Globalbudget vor allem der Kostendeckungsgrad der FLAG-Verwaltungseinheit sowie einzelner Produktgruppen verwendet, weitere Möglichkeiten werden nur vereinzelt konkretisiert. Die Umsetzung der Sparvorgaben und die Beurteilung, ob die geforderten Leistungen trotz der Einsparungen möglich sind, obliegt in der Praxis den FLAG-Verwaltungseinheiten.

Nach Ansicht der EFK ist die Wirtschaftlichkeitsvorgabe einer pauschalen Sparvorgabe vorzuziehen, nicht zuletzt auch mit Hinblick auf den Grundgedanken von FLAG, der nicht primär auf Einsparungen abzielt, sondern auf eine erhöhte Wirkungsorientierung.



5 Erfolgsfaktoren

In der Querschnittsprüfung haben sich Voraussetzungen und Vorgehensweisen herauskristallisiert, die die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten unterstützen. Viele dieser Erfolgsfaktoren sind vom FLAG-Führungsmodell unabhängig und auch in anderen Steuerungsmodellen empfehlenswert. Diese Faktoren finden in verschiedenen Konstellationen bereits Anwendung und stellen in anderen ein gewisses Verbesserungspotential dar.

Positive Grundhaltung

Bezüglich der Grundhaltung der einzelnen Akteure ist das Bewusstsein wichtig, dass das FLAG-Modell nicht die *Ursache* für die fehlende fachliche Verbundenheit und die damit verbundene Informationsasymmetrie ist, sondern im Gegenteil eine Basis schafft, um trotzdem systematisch über verschiedene Stufen hinweg über die Geschäftstätigkeit der Verwaltungseinheit debattieren zu können. Hierbei sind Kontinuität und Kompetenz der Hauptansprechpartner, gegenseitiges Vertrauen und Interesse an der Geschäftstätigkeit der Verwaltungseinheit eindeutige Erfolgsfaktoren.

Verständnis der Geschäftstätigkeit, gemeinsame Ziele

Je nach Organisationsform der übergeordneten Stellen müssen sich Inhaber/innen unterschiedlicher Funktionen gegebenenfalls in die Geschäftstätigkeit der FLAG-Verwaltungseinheit einarbeiten. Um das Verständnis für die Geschäftstätigkeit zu erlangen, ist es für die übergeordneten Stellen nützlich, an Sitzungen oder Workshops der Verwaltungseinheit teilzunehmen, regelmässig vor Ort in die Führungssysteme Einsicht zu nehmen und zusätzlich zur schriftlichen FLAG-Berichterstattung eine mündliche Besprechung mit der Verwaltungseinheit zu vereinbaren.

Zur Überbrückung der Informationslücke ist auch der Beizug einer unabhängigen, fachkundigen Stelle (beispielsweise einer Expertenkommission oder einer ausländischen Behörde) zur fachlichen Beurteilung der Zielsetzung oder Zielerreichung ein möglicher Erfolgsfaktor.

Über das Verständnis für die Geschäftstätigkeit hinaus werden gemeinsame Ziele der FLAG-Verwaltungseinheit und der direkt übergeordneten Stelle als Erfolgsfaktor angeführt. Sie bergen jedoch gleichzeitig die Gefahr, dass eine zu grosse Nähe zwischen der direkt übergeordneten Stelle und der FLAG-Verwaltungseinheit entsteht bzw. andere Ziele vernachlässigt werden. In indirekten Konstellationen kann das Departement hier bei Bedarf für eine ausgewogene Steuerung Sorge tragen.

Klare Rollen, stufengerechte Kommunikation mit systematischem Feedback

In indirekten Konstellationen erweist es sich für eine wirksame und effiziente Steuerung als positiv, wenn in Sachen FLAG eine konsequente Delegation an die Verwaltungseinheit stattfindet, der die FLAG-Verwaltungseinheit zugeordnet ist. Für alle Konstellationen ist es zudem förderlich, wenn Klarheit über die Rollen der einzelnen Akteure besteht und auch deren Informationsbedarf bekannt ist. So arbeiten die Akteure mit Hilfe einer stufengerechten Kommunikation und Auswertungssystematik zusammen, bei der die Information auf dem Weg nach oben je nach Bedarf verdichtet, ausgewertet und / oder geprüft wird. Der Verzicht auf eine zusätzliche, FLAG-fremde Berichterstattung fördert die durchgängige Nutzung der FLAG-Instrumente.

