

Was heisst gutes Führen mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung?

Analyse ausgewählter Schweizer Kantone und FLAG- Verwaltungseinheiten
Folgerungen & Empfehlungen für die Bundesverwaltung

Masterarbeit, eingereicht der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

von:

Maria De Bon

aus Maur (Zürich)

09-707-613

Ostring 28

3006 Bern

mariadebon@hotmail.com

Bern, 30. August 2014

Vorwort

Diese Masterarbeit entstand während 24 Wochen und wurde parallel zu meinem Praktikum im Projekt ‚Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)‘ in der eidgenössischen Finanzverwaltung verfasst. Es war eine sehr anspruchsvolle und intensive Zeit, jedoch lehrreicher als manche Vorlesung. Das Praktikum, wie auch das Schreiben der Masterarbeit haben wesentlich dazu beigetragen, dem theoretisch erlernten Wissen einen praktischen Bezug zu geben. Die Erfahrungen, welche ich in diesem halben Jahr gesammelt habe, sind für mich sehr wertvoll und ich möchte an dieser Stelle einen besonderen Dank an Dr. Theo Haldemann aussprechen, welcher mir dieses Praktikum in Kombination mit meiner Masterarbeit ermöglicht hat.

Spezieller Dank gebührt auch Andreas Dietrich und Marianne Hugentobler, welche ihre langjährige Erfahrung und ihr umfangreiches Wissen gerne mit mir teilten.

Der Gesamtprojektleitung NFB und dem Programmteam FLAG möchte ich für die angeregten Gespräche und das stetig offene Ohr ebenfalls herzlich danken.

Des Weiteren geht ein ganz besonderen Dank an meine Mutter, ohne sie bestimmt das eine oder andere Komma an der falschen Stelle gestanden hätte.

Für die Generierung des empirischen Materials wurden eine Umfrage, sowie Interviews mit dem mittleren und höheren Führungskader der kantonalen Verwaltungen sowie der Bundesverwaltung geführt. Spezieller Dank gebührt den Experten und Expertinnen, welche bereit waren und sich Zeit nahmen, an den Interviews oder der Umfrage teilzunehmen. Ohne sie wäre die Erstellung dieser Masterarbeit nicht erfolgt.

Die Masterarbeit wird am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern verfasst und ich danke Professor Dr. Andreas Lienhard herzlich für die gute und mitlaufende Betreuung meiner Masterarbeit.

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit zeigt auf, wie eine verwaltungsinterne Leistungsvereinbarung bei den Schweizer Kantonen angewendet wird und welche Herausforderungen sich in diesem Zusammenhang stellen.

Die Leistungsvereinbarung als verwaltungsinternes Führungsinstrument steht an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung und konkretisiert die Ziele auf Stufe Verwaltungseinheit.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die untersuchten Leistungsvereinbarungen jeweils ihre ganz eigene Ausgestaltung geniessen und die individuelle Handhabung nicht nur zwischen den Kantonen variiert, sondern auch innerhalb der kantonalen Verwaltungen. Interessant sind deshalb die Gemeinsamkeiten, welche sich herauskristallisieren lassen. So können neben gemeinsamen Elementen einer Leistungsvereinbarung auch ähnliche Funktionen festgestellt werden.

Ziel der vorliegenden Masterarbeit ist es, aufgrund der Erfahrungen in den Kantonen, Empfehlungen zu Handen des Projekts ‚Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)‘ abgeben zu können.

Grundsätzlich lässt sich folgern, dass auf spezifische Gegebenheiten der Departemente und Verwaltungseinheiten Rücksicht genommen werden muss. Dies scheint auch ein kritischer Erfolgsfaktor bei den Departementen der Kantone zu sein. Eine möglichst schlanke Leistungsvereinbarung mit Platz für eine individuelle Ausgestaltung kann zu einem erfolgreichen Durchsetzen des Instruments führen.

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	<i>II</i>
<i>Zusammenfassung</i>	<i>III</i>
<i>Abbildungsverzeichnis</i>	<i>VI</i>
<i>Tabellenverzeichnis</i>	<i>VII</i>
<i>Materialien und Projektunterlagen</i>	<i>VIII</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>IX</i>
1 Einleitung	11
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	12
1.2 Aktueller Stand von Forschung und Lehre	13
1.3 Ziel der Arbeit, Fragestellung und Abgrenzung	14
1.4 Aufbau der Arbeit und Vorgehen	14
2 Theoretisch Grundlagen und praktische Umsetzung	15
2.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	15
2.2 WoV auf Bundesebene: FLAG und NFB	17
2.3 Managementmodelle	18
2.3.1 Element 1: Organisationsumwelt	20
2.3.2 Element 2: Struktur: Aufbau- und Ablauforganisation	21
2.3.3 Element 3: Kultur: MbO & Personalmanagement	22
2.4 Führung und Führungsgrundlagen.....	23
2.5 Begriff und Gegenstand der Leistungsvereinbarung	25
2.6 Grafische Darstellung	28
3 Methodisches Vorgehen	29
3.1 Umfrage in acht Kantonen.....	30
3.2 Interviews in drei Kantonen und im Bund.....	30
3.3 Leitfadens und Auswertungsstrategie der Interviews.....	32
3.4 Auswertung der Interviews.....	33

4	Untersuchungsergebnisse der Kantone AG, GR, ZH.....	35
4.1	Kanton Aargau.....	35
4.2	Kanton Graubünden.....	36
4.3	Kanton Zürich.....	37
4.4	Detaillierte Darstellung der Ergebnisse aus den Kantonen	38
	4.4.1 Festhaltung der Leistungsvereinbarung in Rechtsnormen.....	38
	4.4.2 Elemente einer Leistungsvereinbarung in der Praxis	39
	4.4.3 Funktionen der LVB.....	43
	4.4.4 Ablauforganisation	45
	4.4.5 Aufbauorganisation: Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung	46
	4.4.6 Kultur: Management by Objectives und Personalführung	47
	4.4.7 Führung mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung	49
4.5	Folgerungen für NFB.....	50
5	Untersuchungsergebnisse auf Bundesebene	53
5.1	Ergebnisse der Interviews mit FLAG- Verwaltungseinheiten	54
5.2	Folgerungen für NFB.....	56
6	Zusammenfassung und Empfehlungen.....	58
6.1	Empfehlungen für Verordnungen	61
6.2	Empfehlungen für Richtlinien oder Leitbilder	62
7	Zusammenfassung & Ausblick	63
	<i>Anhang</i>	<i>LXIV</i>
	<i>Selbständigkeitserklärung</i>	<i>LXXIX</i>
	<i>Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit</i>	<i>LXXX</i>
	<i>Literatur</i>	<i>LXXXI</i>
	<i>Online-Quellen</i>	<i>LXXXIII</i>
	<i>Gesetzestexte</i>	<i>LXXXVI</i>

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Instrumentengrafik NFB (Schweizer Bundesrat 2013, 788)	17
Abbildung 2: ausgewählte organisatorische Elemente (eigene Darstellung)	28

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht Elemente einer LVB in der Literatur (eigene Darstellung)	27
Tabelle 2: Interviewte Einheiten in den Kantonen AG, GR und ZH (eigene Darstellung)	31
Tabelle 3: Festhalten der LVB in Rechtsnormen (eigene Darstellung)	38
Tabelle 4: Funktionen einer LVB (eigene Darstellung)	43
Tabelle 5: Elemente „gute“ Führung mit einer LVB (eigene Darstellung)	50
Tabelle 6: Empfehlungen auf der Basis der Interviews mit den Kantonen	59
Tabelle 7: Empfehlungen auf Basis der Interviews mit den FLAG-Verwaltungseinheiten	60

Materialien und Projektunterlagen

Folgende Dokumente werden aufgrund der zugesicherten Anonymität an die Interviewpartner in einem separaten Ordner ausgewiesen, welcher nur dem betreuenden Professor zugänglich ist.

Ausgefüllte Umfragen

Leistungsvereinbarungen

Controllingdokumente der Ämter und Departemente

Weitere an den Interviews ausgehändigte Dokumente

Liste der Namen der Interviewpartner

Transkribierte Interviews

Auswertungsdokumente (Verdichtungen) der Interviews

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Aufgaben- und Finanzplan
AfG	Amt für Gemeinden
AfV	Amt für Verkehr
AG	Kanton Aargau
AKV	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
BAK	Bundesamt für Kultur
BASPO	Bundesamt für Sport
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BE	Kanton Bern
BPG	Bundespersonalgesetz
DAF	Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen
DC	Departementscontroller/Departementscontrollerin
DFG	Departement für Finanzen und Gemeinden
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FHV	Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FLG	Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen
FLH	Handbuch zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen
FLV	Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen
GR	Kanton Graubünden
GAF	Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen
IKS	Internes Kontrollsystem
IOP	Information- Innovation- Organisation- Personal
KEF	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan
LG	Leistungsgruppe
LU	Kanton Luzern
LVB	Leistungsvereinbarung
MAB	Mitarbeiterbeurteilung
MbO	Management by Objectives
MIS	Management- Information- System
NB	Nationalbibliothek
NEF	Neue Verwaltungsführung
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NPM	New Public Management

OG RR	Gesetz über die Org. des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung
OrG	Organisationsgesetz
OV VD	Organisationsverordnung der Volkswirtschaftsdirektion
PA	Personalamt
PEAK	Planen- Entscheiden- Anordnen- Kontrolle
POSTCoRB	Planning/Organizing/Staffing/Directing/Coordinating/Reporting/Budgeting
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SMART	Specific- Measurable- Achievable- Relevant- Timely
SO	Kanton Solothurn
SPSS	Sammeln, Prüfen, Sortieren und Subsummieren
VA mit IAFP	Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan
VD	Volkswirtschaftsdirektion
VOG RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

1 Einleitung

Erste Ansätze des New Public Management (NPM) in der Schweiz, genannt Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV), wurden in den 90er Jahren von Ernst Buschor und Kuno Schedler erarbeitet und in den Kantonen und Gemeinden ganz oder teilweise umgesetzt (Schweizer Bundesrat 2013, 19 und 48ff, Kettiger & Moser 2004, 4). Auf Bundesebene fand NPM in der Form des Programms Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) seine Ausprägung. Nach der Einführung und baldigen Evaluation der WoV- Systeme in den Kantonen und auf Stufe Bund schien es so, als ob sich die Diskussionen um WoV und ihren Reformcharakter gelegt hätten (Schedler 2014, 13). Auf Bundesebene wird nun aber ein einheitliches Führungssystem eingeführt. Das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) soll ab 2017 die aktuelle Ausprägung von WoV auf Stufe Bund bilden.

Diskutiert man über WoV bzw. aktuell über NFB, stehen meist finanzielle Führungs- und Steuerungsinstrumente oder das Verhältnis der Politik zur Verwaltung im Zentrum. So werden in einer Ausgabe der NZZ im Juli 2014 Aspekte wie die effizientere Führung der Verwaltung oder der viel propagierte Machtverlust der Politik im Zusammenhang mit NFB thematisiert (NZZ 2014).

Weniger breit diskutiert sind die verwaltungsinternen Führungsinstrumente, welche in der WoV-Konzeption angedacht werden. Die Leistungsvereinbarung (LVB) ist das verwaltungsinterne Führungsinstrument, welches übergeordnete politische Ziele auf Stufe Verwaltungseinheit konkretisiert.

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit diesem verwaltungsinternen Führungsinstrument und untersucht seine Ausgestaltung, Handhabung und rechtliche Verankerung. Die Leistungsvereinbarung ist ein Führungsinstrument und dementsprechend zentral ist das Thema der Führung. Die Amtsvorsteher und Amtsvorsteherinnen bei Bund und Kantonen sind innerhalb der gesetzlichen Schranken weitgehend frei in der Ausgestaltung der Führung ihrer Einheiten. Jede Führungsperson hat ihren eigenen Führungsstil. Wird eine Leistungsvereinbarung im WoV-System vorgesehen, so ist sie ein top-down eingeführtes Instrument. Dadurch befindet sie sich im Spannungsfeld zwischen der individuell ausgestaltbaren Amtsführung und den zentralen Vorgaben durch das System. Ob und inwiefern eine Leistungsvereinbarung zur Anwendung kommt bzw., was eine gute Führung mit einer Leistungsvereinbarung ausmacht, ist die zentrale Fragen der vorliegenden Arbeit.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Das NFB löst das Programm FLAG ab, welches schrittweises ab 1997 bei ausgewählten Verwaltungseinheiten eingeführt wurde. Damit verabschiedet man sich von dem bisherigen dualen Steuerungssystem, welches zwischen klassischer Input- und moderner Output-Steuerung unterschieden hat. Die FLAG-Verwaltungseinheiten werden nicht mehr ausschliesslich klassisch über ein detailliertes Budget, bzw. Einzelkredite gesteuert, sondern erhalten durch die globale Mittelzuteilung (Globalbudget) grösseren Handlungsspielraum.

Der Bundesrat verfolgt mit NFB im Wesentlichen die folgenden drei Ziele: Durch systematische Verknüpfung der Aufgaben und Finanzen auf allen Ebenen (Parlament, Bundesrat und Verwaltung) wird eine Verbesserung der Haushaltssteuerung angestrebt. Zweitens wird mit dem Globalbudget und dem erweiterten betrieblichen Handlungsspielraum eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Bundesverwaltung zu erzielen versucht. Drittens wird eine verbesserte Kosten- und Leistungstransparenz durch verstärkte Zielorientierung und Ergebnisverantwortung der Verwaltungseinheiten gefordert (Schweizer Bundesrat 2013, 769).

Wichtiger Bestandteil des NFB ist die stärkere Gewichtung der Mittelfristperspektive. Dazu werden Finanzplan und Voranschlag zum Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (VA mit IAFP) zusammengefasst. Dies stärkt auch die Verknüpfung des Budgets mit den Leistungen, Zielen und Wirkungen der Verwaltungseinheiten. Die Ziel- und Ergebnisorientierung wird mit der Leistungsvereinbarung auf Stufe Verwaltungseinheit konkretisiert (ebd., 797). Die Leistungsvereinbarung als verwaltungsinternes Führungsinstrument bildet den Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Die Leistungsvereinbarung wird zwischen Departement und Verwaltungseinheit für ein Jahr abgeschlossen und konkretisiert übergeordnete Ziele auf Stufe Verwaltungseinheit. Die Leistungsvereinbarung umfasst Ziele zu Leistungsgruppen (LG) und Leistungen, sowie Meilensteine und Termine zu Projekten und Vorhaben (ebd., 793). Eine Auswahl davon wird im VA mit IAFP aufgeführt. Die Leistungsvereinbarung dient als Basis für die ziel- und ergebnisorientierte Führung des Amtes, seiner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, sowie der internen Kommunikation und der Stiftung von Identifikation und Motivation (ebd., 793).

Die vorliegende Arbeit liefert Hintergrundinformationen zum Instrument Leistungsvereinbarung und dessen Handhabung in der Praxis aufgrund einer Umfrage und Experteninterviews in ausgewählten Kantonen und FLAG-Verwaltungseinheiten. Daraus werden Empfehlungen zur Führung mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung abgeleitet.

1.2 Aktueller Stand von Forschung und Lehre

Für umfassendere Informationen zu FLAG liegen die Evaluationen aus dem Jahr 2001 und 2009 vor. Eine Übersicht zum Entwicklungsstand von WoV in den Kantonen legen Lienhard, Ritz, Steiner und Ladner (2005, 47ff), Rieder & Widmer (2007), sowie Heimgartner & Dietrich (2008) dar. Ebenfalls befindet sich in der Botschaft zum NFB (Schweizer Bundesrat 2013, 816ff. und 873ff.) eine aktuelle Darstellung ausgewählter Kantone. Die Kantone Aargau, Bern, Solothurn, Zug und Zürich verweisen auf ihren Homepages auf den aktuellen Stand ihrer WoV- Systeme. Die vorliegende Arbeit untersucht jedoch nicht die WoV- Systeme, sondern die Handhabung der Leistungsvereinbarung in ausgewählten Kantonen und FLAG-Verwaltungseinheiten. Die Leistungsvereinbarung als verwaltungsinternes Führungsinstrument ist noch wenig untersucht.

Thom & Ritz (2008) thematisieren unterschiedliche Arten von Kontrakten (Verwaltung, Private, Bund, Kantone, Gemeinden, Regierung, Verwaltungseinheit) bezüglich ihrer Managementfunktion, fokussieren aber mehrheitlich auf die allgemeine Unterscheidung zwischen Rahmen- und Detailkontrakt innerhalb der Verwaltung. Lienhard (2005) thematisiert die Leistungsvereinbarung im Rahmen des Führungsinstrumentariums für die Verwaltung und zeigt zusätzlich ihren rechtlichen Charakter auf.