In der Praxis findet in einigen Fällen eine Verdichtung der FLAG-Berichte statt, teilweise durch die FLAG-Verwaltungseinheit selber, in Form eines sogenannten Management Summary bzw. eines



One-Page-Reports. Eine andere angetroffene Variante, die neben der Verdichtung auch eine Prüfung und zusätzliche Auswertung der FLAG-Berichterstattung umfasst, besteht in einem Controlling-Bericht durch das Amt mit Controlling-Delegation.

Ein systematisches Feedback durch die übergeordneten Stellen wird in diesem Zusammenhang sowohl für die Optimierung des Informationsgehalts als auch für die Motivation der berichtenden Stelle geschätzt.

Einbindung des Departements in die Zielorientierung

Nebst der Kenntnis der Geschäftstätigkeit erweist es sich für die direkt übergeordneten Stellen und Departemente als nützlich, frühzeitig an der Zielformulierung für die FLAG-Verwaltungseinheit beteiligt zu werden, d.h. bei der Vorbereitung des Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarungen eingebunden zu werden. So können sie ihre Steuerungs- bzw. Aufsichtsfunktionen bereits am Anfang des Controlling-Regelkreises wahrnehmen.

Für eine transparente Darstellung der Entwicklung der Wirtschaftlichkeit hat sich die Definition von konkreten Kenngrössen als Erfolgsfaktor abgezeichnet.

Handlungsspielraum der FLAG-Verwaltungseinheiten wahren

Als Erfolgsfaktor werden die tatsächliche Gewährung des im FLAG-Modell vorgesehenen grösseren Handlungsspielraums und die tatsächliche Übernahme der betriebswirtschaftlichen Verantwortung durch die FLAG-Verwaltungseinheiten erwähnt. In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis zwischen dem Handlungsspielraum der FLAG-Verwaltungseinheiten und den bundesweiten bzw. departementsweiten Vorgaben (Aufgabenverzichtsplanung, Entlastungsprogramme, Schaffung von Shared Service Centern, CD Bund, zentraler Beschaffungszwang) als kritisch eingeschätzt. Konkrete Vorgaben beispielsweise zur Stellenzahl bringen für die übergeordneten Verwaltungseinheiten und Departemente ein Dilemma mit sich, da sie diese unter Ausklammerung der FLAG-Verwaltungseinheiten umsetzen oder sogar gegenläufige Entwicklungen bei den FLAG-Verwaltungseinheiten in anderen Bereichen kompensieren müssen. Die unterschiedlichen Portfolios der einzelnen Departemente führen in diesem Zusammenhang zu mehr oder weniger grossem Druck auch auf die FLAG-Verwaltungseinheiten.

Während die FLAG-Verwaltungseinheiten die Freiheit, Sparvorgaben im Globalbudget autonom umsetzen zu können, grundsätzlich schätzen, wünschen sie bei grösseren Einsparungen eine Orientierung durch das Departement bei der Schwerpunktsetzung.

Weitere Vorgaben, Eingriffe in die Querschnitts- und Supportprozesse und strukturelle Veränderungen, die den FLAG-Verwaltungseinheiten vorgegeben werden, könnten vom theoretischen Ansatz her als FLAG-kompatibel gelten, solange sie die eigentliche Geschäftstätigkeit der Verwaltungseinheit nicht beeinträchtigen. In der Praxis sind diese Eingriffe in der Regel mit Verschiebungen des Aufwands verbunden, die die Geschäftstätigkeit direkt oder indirekt beeinflussen.



Vertretbarer Aufwand für die FLAG-Berichterstattung

Die Akteure bezeichnen Aufwand und Nutzen der FLAG-Berichterstattung als ausgewogen, wenn die Ausgestaltung des Berichtsrythmus und -umfangs zur Leistungsberichterstattung neben dem Informationsbedürfnis auch die Verhältnismässigkeit des Berichterstattungsaufwands berücksichtigt. Bei kleineren Einheiten kann es gegebenenfalls sinnvoll sein, die unterjährige Berichterstattung auf eine weniger umfassende oder mündliche Berichterstattung zu reduzieren. Eine komplette Integration des FLAG-Steuerungssystems in das von der Verwaltungseinheit geführte Managementsystem erweist sich als Erfolgsfaktor für die effiziente Führung und Berichterstattung auf Stufe der Verwaltungseinheit.