Die Leistungsvereinbarung wird in der Literatur vor allem als Kontrakt zwischen öffentlichen und privaten Institutionen thematisiert. Diese Werke eignen sich jedoch bestens als Basis für die Überlegungen zu einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung (vgl. Broder 2006, Dvorak & Ruflin 2007).

Die LVB in den unterschiedlichen Systemen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz wurden meist nur grob untersucht. Nach der Einführung und ersten Erprobung der WoV-Systeme in den Schweizer Kantonen wurde in fast allen Kantonen eine Evaluation durchgeführt. So existieren für die Kantone Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich jeweils umfassende Evaluationen zum jeweiligen WoV-System. Jedoch liegen einzelne Evaluationen über 10 Jahre zurück. Ebenfalls wird die Handhabung der Leistungsvereinbarung in diesen Evaluationen nur am Rande thematisiert. Mit der vorliegenden Arbeit wird eine detaillierte Analyse zu Handhabung der Leistungsvereinbarung in den Kantonen dargelegt, um diese Forschungslücke ein Stück weit zu schliessen.

1.3 Ziel der Arbeit, Fragestellung und Abgrenzung

Die Masterarbeit wird in Kombination mit einem Praktikum bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Projekt NFB geschrieben. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Hintergrundinformationen zum verwaltungsinternen Führungsinstrument Leistungsvereinbarung zu liefern. Die Leistungsvereinbarung als Instrument an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltungseinheit steht ebenfalls im Spannungsfeld von zentralen Vorgaben und individueller Amtsführung. Vor diesem Hintergrund versucht die vorliegende Arbeit der Fragestellung nachzugehen, was gutes Führen mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung heisst. Gegenstand der Untersuchung ist nur die verwaltungsinterne Leistungsvereinbarung, welche zwischen Departement und Amt abgeschlossen wird. Leistungsvereinbarungen mit verwaltungsexternen Partnern, beispielsweise mit der Spitex oder Spitälern, werden nicht untersucht. Die detaillierte Analyse beschränkt sich aufgrund des vorgegebenen Umfangs der Masterarbeit auf die Kantone Aargau, Graubünden und Zürich. Da jedoch wenig Informationen zur Handhabung der Leistungsvereinbarung in den Kantonen vorhanden sind, wurden vorgängig Umfragen mit den Kantonen Aargau (AG), Bern (BE), Graubünden (GR), Luzern (LU), Solothurn (SO), Thurgau (TG), Zug (ZG) und Zürich (ZH) durchgeführt, um das Vorhandensein und einen ersten Eindruck zur Nutzung der Leistungsvereinbarung zu erhalten.

1.4 Aufbau der Arbeit und Vorgehen

Im nachstehenden Kapitel 2 werden die theoretischen Grundlagen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung dargelegt. Ebenfalls werden die drei Management-Modelle von Norbert Thom & Adrian Ritz, Johannes Rüegg-Stürm und Edwin Rühli näher betrachtet, welche als theoretische Basis für die vorliegende Arbeit dienen. Daraus werden drei Grundelemente abgeleitet, welche die gesamte Analyse strukturieren. Es wird ebenfalls ein Überblick zu den Führungsgrundsätzen beim Bund gegeben und näher auf den Begriff und den Gegenstand der Leistungsvereinbarung eingegangen. In Kapitel 3 wird das methodische Konzept dargestellt. In Kapitel 4 werden die in die Analyse aufgenommenen Kantone AG, GR und ZH vorgestellt, die Ergebnisse der Interviews dargelegt und erste Folgerungen gezogen. In Kapitel 5 stellt die FLAG-Verwaltungseinheiten sowie die Ergebnisse vor und es werden ebenfalls erste Folgerungen gezogen. In Kapitel 6 werden Empfehlungen zur Führung mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung, eine vorläufige Antwort auf die Fragestellung sowie Empfehlungen für die Verankerung des Führens mit einer Leistungsvereinbarung in Gesetzestexten beim Bund abgegeben. In Kapitel 7 wird ein Fazit gezogen und einen Ausblick gegeben.

2 Theoretisch Grundlagen und praktische Umsetzung

2.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

In den 90er Jahren legten Ernst Buschor und Kuno Schedler erste Ansätze des New Public Managements (NPM) für die Schweiz fest, genannt Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) (Eidgenössisches Finanzdepartement 2013, 19 und 48ff, Kettiger & Moser 2004, 4). Mit dem WoV-Modell wird die politische Rationalität mit der betrieblichen Rationalität enger verknüpft (Schedler & Proeller 2003, 53). Das ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungshandeln und die Ausrichtung auf die Wirkung der staatlichen Leistung bei den Bürgerinnen und Bürgern soll gestärkt werden (Lienhard et al. 2005, 9ff).

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung basiert nicht auf einer einheitlichen Theorie, sondern bezieht sich auf verschiedene theoretische Grundlagen.

Der Managerialismus stellt eine der Grundlagen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung dar und verweist durch „die Anwendung von Glaubenssätzen, sogenannten Managementprinzipien, auf spezifische Probleme“ (Thom & Ritz 2008, 22). Für ausreichenden Handlungsspielraum als Grundmaxime des Managerialismus, wird eine Dekonzentration der Macht und als Folge davon die Einführung eines leistungsfähigen Rechnungswesen, von Ziel- und Leistungsvereinbarungen oder einer Leistungsmessung gefordert (ebd., 23).

Als zweite Grundlage für WoV gilt die Public Choice Theorie. Vertreter der Public Choice Theorie widersprechen Max Webers These zur rational-legalen Herrschaft als höchste Form des Verwaltungshandelns. Für sie handeln Verwaltungsangestellte gemäss ihrem Eigeninteresse und versuchen ihren Nutzen zu maximieren. Von zentraler Bedeutung sind die Vertreter William A. Niskanen und Anthony Downs. Niskanen stellt den Beamten als budgetmaximierenden Bürokraten dar, welcher stets aus Eigeninteresse handelt. Er sieht nur beschränkte Kontrollmöglichkeiten der Beamten durch die Politik, da die „Berechnungsgrundlage für die Leistungen der Ämter intransparent bleiben und die Ämter ein funktionales Monopol“ (Thom & Ritz 2008, 17) bei ihren Aufgaben besitzen. Durch den fehlenden Wettbewerb in staatlichen Verwaltungen und der Einstellung von Beamten, dass Nutzenmaximierung gleich Budgetmaximierung sei, wächst der Staatsapparat stetig an (Thom & Ritz 2008, 15.ff).

Anthony Downs fokussiert in seinem Bürokratiemodell nicht wie Niskanen auf die Beziehung zwischen Verwaltung und Politik, sondern auf die verwaltungsinternen Abläufe. Downs unterstellt den Verwaltungseinheiten ineffizientes Handeln abhängig von ihrer Grösse und der hierarchischen Abstufung. Und auch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sieht er als Indivi-

duen, welche nur eigennutzenorientiert Handeln. Er argumentiert, dass dadurch die Kontrollstrukturen versagen und daher neue Kontrollmechanismen geschaffen werden müssen, was zur Aufblähung der Verwaltungseinheiten führt.

Der Handlungsspielraum bildet nicht nur bei der Public Choice Theorie eine wichtige Rolle, er ist auch die Hauptkomponente bei einer weiteren wichtigen theoretischen Grundlagen. Die Property- Right-Theorie sieht die Handlungen von Menschen in Abhängigkeit der Rechte, die ihnen zugeordnet werden (Thom & Ritz 2008, 19). Unter den gegebenen Verfügungsrechtsstrukturen, wie dem Recht auf Nutzung, Veränderung, Aneignung und Veräußerung von Gütern, versuchen Individuen immer ihren Nettonutzen zu maximieren. Daraus lässt sich folgern, dass diese Rechte möglichst vollständig und klar einer einzigen Person übertragen werden sollen, damit sie sich aller Konsequenzen bewusst ist. Erst dadurch ist ein Individuum an einer rationalen Ressourcennutzung interessiert. Dadurch stellt sich die Frage nach einer der Aufgabe angepassten Verteilung von Kompetenzen und Verantwortungen auf die einzelnen Stelleninhaber.

Eine weitere Grundlage von WoV stellt die Principal-Agent- Theorie dar. Sie thematisiert die Problematik der Informationsasymmetrie. Der ausführende Agent verfügt über mehr Informationen als der Principal, was dessen Kontrolle über den Agenten erschwert (ebd., 20).

Während die Begründer des Managerialismus vor allem Strukturen und Abläufe innerhalb einer Organisation untersuchten, liessen sie den zwischenmenschlichen Aspekt aussen vor. Die Human-Relation-Bewegung wurde durch Mayo & Roethlisberger der Harvard Business School gefestigt. Sie entdeckten den Hawthorne Effekt, der aufzeigt, dass Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gerne zeigen, was sie können und bessere Arbeit leisten, wenn sie Aufmerksamkeit bekommen (Abels 2007, 192). Sie stellten damit das Scientific- Management von Taylor in Frage, denn der Arbeiter will auch als Individuum wahrgenommen werden und nicht nur optimale Arbeitsbedingungen und einen guten Lohn erhalten. Die zwischenmenschlichen Beziehungen sind nach der Ansicht der Human-Relation-Bewegung der entscheidende Faktor einer Organisation. Diese Forderung wird durch moderne Ansätze des Personalmanagements im öffentlichen Sektor aufgegriffen (vgl. Thom & Ritz 2008, 17ff.).

2.2 WoV auf Bundesebene: FLAG und NFB

Auf Stufe Bund trat 1997 das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), sowie die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) in Kraft, welche auf allen Stufen der Verwaltung das Führen mit Zielen und Prioritäten fördern und die periodische Beurteilung von Leistungen und Ergebnissen postulieren (Eidgenössisches Finanzdepartement 2013, 2). Im Rahmen der Verfassungsreform im Jahr 1999 wurde mit Art. 170 die Wirkungsorientierung explizit in der Bundesverfassung verankert. Das auf Stufe Bund eingeführte Konzept von WoV, das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG), wurde in Art. 44 RVOG verankert. FLAG wurde schrittweise eingeführt und mittlerweile gibt es 20 FLAG-Verwaltungseinheiten.

Im Jahr 2011 fiel der Richtungsentschied zur Einführung eines neuen Führungsmodelles für die gesamte zentrale Bundesverwaltung. Der Bundesrat legte im Herbst 2013 die entsprechende Botschaft vor. Das NFB gilt als einheitliches und vereinfachtes Führungsmodell, welches ab 2017 die Ausprägung von WoV auf Stufe Bund darstellen sollte. Zur Zeit befindet sich die Vorlage zu NFB in den parlamentarischen Beratungen. Der definitive Entscheid zur Einführung steht noch aus. Die drei Hauptziele von NFB sind die Verbesserung der Haushaltssteuerung, die Weiterentwicklung der ergebnisorientierten Verwaltungsführung und Verwaltungskultur, sowie die verbesserte Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Bundesverwaltung. Mittels fünf Instrumenten sollen die politische und die betriebliche Planung und Steuerung näher zusammengeführt werden.



Abbildung 1: Instrumentengrafik NFB (Schweizer Bundesrat 2013, 788)

Der Legislaturplan und der Legislaturfinanzplan bleiben bestehen. Der Legislaturfinanzplan wird jedoch verstärkt auf mittel- bis langfristige Entwicklungstendenzen bei Aufgaben und

Finanzen ausgerichtet. Änderungen am bestehenden Modell ergeben sich beim Finanzplan, welcher neu als Voranschlag mit Integriertem Aufgaben und Finanzplan (VA mit IAFP) dargestellt wird und die prospektive Sicht stärken soll. Der Leistungsauftrag von FLAG entfällt, ebenso wie der Wirkungs- und Leistungsbericht. In der jährlichen Staatsrechnung wird weiterhin Rechenschaft über Ziele und Finanzen abgelegt. Neu werden die Verwaltungseinheiten flächendeckend mit einer jährlichen Leistungsvereinbarung durch die Departemente geführt. Die Leistungsvereinbarung bildet die „Nahtstelle zwischen politischer und betrieblicher Führung,, (Schweizer Bundesrat 2013, 793) und konkretisiert übergeordnete politische Ziele auf Stufe Verwaltungseinheit. Mit einer jährlichen Ergebnisbeurteilung der Leistungsvereinbarung wird der Führungskreislauf geschlossen.

Als Anreizinstrument zu wirtschaftlichem Verhalten dient das Globalbudget (GB). Dadurch können die „finanziellen Mittel im Eigenbereich dort eingesetzt werden, wo sie zur Zielerreichung gebraucht werden“ (Schweizer Bundesrat 2013, 794). Zur erhöhten betrieblichen Flexibilität sollen auch die Instrumente der Reservenbildung, der Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen und die Auflösung von Reserven, sowie Kreditverschiebungen beitragen. NFB thematisiert jedoch nicht nur die finanzielle Steuerung der Bundesverwaltung, sondern legt den Fokus auch auf die Führung.

Nachstehendes Kapitel stellt die für die theoretische Grundalge der empirischen Analyse verwendeten Management- Modelle vor und anschliessend wird auf den Begriff der Führung, wie er in dieser Arbeit verwendet wird, eingegangen.

2.3 Managementmodelle

Der Führungsvorgang innerhalb einer Organisation ist ein komplexer Ablauf, welcher geprägt ist von verschiedenen Kontexten, Begriffen, individuellen Ansichten und vorherrschenden Regelungen. Dementsprechend sind Begriffs- und Denkschemen im Führungsbereich nicht einheitlich definiert (Rühli 1971, 9). Die Führung in ihrer Ganzheit zu erfassen ist zu komplex und so werden abstrakte Modelle erstellt, um die Beziehungsgefüge vereinfacht darzustellen. Ein Führungsmodell kann daher als vereinfachte Darstellung der Führung bezeichnet werden (Rühli 1971, 12). Für die theoretische Basis der vorliegenden Arbeit werden die Modelle von Edwin Rühli, Johannes Rüegg-Stürm und Norbert Thom & Adrian Ritz verwendet. Aus den drei Modellen wurden durch ihren Vergleich zuerst fünf und schlussendlich drei Elemente herauskristallisiert, welche die empirische Analyse strukturieren und der Eingrenzung des Themas dienen. Die Tabelle im Anhang 1 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der ur-

sprünglichen fünf Elementen. Aufgrund der zusammenfassenden Gegenüberstellung der drei Modelle, wurden die fünf Elemente nochmals gestrafft. Schlussendlich wurden aus Zeit und Platzgründen die drei Elemente Umwelt (Recht und Politik), Struktur (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sowie Prozesse) und Kultur (Management by Objectives und Personalführung) für die weitere Strukturierung der Arbeit und als Basis der empirischen Analyse ausgewählt. Nachfolgend werden die drei Managementmodelle kurz beschreiben.

Zürcher Ansatz

Der Zürcher Ansatz von Edwin Rühli legt eine feingliederige Abhandlung des Führungsphänomens vor. Er differenziert vier konstitutive Elemente der Führung, nämlich Planung, Entscheidung, Anordnung und Kontrolle (PEAK), welche als Anhaltspunkte für den Führungskreislauf zur Willensbildung und Durchsetzung gelten (Rühli 1971, 10). Der PEAK- Kreislauf wird jeweils unter einem menschenbezogenen, einem technischen und einem materiellen Aspekt beleuchtet. Durch die Integration institutioneller, funktionaler und instrumentaler Aspekte kann eine vereinfachte, aber ganzheitliche Sicht auf eine Unternehmung erbracht werden.

St. Galler Ansatz

Ein weiteres Modell ist das St. Galler Management-Modell aus dem Jahr 2002 von Johannes Rüegg- Stürm. Es lassen sich darin gedankliche Wurzeln der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wiederfinden, denn die öffentliche Hand wird als zweckorientiertes, soziales System begriffen (Schedler 1995, 17). Es baut wie der Zürcher Ansatz auf einer systemtheoretischen Basis auf und grenzt die Unternehmung gegen eine Umwelt ab. Der Vorteil des St. Galler Ansatzes ist die einfache Darstellung der Prozesse, welche innerhalb einer Unternehmung ablaufen. Im Jahr 2005 wurde das St. Galler Management-Modell noch explizit auf den öffentlichen Sektor appliziert. Pius Landolt und Isabelle Zuppiger- Ritter untersuchten das strategische Management in der öffentlichen Verwaltung anhand des Beispiels des Steuerungsinstruments Aufgaben- und Finanzplan (AFP) von Regierung und Parlament im Kanton Aargau.

Berner Ansatz

Als drittes Modell wird der Berner Ansatz von Norbert Thom und Adrian Ritz verwendet. Das Konzept zum Innovations- und Informationsmanagement (I), der organisatorischen Gestaltung (O) und des Personalmanagements (P) (IOP- Konzept) wurde in Jahr 2000 auf den öffentlichen Sektor übertragen und berücksichtigt weitere Aspekte, welche bei den anderen beiden Modellen nicht im gleichen Ausmass vorhanden sind. Vor allem dem kulturellen Aspekt öffentlicher Verwaltungen, sowie dem Wandel einer Institution wird grosse Bedeutung beigemessen. Des Weiteren steht ein neues Personalmanagement zur Diskussion, welches vor

allem auch auf immaterielle Anreize setzt.