Nutzung des Wirkungs- und Leistungsberichts

Der zeitliche Ablauf hat eine Berücksichtigung des Wirkungs- und Leistungsberichts bei der Erstellung des neuen Leistungsauftrags behindert. Es hat sich in diesem Fall als nützlich erwiesen, die wesentlichen Erkenntnisse aus den Erhebungen auch mit den übergeordneten Stellen möglichst frühzeitig zu diskutieren, wenn auch der komplette Wirkungs- und Leistungsbericht erst später erstellt werden kann.

Nutzung der FLAG-Netzwerke und Einbindung der Programmleitung FLAG

Für die Ergänzung der eigenen Erfahrungen und auf der Suche nach Vergleichsmöglichkeiten werden auf verschiedenen Funktionsstufen die übergreifenden FLAG-Netzwerke genutzt und als Erfolgsfaktor gewertet. Die Programmleitung FLAG der Eidg. Finanzverwaltung wird als zentrale Anlaufstelle sowie durch die Bereitstellung von Gestaltungsempfehlungen und Hilfsmitteln für die Berichterstattung als zentralisierender Faktor geschätzt.

6 Schlussfolgerung

Die FLAG-Verwaltungseinheiten bewegen sich in einem sehr heterogenen Umfeld, das durch das Nebeneinander des FLAG-Modells und des klassischen Führungsmodells der Bundesverwaltung geprägt ist. Die Departemente verfügen durch ihr Portfolio über eine unterschiedlich lange und breite Erfahrung mit FLAG. Sie haben bezüglich der Ausgestaltung des FLAG-Modells (Delegation, Leistungsvereinbarung, Berichtsrythmus und -tiefe) Freiheiten, zu deren Ausgestaltung ihnen gewisse Anhaltspunkte und Erfahrungen fehlen. Ursprünglich war vorgesehen, die Departemente durch das Aushandeln der Zielvereinbarungen, die Ausgestaltung des Reportings und das Ableiten von allfälligen Korrekturmassnahmen stark in das FLAG-Modell einzubinden. Diese Einbindung ist in vielen Fällen durch die weitreichende Delegation an die den FLAG-Einheiten übergeordneten Ämter sehr schwach ausgeprägt.

Das Nebeneinander der Führungsformen und die teilweise fehlende fachliche Verbundenheit erschweren die umfassende und durchgängige Nutzung der FLAG-Instrumente für die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten über alle Stufen hinweg.

Die ursprünglich mit dem FLAG-Modell für die Departemente vorgesehene Rolle, insbesondere bei der Aushandlung der Zielvereinbarungen, übernehmen in der Praxis grossteils die FLAG-Verwaltungseinheiten selber sowie die Ämter mit Controlling-Delegation.

Die EFK hat festgestellt, dass die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten funktioniert, wenn auch nicht in der ursprünglich vorgesehenen Form, bei der schwerpunktmässig die Departemente



für die Steuerung zuständig wären. Tendenziell findet eine Verlagerung der Steuerung auf die Ebene der Ämter und FLAG-Verwaltungseinheiten statt, während die Einbindung der FLAG-Instrumente in die politische Steuerung auf Stufe der Departemente noch ausbaufähig ist. In der Querschnittsprüfung haben sich verschiedene Erfolgsfaktoren herauskristallisiert, die die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten unterstützen.

Unter der Prämisse, dass die Delegation im FLAG-Steuerkreis eine zulässige Steuerungsform der Departemente ist, betrachtet die EFK die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente als genügend.

Im Rahmen der momentan laufenden, umfassenderen Evaluationen (FLAG-Berichterstattung 2008, Bundesverwaltungsreform) ist es vorstellbar, dass Veränderungen am FLAG-Modell erfolgen werden. Deswegen hat die EFK darauf verzichtet, konkrete Empfehlungen bezüglich der Umsetzung des FLAG-Modells zu formulieren.

7 Schlussbesprechung und Stellungnahmen

Die Schlussbesprechung fand als konferenzielle Schlussbesprechung am 10. Dezember 2007 statt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind aus Anhang 4 ersichtlich.