Aufgrund vertiefter Literaturstudie der drei Management-Modelle wurden drei Elemente herauskristallisiert, welche in allen Modellen wiederzufinden sind und welche nach Ansicht der Autorin geeignet sind als strukturierende Basis für die empirische Analyse.

Das erste Element ist die Umwelt einer Organisation. Gerade die öffentliche Verwaltung ist geprägt vom rechtlichen Kontext, welcher sie umgibt. Das zweite Element ist die Struktur einer Organisation. Dabei werden zum einen die Aufbauorganisation im Sinne der Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen betrachtet und zum anderen die Ablauforganisation mit der Prozessgestaltung, vor allem von Führungsprozessen innerhalb der Verwaltungseinheit. Ein weiteres Element stellt die Kultur einer Organisation dar.

Nachfolgend werden die einzelnen Elemente vertiefter diskutiert und es wird aufgezeigt, welcher spezifische Aspekt des Elementes für die empirische Analyse herangezogen wird.

2.3.1 Element 1: Organisationsumwelt

Eine Organisation befindet sich immer in einer komplexen Umwelt, mit welcher sie interagiert und von welcher sie sich abgrenzt. Alle drei Managementmodelle grenzen die Unternehmung von einer Umwelt ab. Im St. Galler Modell werden vier Umweltsphären (Gesellschaft, Natur, Technologie und Wirtschaft) erwähnt. Im Berner Ansatz werden die externen Bedingungsgrößen mit ihren wirtschaftlichen, sozio-kulturellen, technologischen oder politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen aufgeführt. Die externen Einflüsse und Restriktionen entstehen aus der direkten Interaktion zwischen einer Verwaltungseinheit und ihren Anspruchsgruppen (Thom & Ritz 2008, 44). Die Organisationsumwelt wird in dieser Arbeit unter einem rechtlichen und einem politischen Aspekt betrachtet mit der Begründung, dass das Handeln der Verwaltung durch das Recht, bzw. die Politik definiert ist. Der Handlungsspielraum in der Führung eines Amtes oder Departements ist dementsprechend eingeschränkt.

Thom & Ritz (2008, 27f.) thematisieren die rechtlichen Strukturen als mögliche Ursache von Verwaltungsreformen. Viele unnötige Gesetze oder komplizierte und zum Teil widersprüchliche Vorschriften führen zu einer schwerfälligen Bürokratie und wenig Handlungsspielraum für ein wirkliches Management in der öffentlichen Verwaltung. Daher ist die Forderung nach stärkerer Finalprogrammierung nachvollziehbar. Finalprogrammierung heisst, dass die Art und Weise der Erfüllung von Zielvorgaben den Verwaltungseinheiten überlassen ist. Schedler (1995, 15) definiert Finalsteuerung dahingehend, dass die Vorgaben der Politik sich auf das ‚Was‘ beschränken und die Verwaltungseinheit selber entscheiden kann, ‚wie‘ sie die vereinbarten Leistungen und gesetzten Ziele erfüllen kann. Lienhard (2005, 28) nennt Leistungsauf-

träge, Globalbudgets und finale Rechtsetzung als wesentliche Instrumente der Finalprogrammierung. Ziel ist es, nicht mehr über detaillierte Budgetpläne und einzelne Ausgabeposten zu diskutieren, sondern mittels klaren Zielsetzungen, intendierten Wirkungen und Grundsatzregelungen die Verwaltung zu steuern (Thom & Ritz 2008, 46).

2.3.2 Element 2: Struktur: Aufbau- und Ablauforganisation

Eine wichtige Komponente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist die organisatorische Gestaltung der Verwaltung. Eine modellhafte Trennung der politischen und betrieblichen Ebenen (Lienhard 2005, 32) soll der besseren Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen dienen.

Aufgaben sollten einer Institution oder einem Stelleninhaber/ einer Stelleninhaberin nur dann zugeordnet werden, wenn dieser auch über entsprechende Kompetenzen bzw. Einwirkungsrechte für die Aufgabe verfügt. Die gewährte Verantwortung hat eine Motivationsfunktion innerhalb der organisatorischen Gestaltung, da die Förderung der Entfaltungsmöglichkeiten und die Erhöhung des Tätigkeitsspielraums (intrinsische Motivation) zur Steigerung der Arbeitszufriedenheit beitragen (Thom & Ritz 2008, 218). Es bleibt jedoch zu vermerken, dass nicht immer eine strikte Trennung der Ebenen und Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen vorgenommen werden kann (Lienhard 2005, 33, Schedler 1995, 98ff., Thom & Ritz 2008, 216ff und 242ff.).

Neben der Diskussion um die Trennung der verschiedenen Ebenen, stellt die Prozessorganisation der Verwaltung eine wichtige Komponente dar. Nach der Verabschiedung einer (Leistungs-) Vereinbarung wird ein Prozess zur Leistungserstellung in Gang gesetzt. Die Prozessorganisation ist neben den klassischen funktionalen und divisionalen Konzepten und der Matrixorganisation eine weitere Strukturierungsalternative (Thom & Ritz 2008, 284). Die Prozessorganisation eignet sich für den öffentlichen Sektor gut, da Einheiten geschaffen werden, welche die Verantwortung für den ganzen Prozess tragen. Damit wird die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen unterstützt. In der Literatur werden meist folgende drei Grobprozesse unterschieden: Die Führungs-, Kern-, und Supportprozesse (Thom & Ritz 2008, 286). Für die vorliegende Arbeit interessiert der Führungsprozess. Der Führungsprozess, auch Managementprozess genannt (Rüegg- Stürm 2001, 65ff.), befasst sich mit strategischen und operativen Fragen. Die strategische Planung gewährleistet die langfristige Ausrichtung und Erhaltung einer Organisation. Die Erarbeitung von Leitbildern, Strategien oder übergreifenden Personal- und Ressourcenplanungen stellen Hauptelemente der strategischen Führungsprozesse dar. Die operativen Führungsprozesse stellen die Umsetzung und Kontrolle

der aus den strategischen Führungsprozessen resultierenden Entscheide dar. Für diese Konkretisierung können Führungshilfsmittel eingesetzt werden, wie die Leistungsvereinbarung eines ist. Ein wichtiger Bestandteil der operativen Führungsprozesse ist das Controlling (Thom & Ritz 2008, 287f.). Controlling wird hier als eine für alle Führungskräfte notwendige Denkhaltung verstanden, welche die Übernahme der Informationsverantwortung für ihre Führungstätigkeit darstellt (Thom & Ritz 2008, 172).

2.3.3 Element 3: Kultur: MbO & Personalmanagement

Eine eindeutige Abgrenzung des Kulturbegriffs von der organisatorischen Gestaltung und der Führung bzw. Mitarbeiterorientierung ist schwierig. Zum einen wird postuliert, dass die Kultur das Resultat von Strategie, Strukturen und Prozessen einer Organisation ist (Thom & Ritz 2008, 92). Zum anderen kann gesagt werden, dass die Unternehmenskultur zugleich Determinante und Resultat des Verhaltens von Vorgesetzten und Mitarbeitern ist (Rühli 1993, 121). Führung bedeutet also, dass Ziele gesetzt werden müssen, welche durch gemeinsames Handeln anzustreben und mittels Personalführung auf die übergeordneten Zielsetzungen der Unternehmung auszurichten sind (Rühli 1973, 17).

Für die vorliegende Arbeit sind die Beziehungen zwischen Departementsvorsteher/ Departementsvorsteherin und Amtsvorsteher/ Amtsvorsteherin ebenso wichtig wie die Konkretisierung der Ziele auf die Abteilungen und Mitarbeitenden. Die enge Verknüpfung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung mit der Mitarbeiterorientierung lässt sich bis zu den Anfängen von WoV in der Schweiz zurückverfolgen (Schedler 1995, 13, Jegge & Schwaar 1995, 129ff.). Zum einen wird geschaut, wie die Ziele erarbeitet werden, beispielsweise gemeinsam mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, in der Geschäftsleitung, oder ob sie als top-down Vorgaben vom Department erfolgen. Zum anderen interessiert, wie Anreize und Sanktionen zur Zielerreichung bzw. Nichterreicherung ausgestaltet sind. In der Literatur werden vor allem Elemente wie Leistungslohn, Leistungsprämien, Handlungsspielraum, Mitbestimmung, Entwicklungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Förderungsprogramme etc. diskutiert (Lienhard 2005, 35, Thom & Ritz 2008, 343ff. und 349).

Das Konzept des Management by Objectives (MbO) verfolgt die Ausrichtung aller Elemente einer Unternehmung auf übergeordnete gemeinsame Ziele. Dazu werden Ziele konsequent operationalisiert und kaskadenartig in Unterziele, Abteilungsziele, Gruppenziele bis zu Mitarbeiterzielen verfeinert (Thom & Ritz 2008, 402).

2.4 Führung und Führungsgrundlagen

Die Literatur hält viele Definitionen für den Führungsbegriff bereit. Für eine erste Annäherung wird das Führungsverständnis nach Edwin Rühli (1973, 16ff.) verwendet. Der Führungsbegriff kann funktionell (bei Führungstätigkeiten) oder institutionell (bei Instanzen) betrachtet werden. Die funktionelle Betrachtungsweise der Führung umfasst einen technischen Aspekt und einen anthropozentrischen (menschenbezogenen) Aspekt.

Unter der funktionell-technischen Betrachtungsweise von Führung lassen sich Umschreibungen von Führung wiederfinden, welche Aufzählungen von Teilfunktionen der Führung oder Führungsaufgaben darlegen. Beispiele dazu sind Fayol (1949) mit den 14 Managementprinzipien oder Gulick & Urwick (1937) mit den POSTCoRB-Prinzipien (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting und Budgeting).

Die funktionell-anthropozentrische Betrachtungsweise der Führung versteht unter Führung die Beeinflussung von menschlichem Verhalten, das heisst, dass Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie die Führung dazu gebracht werden, gemeinsam zu denken und zu handeln (ebd., 17).

Die institutionelle Betrachtungsweise der Führung betrachtet die verschiedenen „Zentren der Willensbildung, das heisst, Personen oder Instanzen,(...) welche als Träger der Führungsaufgabe anzusehen sind“ (Rühli 1973, 19).

Die drei Aspekte der Führung, funktionell- technisch, funktionell- anthropozentrisch und institutionell, können der ersten Strukturierung des Begriffs der Führung dienen.

Zusammenfassend kann eine grundlegende Unterscheidung der Führung in zwei Komponente vorgenommen werden. Für die vorliegende Arbeit ist zum einen die Führung durch Strukturen wichtig. Das bedeutet, dass das Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht direkt von einer Person beeinflusst wird, sondern durch die Strukturen wie Organigramme, Stelleninhaber, Verfahrensvorschriften oder die Gestaltung eines Arbeitsplatzes (Beispiel Fließband). Führungspersonen greifen nur ein, wenn Störungen auftreten (Management by Exception) (Von Rosenstiel 2000, 4).

Zum anderen ist die Führung durch Menschen, also das Verhältnis zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter/ Mitarbeiterin, entscheidend. Dieses definiert sich als „zielbezogene Beeinflussung von Unterstellten durch Vorgesetzte mit Hilfe von Kommunikationsmitteln“ (ebd., 4f). Vorgesetzte verbringen den Hauptteil ihrer Arbeit mit Kommunikation (ebd., 5). Viele Führungskräfte sind fachlich sehr versiert, weisen jedoch beim Kommunizieren mit ihren Angestellten Unsicherheiten auf.

Ein wesentlicher Punkt, welcher als Konsens der Führungsforschung betrachtet wird ist, dass

die Führung darauf abzielt, durch Kommunikationsprozesse Ziele zu erreichen (ebd., 7). Die Leistungsvereinbarung von NFB soll nach Ansicht der Autorin ein Instrument sein, welches die interne Kommunikation im Amt, aber auch die Kommunikation zwischen Amt und Departement strukturiert und der Führung helfen soll, durch Kommunikationsprozesse Ziele zu erreichen. Dies wird auch in der Botschaft NFB (Schweizerischer Bundesrat 2013, 793) angedacht. Die Führung muss in der vorliegenden Arbeit immer innerhalb der gegebenen Strukturen und zwischenmenschlichen Beziehungen angesehen werden.

Betrachtet man die Führungsgrundlagen des Bundes, so lassen sich diese in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen wiederfinden und weisen vielfältige Ausprägungen auf. Das RVOG und das BPG, sowie die entsprechenden Verordnungen, aber auch das Personalpolitische Leitbild der Bundesverwaltung legen die Grundlagen der Verwaltungsführung fest. Das Eidgenössische Personalamt (EPA) ist zuständig für die Herausgabe von Dokumenten zu Führungsfragen und Richtlinien, jedoch sind die Departemente in deren Anwendung weitgehend frei. 1974 wurden die Richtlinien für die Verwaltungsführung (RVF) herausgegeben, welche 2002 durch die Führungsfragen des EPA ersetzt wurden.

Für die vorliegende Arbeit interessieren vor allem die Artikel 36 und 45 des RVOG und der Artikel 12 der RVOV (für folgende Ausführungen vgl. auch Tschannen et al. 2009, 30ff.).

Artikel 36 des RVOG behandelt allgemeine Führungsgrundsätze. Artikel 1 legt fest, dass die Bundesverwaltung mit Zielen geführt wird und Prioritäten durch Bundesrat und Departementsvorsteher bzw. Departementsvorsteherin vorgegeben werden. Artikel 2 nimmt auf das Kongruenzprinzip Bezug. Wenn die Erfüllung von Aufgaben an Organisationen oder Einheiten delegiert wird, so ist eine Zuteilung von erforderlichen Mitteln notwendig. Artikel 3 verweist auf den Controllingkreislauf. Leistungen sind periodisch nach den gesetzten Zielen zu beurteilen. Controlling ist eine Führungstätigkeit, wie bereits weiter oben erwähnt, und umfasst das Führen mit Zielen, die Überprüfung, die Anpassung und die Neuausrichtung der Ziele (Rühli 1993, 250 ff.). Artikel 4 thematisiert die Auswahl und Weiterbildung des Personals. Artikel 45 RVOG zeigt auf, dass die Verantwortung zur Führung und zur Aufgabenerfüllung der Ämter bei den Direktoren und Direktorinnen der Ämter liegt.

Weiter wichtig ist Artikel 12 der RVOV zu den Grundsätzen der Verwaltungsführung. Dieser Artikel thematisiert die Grundsätze, welche für alle Führungspersonen der Bundesverwaltung gelten. Für die vorliegende Arbeit sind vor allem Absatz 1 Buchstabe a zum Führen mit Zielvereinbarungen, Absatz b zur Beurteilung von Leistungen und Absatz d zur Nutzung von Handlungsspielräumen und Entscheidungskompetenzen von Bedeutung. Das Führen mit Vereinbarungen bedingt das Festlegen von Zielen und Wirkungen. Dies geschieht auf Amtsstufe

mittels der Leistungsvereinbarung für organisatorische Ziele und mit der Mitarbeiterzielvereinbarung für persönliche Ziele. Eine periodische Beurteilung der Leistungen ist wichtiger Bestandteil der Führungsaufgabe, da nur so eine Wirkungsorientierung erlangt werden kann. Und schlussendlich ist auch das Gewähren von Handlungsspielräumen und Entscheidungskompetenzen ein wichtiger Bestandteil der Führung. Der öffentlichen Verwaltung wird oft fehlende Leistungsmotivation nachgesagt, dies aufgrund „der starren hierarchischen Verwaltungsorganisation und entsprechend fehlender Eigenverantwortung“ (Thom & Ritz 2008, 308).

Die Leistungsvereinbarung ist nach Ansicht der Autorin ein Instrument, welches die Umsetzung der genannten Aspekte in der RVOG und RVOV unterstützen kann. Da die Leistungsvereinbarung flächendeckend eingeführt werden soll, wird dies mit dem neuen Artikel 38a in der RVOV festgehalten (siehe Schweizer Bundesrat 2013, 887).

Was eine Leistungsvereinbarung genau ausmacht und wie sie definiert werden kann ist Bestandteil des nachfolgenden Kapitels.

2.5 Begriff und Gegenstand der Leistungsvereinbarung

Der Hauptcharakter einer Leistungsvereinbarung besteht darin, dass sie die Ziele und die zu ihrer Überprüfung nötigen Messgrößen auf Stufe Verwaltungseinheit festhält. Mit der Leistungsvereinbarung werden politische Ziele in betriebliche Ziele übersetzt (Schweizer Bundesrat 2013, 793).