In der konferenziellen Schlussbesprechung erklärten sich die beteiligten Stellen mit den festgestellten Sachverhalten und den identifizierten Erfolgsfaktoren einverstanden. Die eingegangenen Stellungnahmen haben dies bestätigt.

Allen Beteiligten an dieser Querschnittsprüfung sei für die gewährte Unterstützung bestens gedankt.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer 2. ordentlichen Sitzung vom 21./22. Februar 2008 von diesem Bericht Kenntnis genommen.



Anhang 1 - Abkürzungsverzeichnis

Abs.	- Absatz
Art.	- Artikel
Bst.	- Buchstabe
BFE	- Bundesamt für Energie
BVET	- Bundesamt für Veterinärwesen
CD Bund	- Corporate Design Bund
EDA	- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	- Eidgenössisches Departement des Inneren
EFD	- Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	- Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	- Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FHG	- Finanzhaushaltgesetz
FHV	- Finanzhaushaltverordnung
FKG	- Finanzkontrollgesetz
FLAG	- Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GS	- Generalsekretariat
HSK	- Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen
ILW	- Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung
IVI	- Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe
LA	- Leistungsauftrag
LB	- Leistungsbericht
LV	- Leistungsvereinbarung
METAS	- Bundesamt für Metrologie
PLF	- Programmleitung FLAG
RVOG	- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
UVEK	- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	- Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WLB	- Wirkungs- und Leistungsbericht



Anhang 2 - Liste der interviewten Personen

Bertschi Kurt, Leiter Departementsplanung und Controlling, GS VBS

Bréchet Christian, Leiter Controlling, GS EJPD

Dörig Hans-Rudolf, stellvertretender Generalsekretär, GS UVEK

Favre Camille, Controlling, METAS

Gisiger Hanspeter, Leiter Ressourcen, GS EFD

Griot Christian (Dr.), Direktor, IVI

Heimgartner Martin, Programmleitung FLAG, EFV

Jäggi Marcel (Dr.), Leiter Support, Swisstopo

Kropf Rudolf, Direktor Zentrale Dienste, armasuisse

Lehmann Walter, Departementscontroller, GS EDI

Marti Beat, Leiter Finanzen und Controlling, GS EJPD

Niederhauser Jürg (Dr.), Direktionsstab, METAS

Rieder Stefan (Dr.), interface

Rohrer Kurt, Geschäftsleiter, Swissmint

Schmid-Kellenberger Franziska, Leiterin Controlling, BVET

Schwamberger Muriel, Finanzen und Controlling, HSK

Schwarz Georg (Dr.), Leiter Abteilung Aufsichtssteuerung, Support und Kommunikation, HSK

Siegenthaler Peter, Direktor, EFV

Stalder Michael, Stabsdienste und Grundsatzfragen, EFV

Strössler Jacqueline, Departementsplanung und Controlling, GS VBS

Strupler Pascal, Generalsekretär, GS EDI

Studer Martin, Ressortleiter Controlling, GS EVD

Thomet Evelyne, Finanzen, GS VBS

Von der Crone Markus, Stabsstelle Controlling, MeteoSchweiz

Wägli Georges, Evaluation und Controlling, BFE



Anhang 3 - Aufstellung der zitierten Gesetzestexte

Art. 44 RVOG (Stand am 13. Juni 2006)

- 1 Der Bundesrat kann geeignete Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget führen (FLAG-Verwaltungseinheiten). Er beachtet dabei die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.
- 2 Im Leistungsauftrag sind die Leistungen der FLAG-Verwaltungseinheiten nach Produktgruppen zu gliedern.
- 3 Der Bundesrat konsultiert vor der Erteilung eines Leistungsauftrages die zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte.

Art. 21 RVOV (Stand am 1. September 2007)

- 1 Das Controlling ist ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung auf allen Stufen.
- 2 Der Bundesrat wird bei seinem Controlling durch die Bundeskanzlei und das Eidgenössische Finanzdepartement unterstützt. Diese arbeiten dabei mit den Departementen zusammen.
- 3 Die Departemente sind für das Controlling in ihrem Bereich zuständig. Sie stimmen ihr Controlling auf das Controlling des Bundesrates ab.