Für die Leistungsvereinbarung existieren im allgemeinen Sprachgebrauch verschiedene Bezeichnungen wie Leistungsvertrag, Kontrakt oder Leistungsauftrag (vgl. Dvorak & Ruflin 2007, 3). Welcher Begriff verwendet wird, hängt vor allem mit dem Sprachgebrauch der involvierten Parteien und mit dem spezifischen gesetzlichen, politischen und kulturellen Kontext zusammen (ebd., 2007, 3). In der Übersichtstabelle zur den Elementen einer LVB (siehe Anhang 2) werden die verschiedenen Begriffe für eine Leistungsvereinbarung, wie sie in den Kantonen verwendet werden, dargestellt. Für die vorliegende Arbeit wird für eine einfachere Leseweise für alle Leistungsvereinbarungen aus den Kantonen Begriff Leistungsvereinbarung gebraucht und nicht die jeweilige Bezeichnung der Kantone.

Es gibt neben den verschiedenen Bezeichnungen einer Leistungsvereinbarung auch verschiedene Formen. In der vorliegenden Arbeit interessiert ausschliesslich die verwaltungsinterne Leistungsvereinbarung, welche zwischen Departement und Verwaltungseinheit abgeschlossen wird.

Eine Leistungsvereinbarung kann ganz unterschiedliche Elemente enthalten. Nach Dvorak und Ruflin (2007, 7) ist die Leistungsvereinbarung eine Vereinbarung über Art, Umfang, Qualität, Kosten und Evaluation der zu erbringenden Leistung. Lienhard (2005, 380) vermerkt neben den üblichen Elementen wie Art und Dauer auch die Konkretisierung der Gesetzgebung und Planung. Dabei stellt sich die Frage nach dem rechtlichen Charakter der Leistungsvereinbarung. Dvorak und Ruflin (2007, 2) sehen die Leistungsvereinbarung als Vertrag im öffentlich-rechtlichen Sinne. Dazu muss gesagt werden, dass zwei Arten von verwaltungsrechtlichen Verträgen existieren. Das eine sind koordinationsrechtliche und das andere subordinationsrechtliche Verträge. Koordinationsrechtliche Verträge schliessen Hoheitsträger untereinander ab (Beispiel: Verträge unter Gemeinden über die gemeinsame Einrichtung einer Schule). Subordinationsrechtliche Verträge beziehen sich auf das Verhältnis zwischen einem Hoheitsträger und einem Privaten (Tschannen et al. 2009, 330f.). Letztere interessieren hier nicht.

Als verwaltungsrechtlicher Vertrag gilt eine Vereinbarung, die auf übereinstimmender Willenserklärung von zwei oder mehreren Rechtssubjekten beruht und die Regelung konkreter Verwaltungsrechtsverhältnisse zum Gegenstand hat. Hauptmerkmal des verwaltungsrechtlichen Vertrags ist somit die Konsensualität im Zustandekommen (ebd., 327). Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist jedoch von geringerer Bedeutung als die Verfügung und rechtlich nicht so differenziert durchgebildet (ebd., 326). Nach Lienhard (2005, 41) sollen Leistungsvereinbarungen im „verwaltungsinternen Verhältnis an die Stelle der bisherigen Weisungen oder Verwaltungsverordnungen treten“. Gemäss Lienhard gelten auch Quasi-Kontrakte und Management-Vereinbarungen als Verwaltungsverordnungen. Leistungsvereinbarungen sollten aber „nicht über das hinausgehen, was für Verwaltungsverordnungen als zulässig erachtet wird“ (ebd., 382). Es handelt sich bei der Leistungsvereinbarung nicht um Verträge im Rechtssinne, sondern um „weisungsähnliche, im Sinne eines kooperativen Führungsstils partnerschaftlich erarbeitete interne Abmachungen“ (ebd., 381). Falls keine Einigung zustande kommt, liegt es an der übergeordneten Verwaltungsbehörde zu entscheiden. Ebenfalls ist es grundsätzlich möglich, Änderungen während der Laufzeit der Leistungsvereinbarung vorzunehmen, da das Weisungsrecht der übergeordneten Verwaltungsbehörde weiterhin besteht. Lienhard verweist jedoch darauf, dass davon zurückhaltend Gebrauch gemacht werden sollte, aufgrund des Vereinbarungsschalters und des „in gewissem Grad verbundenen verwaltungsinternen Vertrauensschutzes“ (ebd., 382).

Thom & Ritz (2008, 248f.) sprechen von Kontraktmanagement und sehen den Kontrakt als eine Managementvereinbarung zwischen verwaltungsinternen Stellen (Regierung und Dienst-

stelle) zur Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags. Unter einem Kontrakt verstehen Thom und Ritz entweder den mehrjährigen Leistungsauftrag oder die einjährige Leistungsvereinbarung. Der Kontrakt wird bei Thom und Ritz als ein Instrument verstanden, welches in der Hierarchie eingegliedert ist. Der Kontrakt wird als weisungsgebundene, gegenseitige Vereinbarung gesehen. Als Sanktionsmöglichkeiten zu einem Kontrakt führen Thom und Ritz den Durchgriff der übergeordneten Verwaltungsbehörde, die Abänderung der Inhalte, Ressourcenanpassungen (Budgetkürzungen) und die Leistungsbeurteilung der Führung auf. Gemäss Thom & Ritz (2008, 248) soll das Parlament keinen direkten Einfluss auf den Kontrakt ausüben, wie dies beim Steuerungsinstrument Globalbudget der Fall ist. Der Kontrakt soll dem Parlament lediglich zur Konsultation vorgelegt werden.

Folgende inhaltliche Elemente einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung lassen sich bei den vorgestellten Autoren und Autorinnen wiederfinden.

AutorIn	Elemente
Dvorak & Ruffin 2007, 3 <i>(Praxisleitfaden zur Erarbeitung eines Leistungsvertrags zwischen verwaltungsinternen und externen Stellen)</i>	Art, Umfang, Qualität, Kosten, Evaluation
Thom & Ritz 2008, 248 <i>(Managementvereinbarung zwischen Regierung und Verwaltungseinheit)</i>	Mengen-, Qualitäts-, Produktmerkmale, Finanzgrössen, Jahresziele aus einmaligen Projekten
Lienhard 2005, 41 und 380 ff. <i>(Verwaltungsrechtliche Sicht auf die LVB)</i>	Kontraktparteien, Dauer, generelle Regelungen (Hinweis auf Rechtssätze, Pläne), übergeordnete Ziele und zu erreichende Wirkungen, Produktgruppen / Produkte mit Zielen/ Indikatoren / Sollwerten, Zielgruppen, Kontraktsumme (Kosten & Erlöse), besondere Rahmenbedingungen/ Regelungen (Personal, Querschnittsleistungen etc.), Kompetenzen, Qualitätssicherungsmassnahmen, Controlling, Änderung/ Auflösung des Kontrakts, Berichterstattung, Sanktionen

Tabelle 1: Übersicht Elemente einer LVB in der Literatur (eigene Darstellung)

Es hat sich gezeigt, dass bei den oben aufgeführten Autoren und Autorinnen jeweils unterschiedliche Elemente einer Leistungsvereinbarung thematisiert werden. Dies soll nicht verwundern, ist ein Kontrakt, bzw. eine Leistungsvereinbarung doch eine Vereinbarung zwischen

zwei Partnern/ Institutionen über einen spezifischen Gegenstand. So können einzelne Elemente in gewissen Fällen notwendig sein, in anderen nicht. Durch die vorliegende Arbeit wird geschaut, welche Elemente einer Leistungsvereinbarung sich in der Praxis bei den untersuchten Verwaltungseinheiten der Kantone durgesetzt haben (siehe Anhang 2 und Ausführungen in Kapitel 4.4.2).

2.6 Grafische Darstellung

Die ausgewählten Elemente einer Organisation aus der Theorie Umwelt, Struktur der Organisation (Aufbau- und Ablauforganisation) sowie die Kultur der Organisation (Management by Objectives und Personalführung), lassen sich durch folgende Grafik nochmals zusammenfassend darstellen. Sie stellen die Basis für die nachfolgend dargelegte empirische Analyse dar.

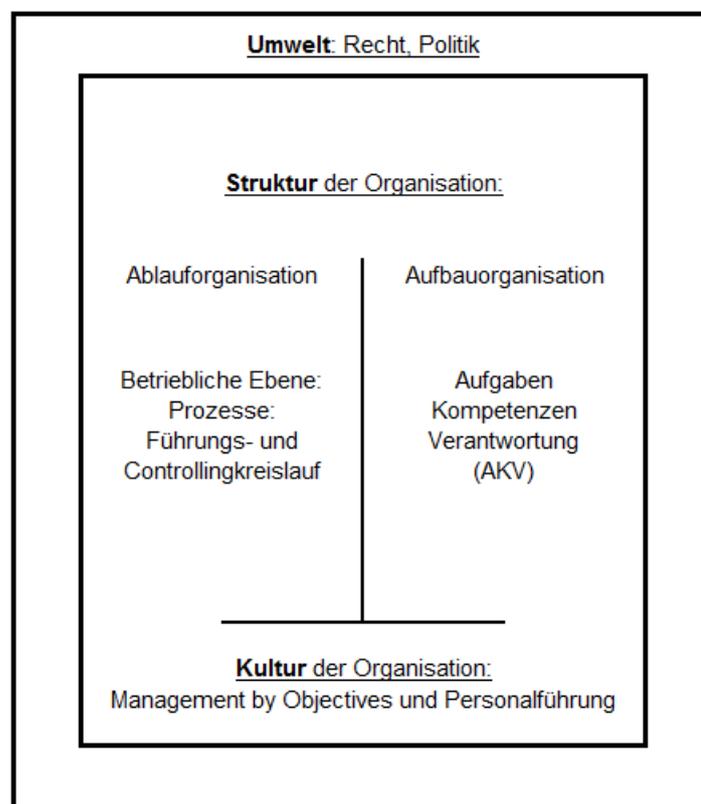


Abbildung 2: ausgewählte organisatorische Elemente (eigene Darstellung)

Die Darstellung der Resultate im Ergebnisteil der Arbeit strukturieren sich ebenfalls nach diesen drei Elementen: Umwelt, Struktur und Kultur. Im nachstehenden Kapitel wird zuerst das methodische Vorgehen dargestellt. Danach erfolgt die Darlegung der Resultate der empirischen Analyse in den Kantonen und FLAG- Verwaltungseinheiten.

3 Methodisches Vorgehen

Da zur Leistungsvereinbarung in den Kantonen wenige Informationen direkt zugänglich sind, wurde ein Zweischritte-Verfahren zur Erhebung der Informationen gewählt. Im ersten Schritt wurde eine Umfrage und in einem zweiten Schritt Experteninterviews durchgeführt.

Mit der Umfrage sollte herausgefunden werden, welche Kantone eine Leistungsvereinbarung führen und wo es sich lohnen würde, vertiefter nachzuforschen. Bei der Umfrage wurden grundsätzliche Fragen geklärt, zum Beispiel, ob in den kantonalen Verwaltungen tatsächlich mit einer Leistungsvereinbarung geführt wird oder wie die Leistungsvereinbarung genannt wird (die von den Experten und Expertinnen ausgefüllten Umfragen werden im separaten Ordner aufgeführt). Da es sich bei der Leistungsvereinbarung um ein verwaltungsinternes Führungsinstrument handelt, sind für die Öffentlichkeit nur bedingt Informationen dazu auffindbar. Die meisten Kantone haben zwar eine externe Evaluation ihres WoV- Systems durchführen lassen, wodurch sie wichtige Informationen erhielten. Jedoch sind diese Evaluationen in einigen Kantonen über zehn Jahre alt. Die Umfrage diente somit der Voranalyse des Vorhandenseins der Leistungsvereinbarung, sowie der ersten Kontaktaufnahme mit Experten und Expertinnen. Die Erarbeitung der Umfrage und der einzelnen Fragen strukturierte sich grob entlang dem Kategoriengerüst, welches im vorangehenden Theorieteil dargestellt wurde.

Als zweite qualitative Erhebungsmethode wurde auf das Experteninterview zurückgegriffen. Ein Experteninterview ist eine Befragung von Personen, die sich durch eine besondere Expertise über den Forschungsgegenstand auszeichnen (Hug & Poscheschick 2010, 100). In ihrem vielbeachteten Aufsatz zum Experteninterview verweisen Meuser und Nagel (2005, 73) darauf, „dass der/die Experte/in ein relationaler Status ist (...), (...) der in gewisser Weise vom Forscher verliehen wird“. Für die vorliegende Arbeit gilt als Experte/ Expertin, wer „Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle“ oder wer über „privilegierte Informationen über die Entscheidungsprozesse“ zur Leistungsvereinbarung verfügt (ebd., 73). Meuser und Nagel (2005, 74) verweisen ebenfalls darauf, dass Experten/ Expertinnen nicht immer auf den obersten Ebenen einer Organisation zu finden sind, sondern auf der zweiten oder dritten Ebene, da dort oft Entscheidungen vorbereitet und implementiert werden und weil auf diesen Ebenen detailliertes Wissen zu den Abläufen vorhanden ist.

Im Zentrum der Interviews stand das Erfahrungswissen der Experten und Expertinnen. Dieses kann in Betriebswissen und Kontextwissen unterteilt werden. Hier interessierte das Betriebswissen der Befragten. Das theoretische Kategoriengerüst diente wie bei der Umfrage als Bezugsrahmen und half auch bei der Strukturierung des Interviewleitfadens. Der Leitfaden zu den Interviews in den Ämtern und Departementen befindet sich im Anhang 3 und Anhang 4.

3.1 Umfrage in acht Kantonen

Die Grundgesamtheit der empirischen Untersuchung besteht aus allen 26 Schweizer Kantonen. Eine erste Einschränkung bestand darin, dass nur diejenigen Kantone ausgewählt wurden, welche über integrierte mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanungen mit Globalbudgets für alle Verwaltungseinheiten verfügen.

Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Thurgau, Zug und Zürich (vgl. Schweizer Bundesrat 2013, 815ff.) sind die Kantone, die laut der Botschaft zum NFB im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung am weitesten entwickelt sind und in ihrem WoV-Konzept jeweils eine Leistungsvereinbarung aufführen. Dass die Kantone mit IAFP und GB für alle Verwaltungseinheiten einen ähnlichen Rahmen haben, ist für den Vergleich der Forschungsergebnisse entscheidend, da eine Leistungsvereinbarung die Konkretisierung des übergeordneten Instrumentes (VA mit IAFP) darstellt. Als Referenzkanton für die Umfrage dient der Kanton Thurgau. Er hat keinen IAFP aber ein GB für alle Verwaltungseinheiten.

Es wurden acht Umfragen erstellt, angepasst an die jeweiligen Begrifflichkeiten der Kantone. Die Umfrage enthielt hauptsächlich Faktenfragen und geschlossene Fragen (Multiple-Choice Fragen), sowie eine Meinungsfrage, um den Experten und Expertinnen die Möglichkeit zu geben, Informationen vertieft darzulegen (vgl. auch Diekmann 2009, 514f.). Die Umfrage wurde einem Pretest innerhalb des FLAG- Teams der EFV unterzogen.

Angeschrieben wurden für die Umfrage die Finanzverwaltungen oder die Staatskanzleien der Kantone. Ziel war es, zu erfahren, welche Personen für die Teilnahme an der Umfrage am geeignetsten wären. Nach den Rückmeldungen aus den Kantonen wurde die Umfrage den empfohlenen Personen zugestellt.

Alle angeschriebenen Kantone haben sich an der Umfrage beteiligt, ausser der Kanton Aargau, wo ein verkürztes Verfahren zur Anwendung kam. Diese Umfrage wurde nicht schriftlich ausgefüllt, sondern die relevanten Informationen wurden per Telefon ausgetauscht.

3.2 Interviews in drei Kantonen und im Bund

Für die Interviews wurden aufgrund der Resultate der Umfrage in einem ersten Schritt die Kantone Thurgau, Solothurn und Zug ausgeschlossen, da sie keine Leistungsvereinbarung im hier definierten Sinne verwenden. Der Kanton Bern wurde ebenfalls ausgeschlossen, da im Herbst 2013 die Evaluation zur Neuen Verwaltungsführung (NEF) publiziert wurde und er nach Analyse der Resultate der Umfrage dem Kanton Zürich sehr ähnlich erschien, im Umgang und der Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung. Im Kanton Luzern wurde zwar ein

Interview auf Departementsstufe geführt, jedoch war die Bereitschaft weiterer Experten und Expertinnen zur Teilnahme an den Interviews aus Zeitgründen nicht vorhanden. Die definitive Auswahl fiel somit auf die Kantone Aargau, Graubünden und Zürich. Alle drei Kantone führen mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung und stellen somit ein heterogenes Sampling dar. Der Kanton Graubünden eignet sich, da er als einziger Kanton eine Leistungsvereinbarung über vier Jahre abschliesst. Dies wird auch in dem für die Interviews ausgesuchte Departement, Departement für Finanzen und Gemeinden, so gehandhabt. Im Kanton Aargau ist zwar eine Leistungsvereinbarung vorgesehen, jedoch führt das Instrument im ausgewählten Departement (Departement für Volkswirtschaft und Inneres) ein Schattendasein. Dafür wird im für den Kanton Zürich ausgewählten Departement (Volkswirtschaftsdepartement) konsequent mit der Leistungsvereinbarung geführt. Gemäss Petrucci & Wirtz (2007, 1) ist es wichtig, ein Stichprobensampling zu haben, welches „eine möglichst heterogene, in den relevanten Merkmalen maximal kontrastierende und somit informative Gruppe (...)“ von Kantonen für die Untersuchung aufweist.

Das Konzept zu den Interviews sah vor, in jedem der drei ausgewählten Kantone drei Interviews zu führen: die ersten beiden Interviews auf Amtsstufe und das dritte auf Departementsstufe. Für die Interviews wurde in einem ersten Schritt ein Departement pro Kanton ausgewählt. Um die Interviews vergleichbarer zu machen, wurden innerhalb der Kantone die Sozial- und Bildungsdepartemente ausgeschlossen und auf die Finanz- und Volkswirtschaftsdepartemente fokussiert. Dies daher, weil bei Institutionen des Sozial- und Bildungsbereichs die Festlegung der Indikatoren zur Erfolgsmessung vergleichsweise schwer ist (Thom & Ritz 2008, 251). Danach wurden Ämter mit ähnlichen Aufgaben angeschrieben. Die Auswahl der Ämter erfolgte nach Verfügbarkeit der Experten und Expertinnen und wenn möglich, nach gleicher Thematik.

Folgende Grafik veranschaulicht die ausgewählten Einheiten in den Kantonen:

Kanton	Departement	Amt 1	Amt 2
Aargau	<i>Departement für Volkswirtschaft und Inneres</i> <i>(kein Interview geführt)</i>	Amt für Wirtschaft und Arbeit	Gemeindeabteilung
Graubünden	Departement für Finanzen und Gemeinden	Personalamt	Amt für Gemeinden
Luzern	Finanzdepartement	-	-
Zürich	Volkswirtschaftsdirektion	Amt für Wirtschaft und Arbeit	Amt für Verkehr

Tabelle 2: Interviewte Einheiten in den Kantonen AG, GR und ZH (eigene Darstellung)

Im Kanton Aargau wurde auf das Interview auf Departementsstufe verzichtet. Dies zum einen aufgrund der fehlenden Führungspraxis mit der Leistungsvereinbarung und zum anderen auch aufgrund der beschränkten zeitlichen Ressourcen. Eine komplette Liste aller interviewten Institutionen befindet sich im Anhang 5. Eine Namensliste zu den Experten und Expertinnen wird auf Grund der zugesicherten Anonymität im separaten Ordner ausgewiesen. Es wird darauf verwiesen, dass wenn im Folgenden von den Kantonen Aargau, Graubünden und Zürich die Rede ist, jeweils nur die untersuchten Einheiten gemeint sind.

Es wurden ebenfalls drei Interviews mit ausgewählten FLAG-Verwaltungseinheiten geführt. Die FLAG-Verwaltungseinheiten wurden nach dem Zeitpunkt ihrer Umwandlung in eine FLAG-Verwaltungseinheit ausgewählt. Die Auswahl fiel auf MeteoSchweiz (1998), die Nationalbibliothek (2006) und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (2008).

Die Erstellung des Leitfadens und die Auswertungsstrategie werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

3.3 Leitfadens und Auswertungsstrategie der Interviews

Der Leitfaden für die Interviews wurde vorstrukturiert. Er basiert auf Fragen, welche sich aus den in der Theorie erarbeiteten Elementen ergeben haben. Für die methodische Erstellung des Leitfadens wurde das SPSS-Prinzip (Sammeln, Prüfen, Sortieren und Subsumieren) von Helfferich (2005) verwendet. Durch das Sammeln wurde ein erster Fokus auf die für die vorliegende Arbeit interessanten Aspekte gelegt. Mittels der Prüfung wurden alle Fragen aussortiert, welche selber beantwortet werden konnten. Danach wurden die Fragen den aus der Theorie abgeleiteten Kategorien zugeteilt. Abschliessend wurde eine Erzählaufforderung formuliert, welche die meisten Fragen darin subsumiert.

Da die Interviews auf unterschiedlichen Stufen geführt wurden, mussten die Interviewleitfäden entsprechen angepasst werden. Durch die offenen Fragen im Leitfaden bestand die Möglichkeit, individuell auf die Experten und Expertinnen der verschiedenen Stufen eingehen zu können.

Die Auswertung der Interviews ist das Herzstück der Masterarbeit und dementsprechend vertieft wird hier auf die Auswertungsmethode verweisen.

Für die Auswertung der Interviews wird die interpretative Auswertungsstrategie nach Meuser und Nagel (2005) verwendet. Da das vorliegende Forschungskonzept auf aus der Theorie abgeleiteten Kategorien basiert und das Betriebswissen (ebd., 80ff.) der Experten und Expertinnen in den Fokus stellt, eignet sich diese Auswertungsstrategie gut. Die interpretative Aus-

wertungsmethode orientiert sich an „thematischen Einheiten, an inhaltlich zusammengehörigen, über den Text verstreuten Passagen und nicht an der Sequenzialität der Äusserungen im Interview“ (Meuser & Nagel ebd., 81.). Ebenfalls wird der Funktionskontext des Experten/der Expertin einbezogen, die Antworten also immer im „Kontext ihrer institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen verortet“ (ebd., 81). Daher ist es auch entscheidend, dass nur Kantone mit flächendeckenden Globalbudgets und VA mit IAFP in die nähere Analyse aufgenommen wurden. Der gemeinsame institutionell-organisatorische Kontext der Experten und Expertinnen sichert die weitgehende Vergleichbarkeit der Interviews (Meuser & Nagel 2005, 81). Die Vergleichbarkeit wird ebenfalls durch den Leitfaden gesichert, da er wichtige Themen aus einem weiten Horizont ausschneidet. Ein wesentlicher Grund, warum die interpretative Auswertungsmethode gewählt wurde, besteht im Stellenwert des Leitfadens, welcher von Meuser und Nagel als sehr hoch eingestuft wird. Sie argumentieren, „dass der Leitfaden selbst die Bedingungen seiner Verwendung in der Auswertung setzt“ (ebd., 82). Da in der vorliegenden Masterarbeit das Betriebswissen der Experten und Expertinnen interessiert und dessen Erforschung aufgrund aus der Theorie abgeleiteter Kategorien erfolgt, stellen auch die „Schwerpunkte des Leitfadens Vorformulierungen der theorielevanten Kriterien dar, welche in die Auswertung mit aufgenommen werden“ (ebd., 82). Die deduktive Kategorienbildung wird mit der induktiven Kategorienbildung ergänzt. Die induktive Kategorienbildung am Material ist ein entscheidender Schritt, da dadurch allfällige Modifikationen der Hauptkategorien aus dem Leitfaden möglich werden. Gemäss Meuser und Nagel stellt dies ein wichtiger Bestandteil des Forschungsprozesses dar, welchen man nicht ausschliessen darf. „Jenen zu ignorieren bedeutete, die Voraussetzungen, unter denen die Texte interpretiert werden, zu vernachlässigen“ (ebd., 82). Ein entscheidender Punkt bei der Erforschung des Betriebswissens der Experten besteht gemäss Meuser und Nagel (2005, 82) darin, dass immer wieder Anlass zur wechselseitigen Prüfung von Textinterpretationen und theoretischem Wissensbestand gegeben wird.

3.4 Auswertung der Interviews

Die Interviews wurden als erstes vollständig transkribiert. Da das Betriebswissen der Experten und Expertinnen interessiert, standen die inhaltlichen Aussagen im Zentrum. Das heisst, dass die auf Schweizerdeutsch geführten Interviews ins Hochdeutsche transkribiert wurden. Es wurde zwar versucht, eine wörtliche Transkription vorzunehmen, jedoch in „Schriftsprache übersetzter und grammatikalisch entsprechender Form“ (Hug & Poscheschnik 2010, 135).

Die Liste mit den festgelegten Transkriptionsregeln befindet sich im Anhang 6. Aufgrund der zugesicherten Anonymität der Interviewpartner werden sämtliche transkribierte Interviews, Codierungen und Verdichtungen in einem separaten Ordner ausgewiesen, welcher nur dem betreuenden Professor und nicht öffentlich zugänglich ist.

Die ersten drei Interviews dienten als Probecodierung. Dabei wurden die deduktiv gebildeten Kategorien aus der Theorie nochmals überprüft und geschaut, ob sie auch am empirischen Material anwendbar waren. Es zeigte sich, dass die Kategorien verfeinert werden mussten. Es wurden Subkategorien gebildet und damit das gesamte Material nochmals codiert (Kategoriensystem „Zettel“ siehe Anhang 7). Diese erste Codierung erfolgte per Hand mit einem Zettelssystem (siehe Zettelcodierung der transkribierte Interviews im separater Ordner).

In einem zweiten Schritt wurden alle Textstellen mit gleicher Kategorie untereinander aufgelistet und jeweils ein Memo verfasst (siehe Verdichtungen 1-3 im separaten Ordner).

Dazu fand zuerst ebenfalls ein erneuter Probelauf mit den ersten drei Interviews statt, wodurch sich zeigte, dass eine erneute Überarbeitung des Kategoriensystems notwendig war. Das resultierende Kategoriensystem der Verdichtung 1-3 befindet sich im Anhang 8. Die Memos wurden danach pro gebildete Kategorie dargestellt, um einen ersten Vergleich über die Interviews hinweg ziehen zu können (siehe Verdichtung 4 separater Ordner).

Durch das Auflisten aller Memos zu den gebildeten Kategorien hat sich am Schluss gezeigt, dass eine weitere Straffung der Subkategorien möglich ist. Das endgültige Kategoriensystem (Kategoriensystem Verdichtung 5) befindet sich im Anhang 9.

Anhand des definitiven Kategoriensystems wurden die transkribierten Interviews nochmals analysiert und die Elemente Zielkaskade, Dauer, Gespräch, Art der Ziele, amtsinterne Führungsinstrumente, Messbarkeit, Berichterstattung und die Gliederung der Leistungsvereinbarung nochmals separat ausgewertet (siehe Verdichtung 5 separater Ordner).

Das Element „Führen mit einer Leistungsvereinbarung“ wurde ebenfalls noch speziell analysiert, da es direkt auf die Beantwortung der Fragestellung Bezug nimmt (Verdichtung 6 separater Ordner). In einem weiteren Schritt wurden die Funktionen der Leistungsvereinbarung herauskristallisiert (siehe Verdichtung 7 separater Ordner).

Als letzter Schritt der Auswertungsstrategie erfolgt die Ergebnisdarstellung, wie das nächste Kapitel aufzeigt. Dazu werden graphische Darstellungen sowie Fallinterpretationen genutzt.

4 Untersuchungsergebnisse der Kantone AG, GR, ZH

In der nachfolgend dargestellten Auswertung werden die Leistungsvereinbarungen der Kantone untersucht. Es wird darauf hingewiesen, dass die nachfolgenden Resultate keinerlei Verallgemeinerung zulassen. Die Handhabung der Leistungsvereinbarung variiert nicht nur zwischen den Kantonen, sondern auch innerhalb der Kantone zwischen den Departementen und auch von Amt zu Amt. Ziel der nachfolgenden Darstellung ist es, die unterschiedliche Handhabung der Leistungsvereinbarung in der Praxis anzuschauen und vertieften Einblick in den Umgang mit der Leistungsvereinbarung zu erhalten. Die nachfolgende Ausführung erfolgt zuerst in einer Übersicht pro Kanton. Danach wird eine zusammenfassende Darstellung der Resultate aufgezeigt. Quellenangaben zu den Interviews erfolgen jeweils mit Angabe der Interviewnummer, welche im separaten Ordner bei den jeweiligen Interviews angegeben ist und der Nachvollziehbarkeit dient. Aus Anonymitätsgründen wird auf die namentliche Zitierung verzichtet.

4.1 Kanton Aargau

Im Kanton Aargau wurde das Departement für Volkswirtschaft ausgesucht und mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie mit der Gemeindeabteilung je ein Interview geführt. Im Folgenden sind die Instrumente zur Zielfestlegung dargestellt. Das Entwicklungsleitbild ist die oberste Planungsvorgabe und dient als langfristiges Planungsinstrument des Regierungsrats (https://www.ag.ch/de/rr/strategie_rr/entwicklungsleitbild/entwicklungsleitbild.jsp, 13.06.2014). Mit dem Planungsbericht kann der Regierungsrat dem Grossen Rat Veränderungen zu kantonalen Aufgaben zur Genehmigung unterbreiten. Der Grosse Rat kann Änderungen verlangen (DAF Art. 8). Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan setzt sich aus den Aufgabenbereichsplänen zusammen. Ein Aufgabenbereichsplan umfasst das Budgetjahr und drei Planjahre mit den aufgabenseitigen und finanziellen Steuergrössen, sowie weiteren Angaben (DAF Art. 11, Abs. 1). Mit dem Jahresbericht und der Rechnung wird Rechenschaft abgelegt. Der Jahresbericht setzt sich aus den Aufgabenbereichsberichten zusammen (DAF Art. 19, Abs. 1). Für die Konkretisierung auf Stufe Amt ist der Produkte- oder Produktgruppenplan vorgesehen (gleich Leistungsvereinbarung). In den Interviews mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie mit der Gemeindeabteilung hat sich jedoch gezeigt, dass die Leistungsvereinbarung nicht angewendet wird, bzw. ein Schattendasein führt (Interview 2 und Interview 12).

4.2 Kanton Graubünden

Im Kanton Graubünden wurde das Departement für Finanzen und Gemeinden ausgesucht und mit dem Amt für Gemeinden, dem Personalamt und dem Departementssekretär je ein Interview geführt. Die Instrumente für die Zielfestlegung werden im Folgenden dargestellt.

Der Grosse Rat erlässt übergeordnete Ziele und Leitsätze, welche mit dem Regierungsprogramm und dem Finanzplan ausdifferenziert dargelegt werden (Regierungsrat Kanton Graubünden 2011, 1257). Das Regierungsprogramm enthält die wichtigsten Aktivitäten für die vier Jahre der Legislatur (ebd., 1255). Zusätzlich existiert das Gesetzgebungsprogramm, welches die wichtigsten Revisionen umfasst, welche in den nächsten vier Jahren an die Hand genommen werden sollen (ebd., 1343). Die Schwerpunkte des Regierungsprogramms werden im Jahresprogramm und im jährlichen Budget konkretisiert. Das Budget enthält die Verknüpfung mit Aufgaben und Zielen und stellt den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan dar. Der Planungsbericht fasst die finanziellen Eckwerte pro Produktgruppe zusammen. Der Geschäftsbericht ist analog dem Planungsbericht aufgebaut und dient der Berichterstattung Ende Jahr (ebd., 1016). „Damit ist die Durchgängigkeit von der langfristigen, übergeordneten Planung (Finanzplan), über die mittelfristige Planung auf Produktgruppenebene (IAFP) bis zur jährlichen Kreditbindung (Planungsbericht) gegeben und die Nachvollziehbarkeit sichergestellt“ (Regierungsrat Kanton Graubünden 2006, 1015).

Die Schwerpunkte des Regierungsprogramms werden in Jahreszielen im Jahresprogramm konkretisiert, welche nicht nur auf eine Dienststelle zutreffen müssen, sondern auch Dienststellenübergreifend sein können (Interview 10). Die Leistungsvereinbarung wird für vier Jahre erstellt und enthält den Grundauftrag der Ämter und andere Rahmenbedingungen für diese Periode. Die Konkretisierung der Jahresziele für die Ämter erfolgt über die Mitarbeiterbeurteilung zwischen Departementsvorsteher/ Departementsvorsteherin und Amtsvorsteher/ Amtsvorsteherin und ist auf das Jahresprogramm abgestimmt (Interview 10). Das Controlling ist je Amt unterschiedlich und die Handhabung wird direkt in der Leistungsvereinbarung festgehalten. Im Personalamt erfolgt das Controlling im Rahmen von Amtsbesprechungen und mittels Projekt- und Zwischenberichten (Meilensteinen), sowie über die Mitarbeiterbeurteilung (MAB). Im Amt für Gemeinden erfolgt das Controlling über den Statusbericht, die MAB und das Gemeinde- und Gebietsreform-Controlling.