Art. 33 RVOV (Stand am 1. September 2007)

- 1 Für FLAG-Verwaltungseinheiten nach Artikel 44 RVOG gelten folgende Rahmenbedingungen:
 - a. Gestützt auf den Leistungsauftrag des Bundesrates schliessen die Departemente mit jeder FLAG-Verwaltungseinheit eine jährliche Leistungsvereinbarung ab. Wird nur ein Teil eines Amtes mit FLAG geführt, so kann das Departement den Abschluss der Leistungsvereinbarung dem Amt delegieren; die Zustimmung des Departements zur Leistungsvereinbarung ist dabei vorzubehalten.
 - b. Die FLAG-Verwaltungseinheiten berichten dem Departement jährlich, wie die Ziele der Leistungsvereinbarung erfüllt worden sind.
 - c. Ein Jahr vor Ablauf der Leistungsauftragsperiode erstellt die FLAG-Verwaltungseinheit einen detaillierten Wirkungs- und Leistungsbericht. Am Ende dieser Periode erstellt sie einen Rechenschaftsbericht.

Art 42 FHG (Stand am 25. April 2006)

- 1 Die Bundesversammlung bewilligt mit dem jährlichen Voranschlag die Globalbudgets der FLAG-Verwaltungseinheiten nach Artikel 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997.
- 2 Sie kann im Sinne einer Leistungssteuerung Planungsgrössen für die Kosten und Erlöse einzelner Produktgruppen festlegen.

Art. 57 FHG (Stand am 25. April 2006)

- 1 Die Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte.

Art. 44 FHV (Stand am 25. April 2006)

- 1 Das Controlling und die Berichterstattung der FLAG-Verwaltungseinheiten richtet sich nach den Vorgaben der Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen.
- 2 Kosten und Erlöse für gewerbliche Leistungen müssen pro Produktgruppe separat ausgewiesen werden.



Anhang 4 - Teilnehmerliste der Schlussbesprechung

Bertschi Kurt, Leiter Departementsplanung und Controlling, GS VBS

Dörig Hans-Rudolf, stellvertretender Generalsekretär, GS UVEK

Ducrest Denise, Revisionsleiterin, EFK

Durrer Regula, Fachbereichsleiterin, EFK

Gisiger Hanspeter, Leiter Ressourcen, GS EFD

Griot Christian (Dr.), Direktor, IVI

Heimgartner Martin, Programmleitung FLAG, EFV

Huissoud Michel, Vizedirektor, EFK

Jäggi Marcel (Dr.), Leiter Support, Swisstopo

Kummer David, Controlling und Kostenrechnung, GS EJPD

Lehmann Walter, Departementscontroller, GS EDI

Niederhauser Jürg (Dr.), Direktionsstab, METAS

Rohrer Kurt, Geschäftsleiter, Swissmint

Schwitz Wolfgang (Dr.), Direktor, METAS

Studer Martin, Ressortleiter Controlling, GS EVD

Thomet Evelyne, Finanzen, GS VBS

Von der Crone Markus, Stabsstelle Controlling, MeteoSchweiz

Wägli Georges, Evaluation und Controlling, BFE



Anhang 5 - Literaturverzeichnis

Balthasar, Andreas/Rieder, Stefan/ Lehman, Luzia/Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2001): Evaluation FLAG - Gesamtbeurteilung. Bern.

Brun, Mathias (2003): Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen. Bern.

Hirsbrunner, Daniel/Rieder, Stefan/Näf, Andreas/Zürcher, Markus (2001): Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW) - Ziel- und Wirkungssystem zur Beurteilung von Potenzial und Wirkungen einer Verwaltungsstelle. Luzern.

Rieder, Stefan / Lehman, Luzia (2001): Berichtswesen FLAG - Vorschläge für die formale und inhaltliche Vereinheitlichung des Berichtswesens zuhanden der EFV und EPA.

Bericht des Bundesrats über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget - Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG) vom 19. Dezember 2001 (BBI 2002 3535)

Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 24. November 2004 (BBI 2005 5)

Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Ständerates vom 28. Juni 2002 und vom 29. August 2002

Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Nationalrates vom 21. August 2002 und vom 22. August 2002 (BBI 2002 7810)

Internetseiten des Bundes:

www.flag.admin.ch

www.accounting.admin.ch