4.3 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich wurde für die Analyse die Volkswirtschaftsdirektion (VD) ausgesucht. An den Interviews haben das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), das Amt für Verkehr (AfV) und das Departementscontrolling (DC) teilgenommen. Die Instrumente für die Zielfestlegung im Kanton Zürich werden im Folgenden dargestellt. Es wird zwischen langfristigen Zielen und Legislaturzielen unterschieden. Die langfristigen Ziele stellen „die Zielsetzungen aller Tätigkeiten des Kantons dar, die ihm von der Kantonsverfassung und vom Bund übertragen worden sind“ (Regierungsrat Kanton Zürich 2014). Die Legislaturziele stellen vierjährige politische Schwerpunkte der Regierung dar. Der Regierungsrat hat für die aktuelle Legislaturperiode 18 Legislaturziele und 86 Massnahmen festgelegt. Die langfristigen Ziele und die Legislaturziele fliessen in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) und werden über Aufgaben und Indikatoren zu Wirkungen, Leistungen und Wirtschaftlichkeit festgemacht. Im KEF befinden sich die langfristigen Ziele unter der Rubrik ‚Aufgaben‘ und die Legislaturziele unter der Rubrik ‚Entwicklungsschwerpunkte‘ (Interview 8). Das Reporting zum KEF läuft über den Geschäftsbericht Ende Jahr. Die Prozesse zur Festlegung der langfristigen Ziele und der Legislaturziele, sowie deren Reporting werden vom Regierungcontrolling wahrgenommen. Für die jährliche Konkretisierung der Legislaturziele auf Stufe Amt dient die Zielvereinbarung zwischen Regierungsrat/ Regierungsrätin und Amtsvorsteher/ Amtsvorsteherin. Das Reporting zur jährlichen Zielerreichung findet in einem Leistungscontrolling statt, welches trimesterweise durchgeführt wird (Interview 8). Amtsintern lassen sich ganz unterschiedliche Instrumente zur weiteren Konkretisierung der Jahresziele wiederfinden, worauf nachfolgend noch näher eingegangen wird. Die VD weist hohe fachliche Heterogenität auf und ist dezentral organisiert. Es gibt wenige Schnittstellen zwischen den Ämtern (Interview 9). Das DC macht nur minimale Vorgaben für die Leistungsvereinbarung (Formular, Abläufe, inhaltlichen Schwerpunkte). Diese Vorgaben sind stark abhängig vom Departementsvorsteher/ von der Departementsvorsteherin (Interview 9). Das AWA setzt neben der Zielvereinbarung zwischen Departementsvorsteher/ Departementsvorsteherin und Amtsvorsteher/ Amtsvorsteherin auf ein detaillierteres Instrument für die jährliche Amtsführung. Dieses Instrument ist eine Ziel- und Projektliste für das ganze AWA, wo die Ziele detaillierter dargelegt werden und Ziele der Abteilungen dazukommen. Dieses Dokument weist ebenfalls Rubriken auf, welche nur für den internen Gebrauch gedacht sind (Beispiel: Rubrik Geschäftsleitung). Das AfV verfeinert die Zielvereinbarung amtsintern über die MAB. In diesem amtsinternen Führungsinstrument werden zuerst die Abteilungsziele aufgeführt, danach die Amtsziele und schliesslich die persönlichen Ziele der Abteilungsleiter (Interview 11).

4.4 Detaillierte Darstellung der Ergebnisse aus den Kantonen

4.4.1 Festhaltung der Leistungsvereinbarung in Rechtsnormen

In der vorgängig durchgeführten Umfrage wurde die Rechtsnorm erhoben, in welcher die Leistungsvereinbarung verankert ist. Folgende Tabelle zeigt eine Übersicht. Oft ist die Leistungsvereinbarung im Gesetz oder der Verordnung festgehalten. Ob sie in internen Richtlinien festgeschrieben ist, konnte nur zum Teil festgestellt werden. Diese Frage wäre noch vertieft zu klären.

Rechtsnorm Kanton	Gesetz	Verordnung	Richtlinie, Handbuch etc.
AG	-	-	?
BE	Organisationsgesetz (OrG) Art. 22	Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV) Art. 134	In Führungs- und zielbezogenen Richtlinien des Amtsreglements und des Führungs- und Organisationshandbuchs
GR	-	Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt (FHV) Art. 3 Abs. 3	-
LU	Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) Art. 19 Abs. 2	Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLV) Art. 20	Handbuch zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLH)
ZH	Indirekt in: Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) Art. 34-37 va. Art. 35	Im weiteren Sinne in Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) Art. 1-10	Indirekt in: Organisationsverordnung der Volkswirtschaftsdirektion (OV VD) Art. 10 Abs. 2 (Abs. 1)

Tabelle 3: Festhalten der LVB in Rechtsnormen (eigene Darstellung aufgrund Umfrage)

Es hat sich gezeigt, dass die Leistungsvereinbarung mehrheitlich im Gesetz oder entsprechenden Verordnungen festgeschrieben wurde. Ebenfalls hat die Leistungsvereinbarung zum Teil Eingang in verwaltungsinterne Richtlinien oder Handbücher gefunden. Interessant ist der Kanton Zürich, welcher die Leistungsvereinbarung (genannt Zielvereinbarung) nicht explizit festhält, jedoch lassen sich mehrere Artikel wiederfinden, welche das Führen mit Ziele thematisieren und festhalten (Umfrage siehe separater Ordner).

4.4.2 Elemente einer Leistungsvereinbarung in der Praxis

Schon das vorgängig durchgeführte Literaturstudium und die Umfrage haben gezeigt, dass die Handhabung der Leistungsvereinbarung in den Kantonen, wie auch innerhalb der Kantone sehr heterogen ist. Die verschiedenen Leistungsvereinbarungen aus den Kantonen wurden auf ihre Elemente hin untersucht und die wesentlichen Resultate werden in diesem Kapitel vorgestellt. Die Tabelle mit den Resultaten zum Vergleich der Elemente einer Leistungsvereinbarung beim Bund und den Kantonen befindet sich im Anhang 2. Die vorläufige Leistungsvereinbarung unter NFB gemäss dem Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements (2013, 73ff.) befindet sich im Anhang 10.

Es hat sich gezeigt, dass die Leistungsvereinbarung in den Kantonen zum Teil gleiche Grundelemente aufweisen. Dabei handelt es sich um die Dauer, die Kontraktpartner, sowie Ziele und Angaben zur Messbarkeit. Die Angaben zu diesen einzelnen Elementen variieren jedoch inhaltlich enorm. Neben den Elementen, welche in allen Leistungsvereinbarungen zu finden sind, gibt es weitere, die nicht überall vorhanden sind. Es wird darauf hingewiesen, dass die Begriffe (Messgrössen, Indikatoren, Ziel, Sollwert etc.) in den Kantonen unterschiedlich definiert werden.

Nachfolgend werden diejenigen Elemente vorgestellt, welche in allen Leistungsvereinbarungen gefunden werden konnten, nämlich Dauer, Kontraktpartner, Ziele und Angaben zur Messbarkeit der Ziele. Zusätzlich wird das Element der Berichterstattung in die Analyse aufgenommen, da die Überprüfung der Zielerreichung ein elementarer Bestandteil des Führens mit Zielen darstellt. Zur Nachvollziehbarkeit der Aussagen wird die jeweilige Interviewnummer angegeben. Die detaillierte Quellenangabe kann der Verdichtung 5 im separat beigelegten Ordner entnommen werden.

4.4.2.1 Dauer

Die Gültigkeitsdauer der Leistungsvereinbarung beträgt in den untersuchten Fällen ein Jahr. Nur im Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) des Kantons Graubünden wird eine Vierjahresperiode ausgewiesen. Ursprünglich war auch im Kanton Graubünden eine Periode von einem Jahr angedacht (Regierungsrat Kanton Graubünden 2006, 1006). Diese hat sich in der Praxis aber nicht durchgesetzt. Die Periode von vier Jahren wird damit begründet, dass damit eine Sicherheit und Stabilität in der Ausrichtung der Aufgabenerfüllung erreicht wird (Interview 3). Mit der Leistungsvereinbarung wird der Rahmen gesetzt und sie dient als Zwischenstufe von Politik und Verwaltung. Somit muss nicht direkt vom Politischen auf das Be-

triebliche gesprungen werden (Interview 10). Eine jährliche Leistungsvereinbarung wird ebenfalls als überflüssig erachtet, weil es sonst schon genügend jährliche Führungsinstrumente gibt (monatliche Sitzungen zwischen Departement und Amt, MAB, Statusbericht mit Jahreszielen zu Projekten und Schwerpunkten). Eine jährliche Leistungsvereinbarung würde zu Doppelspurigkeiten und Mehraufwand führen (Interview 10 und 3).

4.4.2.2 Gliederung und Kontraktpartner

In den untersuchten Fällen wird die Leistungsvereinbarung jeweils vom Departementsvorsteher/ der Departementsvorsteherin und dem Amtsvorsteher/ der Amtsvorsteherin unterzeichnet.

Die Gliederung der Leistungsvereinbarung orientiert sich in den untersuchten Fällen entweder an den Produkt- bzw. Leistungsgruppen oder am Organigramm. Hier kommt die starke Anlehnung an die übergeordneten Instrumente AFP, VA mit IAFP etc. zum Vorschein (siehe Tabelle zu den Elementen einer LVB im Anhang 2), welche sich in Produkt- bzw. Leistungsgruppen gliedern. Da die Leistungsvereinbarung eine Konkretisierung des VA mit IAFP darstellt, bietet sich eine gleiche Gliederung nach Produkt- bzw. Leistungsgruppen an, was in den meisten der untersuchten Fällen auch gemacht wird. Dies vor allem dann, wenn amtsintern die Produkt- bzw. Leistungsgruppen den einzelnen Abteilungen, also dem Organigramm entsprechen. Es hat sich bei der inhaltlichen Analyse der verschiedenen Leistungsvereinbarungen gezeigt, dass für die Gliederung der Leistungsvereinbarung die Abteilungs- bzw. Sektionsbezeichnungen und nicht zwingend die Bezeichnung der Leistungsgruppen gebraucht werden. Weiter hat sich gezeigt, dass sich die Gliederung der Leistungsvereinbarung nicht nur am Organigramm bzw. den Leistungsgruppen orientiert, sondern auch an Projekten der Verwaltungseinheit. Im genannten Fall sind zwei der drei Abteilungen der Verwaltungseinheit in der Leistungsvereinbarung aufgeführt, die dritte Abteilung wird jedoch nicht separat dargestellt. Die dritte Abteilung ist in den Zielen des Projekts abgebildet. Es handelt sich um eine Abteilung, welche für die Gesamtkonzeption zuständig ist, also eine Querschnittfunktion hat.

4.4.2.3 Zielekaskade & Führungsinstrumente

Die Kernfunktion einer Leistungsvereinbarung ist das Festhalten von Zielen. Auf Stufe Amt stellt sich nun die Frage, welche Ziele in einer Leistungsvereinbarung festgehalten werden sollen. Sind das Ziele zum Grundauftrag, zu Projekten und Vorhaben oder auch interne Organisationsziele, sowie persönliche Ziele des Amtschefs?

Im Kanton Graubünden wird die Leistungsvereinbarung für vier Jahre abgeschlossen. Sie

enthält deshalb keine detaillierten Ziele. Einzig unter der Rubrik ‚weitere Rahmenbedingungen‘ können Ziele zum Grundauftrag eines Amtes oder sonstige Vorgaben des Departements ans Amt, welche über längere Zeit zu erfüllen sind, angegeben werden. Ansonsten wird nur auf die Zielsetzung im Produktgruppenbudget verwiesen. Im Departement für Finanzen und Gemeinden des Kantons Graubünden ist die Mitarbeiterbeurteilung des Amtschefs/ der Amtschefin das Instrument, wo jährliche Ziele des Amtes festgehalten werden. Es ist abhängig vom Departementsvorsteher/ der Departementsvorsteherin, ob die MAB auch persönliche Ziele des Amtschefs/ der Amtschefin oder nur Dienststellenziele beinhaltet (Interview 3 und 10).

In den untersuchten Fällen des Kantons Zürich werden die Ämter über die Zielvereinbarungen (Leistungsvereinbarung) geführt. In der Leistungsvereinbarung sind hauptsächlich Projektziele und zum Teil Ziele zum Grundauftrag aufgeführt. Es lassen sich aber auch exogen beeinflusste Ziele finden, welche vom Amt selber nicht, oder nur teilweise beeinflussbar sind. Diese sind in der Leistungsvereinbarung der Verwaltungseinheit grau hinterlegt. Eine Unterscheidung nach der Art der Ziele durch das Aufführen in verschiedenen Rubriken wird in der Leistungsvereinbarung nicht vorgenommen. Als Beispiel für ein persönliches Ziel eines Amtsleiters/ einer Amtsleiterin wird die Reorganisation des Amtes genannt. Ein solches Ziel müsste jedoch nicht zwingend in die Leistungsvereinbarung kommen, sondern es würde dafür eher eine eigene MAB geschaffen werden (Interview 11).

In einem Fall wird die Leistungsvereinbarung amtsintern in einer Ziel- und Projektliste verfeinert, welche für die interne Amtsführung genutzt wird (Interview 8). In diesem Dokument wurde eine Kategorie ‚Geschäftsleitung‘ geschaffen, welche diese amtsinternen Ziele aufzählt, beispielsweise ‚die nachhaltige Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz‘. Die Ziele dieser amtsinternen Kategorie werden nicht im Controlling und Reporting für das Departement aufgenommen. Dies lässt sich aus der Spalte ‚Volkswirtschaftsdepartement Referenz VD‘ in der Leistungsvereinbarung ablesen. Darin wird angegeben, wo ein Ziel herkommt bzw. wohin es wieder rapportiert werden muss (Interview 8).

Im Kanton Aargau wird die jährliche Zielsetzung und Beurteilung der Amtsleiter über den Dialog und weniger über die Leistungsvereinbarung realisiert (Interview 2). Im Dialog (im MIS genannt Umantis) wird festgehalten, dass die Ziele des AFP zu erreichen sind (Interview 2 und Interview 12). Die Leistungsvereinbarung, welche zum Teil pro Forma noch existiert, ist etwas breiter ausgestaltet als der AFP. Er beinhaltet unter Umständen mehr Ziele und Indikatoren (Interview 2). Für die Zielkonkretisierung sind also amtsintern oftmals weitere Instrumente vorhanden. So kommen zusammenfassend gesagt für die konkrete Amtsführung zum Beispiel interne Schwerpunktlis ten (Interview, 1), der Dialog (Interview 2 und 12),

Dienststellenziele (Interview 3), Ziel- und Projektlisten (Interview 8) oder die Mitarbeiterbeurteilung (Interview 10 und Interview 11) zur Anwendung, um die Leistungsvereinbarung zu konkretisieren.

Die persönlichen Ziele eines Amtschefs/ einer Amtschefin und die Organisationziele des Amtes werden in den meisten Fällen in getrennten Instrumenten aufgeführt (Interview 2, Interview 3, Interview 8, Interview 10, Interview 12). So werden in der LVB meist Organisationsziele festgehalten und in der Mitarbeiterbeurteilung die persönlichen Ziele.

4.4.2.4 Messbarkeit

Ein wichtiger Punkt einer Leistungsvereinbarung ist die Überprüfung der Zielerreichung, also die Messbarkeit der Ziele. Abgesehen davon, dass in allen Kantonen unterschiedliche Begriffe für die Messbarkeit eines Ziels verwendet werden (Indikator, Messgrössen, Standards, Meilensteine, Beschreibungen, Zielwert) fällt auf, dass die Ziele praktisch ausschliesslich mit Terminen oder einer Anzahl gemessen werden (vgl. Tabelle Elemente LVB Anhang2). Dies kann zum einen daher rühren, dass die Leistungsvereinbarung mehrheitlich Projektziele enthält und diese gut mit Meilensteinen (Terminen) überprüft werden können. Zum anderen ist ein konkreter Termin oder eine konkrete Anzahl eine gut fassbare Grösse.

4.4.2.5 Berichterstattung und Angaben zu rechtlichen Grundlagen

Angaben zum Controlling und Reporting der Leistungsvereinbarung und zu rechtlichen Grundlagen (gesetzliche Grundlagen, welche für das Amt relevant sind) werden in den untersuchten Fällen nur von den Kantonen Graubünden und Zürich erwähnt (siehe Tabelle im Anhang 2). Auch bei diesem Element gibt es eine grosse Varianz in der Ausgestaltung. Zum Teil wird nur in einem Satz auf die rechtliche Grundlage verwiesen und zum Teil gibt es eine komplette Auflistung aller relevanten Rechtssätze. Ein ausformulierter Grundauftrag in der Leistungsvereinbarung ist nur im Departement für Gemeinden des Kantons Graubünden zu finden. In den untersuchten Fällen im Kanton Zürich gibt es keine Ausformulierung des Grundauftrags in der Leistungsvereinbarung. Angaben zur Berichterstattung sind in den Leistungsvereinbarungen des Kantons Zürich unter der Rubrik Controlling zu finden. Diese Rubrik legt den Berichterstattungsrythmus des Leistungscontrollings fest. In der Leistungsvereinbarung des Kantons Graubünden gibt es auch eine Kategorie Controlling, wo die verschiedenen Controllinginstrumente aufgelistet sind, jedoch ohne genaue Termine.

In der Leistungsvereinbarung des Kantons Aargau lassen sich weder Angaben zu rechtlichen Grundlagen noch Angaben zur Berichterstattung finden.

4.4.3 Funktionen der LVB

Neben den Elementen einer Leistungsvereinbarung, stellt sich die Frage nach der Funktion einer Leistungsvereinbarung. Eine in der Literatur oft genannte Funktion der Leistungsvereinbarung ist das Konkretisieren der übergeordneten politischen Ziele auf Amtsstufe. Daneben konnten aus Sicht der Autorin aus den Interviews vier weitere Funktionen herauskristallisiert werden. Folgende Tabelle veranschaulicht die Funktionen einer Leistungsvereinbarung:

Stabilitätsfunktion	Im Falle einer LVB von 4 Jahren: Festhalten des Grundauftrags und von mittelfristig zu erreichenden Zielen zwischen Departement und Amt
Rahmenfunktion	Grenzt die Tätigkeiten eines Amtes ein
Sicherheitsfunktion	Dient der Rückendeckung durch den DepartementsvorsteherIn bei der Verfolgung von Aufgaben
Konkretisierung von Zielen	Die LVB verfeinert die übergeordneten politischen Ziele
Controllingsfunktion	Festgehaltene Ziele werden überprüft

Tabelle 4: Funktionen einer LVB (eigene Darstellung)

Im Fall vom Kanton Graubünden hat die Leistungsvereinbarung eine Stabilitätsfunktion (Interview 3). Sie wird für eine Periode von vier Jahren abgeschlossen. Der Grundauftrag wird ausformuliert festgehalten. Im Feld ‚weitere Rahmenbedingungen‘ können Ziele und Vorgaben des Departements festgehalten werden, welche über eine mehrjährige Periode zu erfüllen sind. Als Beispiel kann die Reduktion der klassischen Revisionstätigkeit eines Amtes genannt werden (Interview 3). So kann eine Stabilität in der Ausrichtung bei der Aufgabenerfüllung des Amtes erreicht werden. Die Leistungsvereinbarung dient auch dazu, das Amt an einer gewissen Selbstverwirklichung zu hindern (Interview 3). Es besteht zum Teil die Tendenz, dass ein Amt seine Kompetenzen ausreizt und möglicherweise überschreitet. Der Leistungsvereinbarung wird somit auch eine Rahmenfunktion zugestanden.

Eine dritte Funktion der Leistungsvereinbarung ist die Sicherheitsfunktion, im Sinne der Absicherung und Rückendeckung durch vorgesetzte Stellen, welche in drei Interviews zum Vorschein kam. Zum einen kann mit der Leistungsvereinbarung ein politisches Commitment abgeholt werden, was heisst, dass der Amtsvorsteher/ die Amtsvorsteherin beim Departementsvorstener/ der Departementsvorsteherin z.B. die Erlaubnis holt, eine Aufgabe verstärkt zu verfolgen (Interview 3, Interview 11, Interview 8). Dazu werden die Stichwörter der ‚Verbindlichkeit der Stossrichtung‘ und der ‚Gewissheit zur Legitimation‘ sowie der ‚politischen

Rückendeckung“ genannt. Zum anderen wurde erwähnt, dass die Leistungsvereinbarung vor allem dann nützlich ist, wenn zu einer Aufgabe ein Gesetz noch in Arbeit oder noch nicht definitiv verabschiedet ist, wie dies im Kanton Zürich bei der Standortförderung der Fall ist. Der Zürcher Kantonsrat lehnte im August 2012 ein Gesetz zur Standortförderung ab (Zürcher Oberländer 2012). Ein langfristiges Ziel des Kantons lautet jedoch „Der Kanton Zürich ist ein wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität“ (Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2015, 20). Die Leistungsvereinbarung kann dann als gewisse Sicherheit, Stossrichtung und Verbindlichkeit verstanden werden, damit ein Amt seine Aufgabe bezüglich der gesetzten Ziele verfolgen kann.

Die „politische Rückendeckung“, welche mit der Leistungsvereinbarung eingefordert wird, darf jedoch nicht mit der Schaffung neuer gesetzlichen Grundlagen verwechselt werden. Dies wird nach Ansicht der Autorin mit der Leistungsvereinbarung auch nicht bezweckt. In Bereichen, welche von politischen Diskussionen mit unsicherem Ausgang oder langen Verhandlungen geprägt sind, kann die Leistungsvereinbarung dem Geschäft eine gewisse Stabilität geben und die Weiterarbeit ermöglichen. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Leistungsvereinbarung kein Ersatz für eine gesetzliche Grundlage darstellt. Thom & Ritz (2008, 248) verweisen auf den Gegenstand einer Leistungsvereinbarung, nämlich auf die Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags. Lienhard (2005, 380) erwähnt die Konkretisierung der Gesetzgebung und Planung, welche in der Leistungsvereinbarung vorgenommen wird. Es können zwar weitere Vorgaben definiert werden, dies jedoch nur im Rahmen der zu erbringenden Leistungen. Leistungsvereinbarungen sind wegen des „Legalitätsprinzips Grenzen gesetzt“ (Lienhard 2005, 382).

Eine weitere Funktion der Leistungsvereinbarung ist die Controllingfunktion. Ein Amt kann die Leistungsvereinbarung als Controllinginstrument für politisch wichtige Themen nutzen. Neben der Leistungsvereinbarung werden aber meistens noch andere Projektlisten mit Projektcontrolling geführt (Interview8, Interview 11).

Eine weitere Funktion, welche der Leistungsvereinbarung von der Literatur her zugestanden wird, ist das Konkretisieren von politischen Zielen, also das Herunterbrechen der übergeordneten Ziele auf die betriebliche Ebene (Thom & Ritz 2008, 249, Lienhard 2005, 40).

In allen untersuchten Fällen in den Kantonen kommt diese Funktion zum Tragen. Aber auch hier gibt es starke Unterschiede in der Handhabung. Dies ist nach Ansicht der Autorin wesentlich bestimmt durch das Vorhandensein von anderen Instrumenten. Deshalb werden im nächsten Abschnitt die Interaktionen der Leistungsvereinbarung mit weiteren Instrumenten betrachtet.

4.4.4 Ablauforganisation

4.4.4.1 Zusammenspiel mit anderen Instrumenten

Wie im vorangehenden Kapitel beschrieben, ist eine Funktion der Leistungsvereinbarung das Konkretisieren der übergeordneten Ziele auf Stufe Amt. Dass die Handhabung jedoch abhängig ist von anderen Instrumenten, hat sich in den Interviews mit den Kantonen Aargau, Graubünden, Luzern und Zürich gezeigt.

Beim Kanton Aargau ist die Leistungsvereinbarung praktisch deckungsgleich mit dem Jahresbericht und dem AFP. In der Leistungsvereinbarung werden noch einige Ziele mehr ausgewiesen. Die konkrete Führung wird über den schon sehr detaillierten AFP und über den Dialog der jährlichen Mitarbeiterzielvereinbarungen und Beurteilungen vorgenommen (Interview 2). Darin ist auch die Konkretisierung der Jahresziele für das Amt enthalten.

Im Kanton Graubünden dient die Leistungsvereinbarung nicht der Konkretisierung der übergeordneten politischen Ziele auf Stufe Amt, weil diese einer Vierjahresperiode untersteht. Die Leistungsvereinbarung dient hier der Festhaltung des Rahmens, im Sinne des Grundauftrags und längerfristig zu erfüllender departementaler Vorgaben. Die Konkretisierung der übergeordneten politischen Ziele erfolgt durch die Mitarbeiterbeurteilung (MAB).

Im Kanton Graubünden und Zürich wird das Controlling zur Leistungsvereinbarung anhand bestehender Controllinginstrumente durchgeführt. Zürich rapportiert im Leistungscontrolling über den Stand der Leistungen, welches gleichzeitig als Leistungsnachweis zur Leistungsvereinbarung dient (Interview 8 und Interview 11). Das Departement für Gemeinden des Kantons Graubünden rapportiert die jährliche Zielerreichung im Rahmen der Dienststellenberichterstattung und des Produktgruppenberichts oder des Statusberichts, sowie der Rechnung und dem Geschäftsbericht (Interview 10 und Interview 3). Es bestehen hier somit keine separaten Instrumente für die Überprüfung der Leistungsvereinbarung.

Dass kein separater Leistungsnachweis zur Leistungsvereinbarung geführt wird, hat mit dem tiefen Detaillierungsgrad der vierjährigen Leistungsvereinbarung zu tun. In der Leistungsvereinbarung werden keine detaillierten Ziele aufgeführt, welche laufend überprüft werden müssen. Nach Ablauf der Vierjahresperiode wird die Leistungsvereinbarung neu erstellt und gegebenenfalls angepasst (Interview 3).

Im Finanzdepartement des Kantons Luzern ist der Leistungsnachweis in der Leistungsvereinbarung integriert. Die Leistungsvereinbarung deckt in einem die Zielfestlegung zwischen Departement und Amt, das Controlling zu Leistungen und Finanzen und das Reporting zum IKS ab. Die Leistungsvereinbarung ist hier nach Ansicht der Autorin mehr ein Controllinginstru-

ment als ein Führungsinstrument.

Ein Zusammenspiel der Leistungsvereinbarung besteht auch mit dem Instrument der Mitarbeiterbeurteilung, bzw. dem Mitarbeitergespräch. Die Ziele in der Leistungsvereinbarung werden noch eine Stufe weiter herunter gebrochen auf Abteilungs- und Teamleiter. Ein Herunterbrechen bis auf den einzelnen Mitarbeiter/ die einzelne Mitarbeiterin wird nur in Ausnahmefällen gemacht. In allen untersuchten Fällen der Kantone Zürich, Graubünden und Aargau spielt die Zielkonkretisierung mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen (Abteilungsleiter und Teamleiter) und die dazu notwendigen Gespräche eine wichtige Rolle. Die Ziele der Mitarbeitenden werden jedoch auf unterschiedlicher Basis festgelegt. Im Kanton Aargau und Graubünden kann keine durchgehende Zielkaskadierung von Legislaturzielen bis zu den Zielen der Amtsleiter/ Amtsleiterinnen oder Abteilungsleiter/ Abteilungsleiterinnen festgestellt werden. Da im Kanton Aargau der AFP als hauptsächliches Führungsinstrument zwischen Departement und Amt genutzt wird, ist der Bezug zwischen Zielen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und des AFP selten gegeben und auch schwer direkt herzustellen (Interview 2).

Im Kanton Zürich dagegen besteht eine gut nachvollziehbare Zielkaskade. In einem der Ämter basiert die MAB zu wesentlichen Teilen auf der Leistungsvereinbarung. Daneben sind vor allem Projektziele der Abteilung und persönliche Ziele des Abteilungsleiters/ der Abteilungsleiterin aufgeführt, welche nicht direkt auf der Leistungsvereinbarung basieren (Interview 11). Für eine durchgehende Zielkaskade ist es entscheidend, dass die Ziele der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf einer unterschriebenen Leistungsvereinbarung basieren. Im geeignetsten Fall findet das Gespräch zur Leistungsvereinbarung mit dem Departementsvorsteher/ der Departementsvorsteherin Ende Jahr statt und aufgrund der verabschiedeten Leistungsvereinbarung werden die MAB's erstellt (Interview, 3, Interview 8, Interview 11).

4.4.5 Aufbauorganisation: Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung

Im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung stellt sich auch die Frage nach dem Träger der Verantwortung für die Zielerreichung der Leistungsvereinbarung.

In der Literatur zur Führungsverantwortung wird darauf hingewiesen, dass innerhalb der Verwaltung eine Abstufung der Führungsverantwortung entlang der Linie erfolgt. Dabei ist entscheidend, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar aufteilbar sind. Eine Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen auf Stellen und Stelleninhaber kann mittels verschiedener Instrumente erfolgen. Diese kann durch die Stellenbeschreibung, das Pflichtenheft, ein Funktionsdiagramm oder das Organigramm erfolgen. Durch das Kongruenzprinzip soll der Verantwortungsdiffusion entgegengewirkt werden und eine eindeutige

Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen erwirkt werden. Die umfassende Führungsverantwortung ist nicht delegierbar (Thom 1980, 356ff.).

In der Praxis zeigt sich die eindeutige Zuteilung der Verantwortung an Amtsleiter und Amtsleiterinnen in der Tatsache, dass er bzw. sie die Leistungsvereinbarung für die Stufe Amt alleine unterschreibt.

Beim Interview in einem Amt wurde die Frage diskutiert, was die Kompetenz einer Geschäftsleitung wäre in der Hierarchie der Verwaltung. Die Diskussion hat ergeben, dass eine Geschäftsleitung eigentlich keine Kompetenz hat, denn entweder ist der Amtschef/ die Amtschefin oder ein Abteilungsleiter/ eine Abteilungsleiterin verantwortlich. Der Amtschef/ die Amtschefin kann immer auch zur Verantwortung gezogen werden, wenn in einer Abteilung ein Problem auftritt. Dazu kommt, dass meistens alle Ziele der Leistungsvereinbarung einer Abteilung zugeordnet werden. Beim Amtschef/ bei der Amtschefin selber bleibt selten ein Ziel hängen, ausser es handle sich zum Beispiel um eine Reorganisation des Amtes. Aber dann würde dieses Ziel wie weiter oben bereits beschrieben in der Mitarbeiterbeurteilung des Amtschefs/ der Amtschefin festgehalten werden (Interview 11). Als wichtig wird erachtet, dass die Ziele gemeinsam in der Geschäftsleitung erarbeitet werden. Dadurch kann man die Ziele aus den Abteilungen abholen und die Leistungsvereinbarung geniesst den Rückhalt der Geschäftsleitung (Interview 8 und 11).

4.4.6 Kultur: Management by Objectives und Personalführung

Wie bereits im Theorieteil der Arbeit dargestellt, wird davon ausgegangen, dass die Kultur „keine statische Grösse ist, sondern sich abhängig von der gegenseitigen Beeinflussung zwischen staatlichen Institutionen und Umsystem verändert und entwickelt“ (Thom & Ritz 2008, 77). Die Kultur einer Organisation ist für Aussenstehende zum Teil schwer fassbar. Für das Sichtbarmachen der Kultur können Artefakte (Rituale, Dokumente, Bekleidung etc.), Werte (z.B. Leistungsorientierung) und Grundannahmen (Weltanschauungen, Gedanken etc.) (ebd., 77) dienen.

Die Leistungsvereinbarung kann in diesem Sinne als Führungsinstrument des Departements gegenüber dem Amt oder innerhalb des Amtes selber genutzt werden. Entscheidend ist immer, dass das Instrument von den Führungskräften tatsächlich umgesetzt und nicht als Pflichtübung gehandhabt wird. Ob mit der Leistungsvereinbarung das Führen mit Zielen in der Verwaltung verankert wird und einen Kulturwandel antreibt, kann so nicht bestätigt werden. Die Interviews geben jedoch Hinweise, die auf eine solche Führungskultur schliessen lassen.

Für die Durchführung der Interviews auf Stufe Departement stellten sich jeweils die Departementscontroller oder die Departementssekretäre zur Verfügung. Sie waren die geeigneten Ansprechpartner und waren bereit, über ihre Arbeit Auskunft zu geben. In den Interviews hat sich gezeigt, dass das detaillierte Wissen um den Stand der Zielerreichung in den Verwaltungseinheiten bei den Controllern und Departementssekretären vorhanden ist, und dass die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen zwar punktuell nachfragen und die Informationen zur Führung nutzen, jedoch weit unangenehmere Rückfragen stellen könnten (Interview 9 und Interview 3).

Auch die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung kann einen Hinweis auf die Kultur des Führens mit Zielen geben. Im Kanton Zürich, wie auch in den Kantonen Graubünden und Aargau, werden die Leistungsvereinbarungen rudimentär gehalten, das heisst, es werden nur Minimalanforderungen an das Dokument gestellt. Im Kanton Zürich findet die Führung mit der Leistungsvereinbarung auf der obersten Führungsebene statt. Von dort können auch kritische Fragen gestellt, oder vertiefter auf die Ziele eingegangen werden (Interview 9). Es ist nicht nur entscheidend, was ein Departementsvorsteher/ eine Departementsvorsteherin von der Zielvereinbarung hält, sondern auch, wie der Amtschef/ die Amtschefin damit umgeht.

Im Kanton Luzern wird die Leistungsvereinbarung vor allem zwischen Departementscontroller und Finanzverantwortlichen der Ämter genutzt. Erst in einem zweiten Schritt geht dieser in die oberste Führungsebene (Interview 6). Inwiefern die Leistungsvereinbarung ein reines Controllinginstrument ist, oder inwiefern damit die Controllingtätigkeit als Führungsverantwortung wahrgenommen wird, kann aufgrund der Interviews nicht abschliessend beurteilt werden.

Im Kanton Aargau hat nach Aussagen in den Interviews ein Kulturwandel stattgefunden. Durch das WoV- System wurden die zu erfüllenden Aufgaben und zur Verfügung stehenden Mittel transparenter gemacht. Das Führen mit Zielen trägt zu diesem Bewusstsein bei. Jedoch wird in den Interviews betont, dass ein Instrument allein keinen Kulturwandel vollbringen kann. Entscheidend ist der jeweilige Führungsstil des Vorgesetzten und ob man die Instrumente ernst nimmt und „lebt“ (Interview 2). Die Leistungsvereinbarung führt im Kanton Aargau ein Schattendasein und trägt wenig zum Kulturwandel bei. Entscheidender ist hier der Dialog (im System Umantis) zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern.

4.4.7 Führung mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung

Wie bereits aufgezeigt wurde, ist die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung sehr heterogen. Bei der Frage, was unter guter Führung mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung verstanden wird, gibt es jedoch gewisse Gemeinsamkeiten (siehe Verdichtung 6 im separaten Ordner).

In 3 der 9 Interviews werden die Ziele der Leistungsvereinbarung angesprochen. Diese sollen zusammenfassend gesagt SMART definiert werden, also “Specific - Measurable - Achievable - Relevant – Timely” (Doran 1981, 35f.).

In 5 der 9 Interviews wurde der Dialog, das gemeinsame Besprechen, Aushandeln und Verabschieden der Leistungsvereinbarung hervorgehoben und zwar unabhängig der Stufe. So wird das Gespräch gegen innen, also zwischen Amtschef/ Amtschefin und Mitarbeiter/ Mitarbeiterin, aber auch gegen oben, zwischen Departementschef/ Departementschefin und Amtschef/ Amtschefin, als wesentlicher Bestandteil der Führung mit der Leistungsvereinbarung verstanden. Es wird als sehr wichtig erachtet, dass dieses Gespräch persönlich geführt wird. Die Besprechung der Leistungsvereinbarung kann in ein bestehendes Gespräch, zum Beispiel Amtsrapport, integriert werden und muss nicht zwingend als separates Gespräch zur Leistungsvereinbarung stattfinden.

In 3 von 9 Interviews wird die Vorausspektive, die Richtungsweisung für das Amt bzw. das Setzen eines Fokus mit der Leistungsvereinbarung angesprochen. Gute Führung hat eine Vorstellung davon, wo es hingehen soll und kann dies in der Leistungsvereinbarung festhalten.

In 3 der 9 Interviews wird das Konkretisieren des Gesetzes auf Stufe Amt angesprochen. Das Festlegen des Grundauftrags eines Amtes und das Sichtbarmachen der Nutzung der Gelder ist ein zentraler Punkt. Die in der Leistungsvereinbarung festgehaltenen Ziele müssen einen Bezug zu übergeordneten Zielen aufweisen.

In 4 der 9 Interviews wird der Führungs- und Controllingkreislauf angesprochen. Ziele müssen auch unterjährig angesehen werden und bilateral in Gespräche einfließen und nicht erst Ende Jahr wieder hervorgeholt werden. Das Feedback zur Leistungsvereinbarung selber, aber auch zur unterjährigen Berichterstattung, ist entscheidend. Die oberste Führung muss die Ziele ernst nehmen, sonst werden sie auf tieferen Hierarchiestufen vernachlässigt. Der Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen muss die Zielvereinbarungs- sowie Controllinggespräche zur Leistungsvereinbarung selber führen, womit sie deren Bedeutung unterstreichen. Das Controlling muss Führungsaufgabe sein. Der Controller/ die Controllerin hat eine Unterstützungsfunktion und soll die Daten transparent für die Führung darlegen.

Folgende Grafik veranschaulicht die oben diskutierten Resultate zur Frage, was eine gute Führung mit einer verwaltungsinternen LVB ausmacht:

Führen mit der Leistungsvereinbarung (LVB)		Anzahl Nennungen
1.	Ziele sind nach dem SMART-Prinzip festzulegen: „Specific – Measurable – Achievable – Relevant – Timely“	3/9
2.	Die Ziele werden im Dialog mit den Beteiligten ausgehandelt und verabschiedet.	5/9
3.	Die Ziele sind klar auf die angestrebte Entwicklung ausgerichtet und fokussieren die dazu notwendigen Schritte.	3/9
4.	Mit den Zielen werden Grundauftrag und die Nutzung der Gelder sichtbar und nachvollziehbar.	3/9
5.	Die Zielerreichung soll regelmäßig, möglichst auch unterjährig im Dialog überprüft werden. Dabei kommt dem Feedback der Führung an die Ausführenden eine große Bedeutung zu.	4/9

Tabelle 5: Elemente „gute“ Führung mit einer LVB (eigene Darstellung)

Aufgrund der oben dargelegten Resultate aus den Interviews mit den Kantonen, werden im nächsten Kapitel Folgerungen für NFB gezogen und dargestellt.

4.5 Folgerungen für NFB

Die folgenden Ausführungen legen Empfehlungen dar, welche aus den Interviews mit den Kantonen gewonnen wurden und interpretieren diese zuhanden von NFB.

Artikel 45 RVOG zeigt auf, dass die Verantwortung zur Führung und zur Aufgabenerfüllung der Ämter bei den Direktoren und Direktorinnen der Ämter liegt. Die Leistungsvereinbarung soll ein Instrument sein, welches vom Amt als einziges Führungsinstrument zur Festlegung der Ziele zwischen Departement und Amt genutzt wird. Innerhalb des Amtes soll die Leistungsvereinbarung als übergeordnetes Führungsinstrument genutzt werden. Die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung muss an die spezifischen Gegebenheiten des Amtes angepasst werden können.

Deshalb soll die Leistungsvereinbarung nur minimale Vorgaben enthalten. Es wird vorgeschlagen, folgende Grundelemente vorzugeben: Dauer, Partner, Ziele zum Grundauftrag (in den Leistungsgruppen), Ziele zu Projekten und Vorhaben (separat), sowie Angaben zum Berichterstattungszyklus. Ebenfalls müssen Angaben zur Messbarkeit der Ziele in den Leistungsgruppen und bei den Projekten und Vorhaben gemacht werden.

Jedoch empfiehlt es sich, hier nur Platzhalter einzusetzen und die Art der Messgrößen, seien es Termine, Anzahl, Zufriedenheitsgrad, Angaben zur Wirkung oder Angaben in Textform etc. der Verwaltungseinheit zu überlassen. Es wird davon abgeraten, nur Messgrößen in Form einer Anzahl zuzulassen. Besser wäre es, ein Begründungsfeld unterhalb jeder Leistungsgruppe oder eine Begründungsspalte zu jeder Messgröße anzufügen, welche fakultativ ausgefüllt werden kann, falls sich nähere Begründungen zu einer Messgröße aufdrängen. Wiederkehrende Ziele zum Grundauftrag, Ziele zu Projekten und Vorhaben und weitere Ziele sind durch verschiedene Rubriken oder Spalten zu trennen. Dies vereinfacht die Lesbarkeit der Leistungsvereinbarung und sorgt dafür, dass Gedanken zu Zielen des Grundauftrags, wie auch zu Projekten etc. formuliert werden können. Der Berichterstattungsrythmus wird als eines der wichtigsten Elemente der Leistungsvereinbarung angesehen, denn das Controlling zur Zielerreichung ist Führungsangelegenheit. Wie sich in den Interviews der Kantone gezeigt hat, ist die unterjährige Berichterstattung ein entscheidender Faktor. Ganz wesentlich ist, dass nicht einfach nur ein Bericht abgegeben wird, sondern dass dies in einem Gespräch erfolgt oder dass zumindest ein Feedback der obersten Führungsstufe an die Ausführenden erfolgt. Im welchem Rhythmus die Berichterstattung erfolgt, soll individuell zwischen Departement und Amt festgelegt werden. Das Verankern dieses Elementes in der Leistungsvereinbarung soll dazu beitragen, die Leistungsvereinbarung als einziges Führungsinstrument zwischen Departement und Amt zu festigen und den Dialog bzw. die Kommunikationskultur innerhalb der Bundesverwaltung anzuregen. Es soll der Verwaltungseinheit ebenfalls überlassen bleiben, weitere Angaben in der Leistungsvereinbarung aufzuführen. Dies kann in Absprache mit dem Departement erfolgen. Wenn eine Leistungsvereinbarung als einziges Führungsinstrument gegenüber dem Departement funktionieren soll, so muss sie flexibel gestaltbar sein. Dies gilt auch dann, wenn die Leistungsvereinbarung als Basisdokument für die Zielvereinbarungen nach innen mit den Abteilungen genutzt wird. Wenn dem nicht so ist, werden neben der Leistungsvereinbarung weitere Instrumente zur Amtsführung nötig und die Leistungsvereinbarung kann, wie sich bei einigen Interviews gezeigt hat, zur Nebensache werden. Diese Flexibilität führt dazu, dass die Ausgestaltung der jeweiligen Leistungsvereinbarung in der Praxis ganz unterschiedlich ausfallen. Diese Vielfalt soll unterstützt und nicht verhindert werden. Mit dem Standarddokument Leistungsvereinbarung und den darin enthaltenen Pflichtfeldern Dauer, Partner, Ziele zu Projekten und Vorhaben, Ziele zu den Leistungsgruppen und der Berichterstattung wird eine einheitliche Basis von der EFV vorgegeben, die es auch einem externen Leser erlaubt, sich schnell in unterschiedlichen Leistungsvereinbarung zurechtzufinden. Im Sinne der Transparenz wird empfohlen, die Leistungsvereinbarung auf Anfrage des Parla-

ments oder Dritter öffentlich zugänglich zu machen. Die Leistungsvereinbarung soll aber trotzdem zusätzliche Angaben enthalten können, welche nur amtsintern bleiben und nicht zwingend gegen aussen transportiert werden müssen. Falls diese Angaben trotzdem gewünscht werden, ist dies im Einzelfall zu klären. Es wird in diesem Zusammenhang empfohlen, sich an das AKV-Prinzip (Aufgaben- Kompetenzen und Verantwortungen) zu halten. Eine Verwaltungseinheit hat konkrete Aufgaben, Kompetenzen und auch Verantwortungen und diese soll sie mit gewissem Handlungsspielraum wahrnehmen können.

Die Ziele, welche in der Leistungsvereinbarung aufgeführt werden, sind in einem iterativen Prozess mit den Abteilungsleitern in der Geschäftsleitung zu erarbeiten und zu beschliessen. Anschliessend wird die Leistungsvereinbarung vom Departementsvorsteher/ der Departementsvorsteherin oder dem Amtsvorsteher/ der Amtsvorsteherin persönlich unterzeichnet. Wenn die Leistungsvereinbarung auch als amtsinternes Führungsinstrument dienen soll, so wird empfohlen, dass die Geschäftsleitung die Ziele der Leistungsvereinbarung diskutiert und festlegt, welche übergeordneten Ziele in welche Abteilung fliessen und wie abteilungsübergreifende Ziele in Angriff genommen werden sollen. Schlussendlich zeigt sich auch hier wieder die Wichtigkeit des Dialogs aller Beteiligten. Wurden die Ziele der Leistungsvereinbarung gemeinsam mit der Geschäftsleitung festgelegt, so genießt das Instrument eine höhere Akzeptanz, grösseren Rückhalt und kann als amtsinternes Führungsinstrument gefestigt werden. Es wird empfohlen, in der Leistungsvereinbarung nur Organisationsziele aufzuführen. Persönliche Ziele eines Amtschefs/ einer Amtschefin sind in einer MAB zu regeln. Die Mitarbeitergespräche müssen auf der unterschriebenen Leistungsvereinbarung basieren und den Bezug zu dieser herstellen. Jeder Abteilungsleiter/ jede Abteilungsleiterin soll seinen Beitrag an das übergeordnete Ziel mindestens erkennen können.

Der Leistungsnachweis zur Leistungsvereinbarung soll wenn möglich im bestehenden Berichtserstattungswesen zwischen Departement und Amt integriert werden. Es ist entscheidend, dass die Leistungsvereinbarung nicht nur Ende Jahr ein Thema ist, sondern auch in der unterjährigen Berichterstattung. Ein separater Leistungsnachweis zur Leistungsvereinbarung wird nicht empfohlen, da dies zu mehr Aufwand und Bürokratie führen würde.

Es ist entscheidend, dass die oberste Führung hinter dem Instrument Leistungsvereinbarung steht. Ohne das Feedback und den Rückhalt aus der Führungsspitze wird auch die untere Führungsebene dem Instrument wenig Beachtung schenken und es als Pflichtübung ansehen. Die Führung mit der Leistungsvereinbarung ist eine Chance für die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen, ihre Aufgabe als Chef bzw. Chefin eines Departements wahrzunehmen und sich mit ihren Verwaltungseinheiten vertiefter auseinander zu setzen.

5 Untersuchungsergebnisse auf Bundesebene

Für die Interviews mit den FLAG- Verwaltungseinheiten wurde zum einen das Amt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoS Schweiz) ausgewählt, da dies ein FLAG-Amt der ersten Stunde ist. Seit 1998 wird MeteoSchweiz mit Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung und Globalbudget geführt. MeteoSchweiz stellt die Grundversorgung (Service Public) mit Wetter- und Klimainformationen für die Bevölkerung sicher. MeteoSchweiz befindet sich mit seinen Dienstleistungen nahe am Markt (Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoS Schweiz 2014, URL: <http://www.meteoschweiz.admin.ch/web/de/meteoschweiz/portrait.html>, 22.06.14). Daher wurde eine Auslagerung in ein öffentlich-rechtliches Institut geprüft. Dieses Vorhaben der Totalrevision des Meteorologieggesetzes wurde jedoch nicht umgesetzt (Parlamentsdienste 2012, URL: UREK-N: <http://www.parlament.ch/d/mm/2012/seiten/mm-urek-n-2012-04-02.aspx>, 22.6.14). MeteoSchweiz ist eine Verwaltungseinheit des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI).

Als Zweites wurde die Nationalbibliothek (NB) als Interviewpartnerin ausgewählt. Die NB ist seit 2006 eine FLAG- Verwaltungseinheit.

Eine Besonderheit der NB ist, dass sie dem Bundesamt für Kultur (BAK), ebenfalls im EDI, angegliedert ist und den Leistungsauftrag nicht direkt mit dem Departementsvorsteher/ der Departementsvorsteherin des EDI abschliesst, sondern mit dem BAK. Die NB sammelt, erschliesst, erhält und vermittelt gedruckte oder auf anderen Informationsträgern gespeicherte Informationen, die einen Bezug zur Schweiz haben. Diese Informationen werden unter dem Fachbegriff ‚Helvetica‘ zusammengefasst (Nationalbibliothek 2014, URL: <http://www.nb.admin.ch/org/auftrag/index.html?lang=de>, 22.06.14).

Als dritte FLAG- Verwaltungseinheit wurde das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ausgewählt. Das BAZL ist seit 2008 eine FLAG-Verwaltungseinheit und gehört zum Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Das BAZL als Aufsichtsamt ist für die Aufsicht über die Zivilluftfahrt und die Luftfahrtentwicklung in der Schweiz zuständig (Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) 2014, URL: <http://www.bazl.admin.ch/org/aufgaben/index.html?lang=de>, 07.07.2014).

5.1 Ergebnisse der Interviews mit FLAG- Verwaltungseinheiten

In den Interviews mit den drei FLAG-Verwaltungseinheiten wurden die Experten und Expertinnen nach den Herausforderungen, welche mit NFB auf sie zukommen, gefragt. Ihre Empfehlungen an NFB wurden ebenfalls thematisiert.

Für die drei FLAG- Verwaltungseinheiten steht vor allem eine Herausforderung klar im Zentrum. Man will möglichst viel von FLAG auf NFB übernehmen. Als Beispiele werden der zeitliche Ablauf und die inhaltliche Erarbeitung der Leistungsvereinbarung, wie auch die spezifische Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung genannt.

Das Führen mit der Leistungsvereinbarung hat sich seit seiner Einführung in den FLAG-Verwaltungseinheiten eingespielt und es haben sich verwaltungseinheitsspezifische Elemente der Leistungsvereinbarung herausgebildet, wie zum Beispiel eine Kategorie ‚Internes‘, welche für alle organisatorischen Belange, beispielsweise für Ziele einer Reorganisation, vorgesehen ist. Das zeigt, dass in diesem Fall die Leistungsvereinbarung als ganzheitliches Planungsinstrument für diese Verwaltungseinheit genutzt wird. Mit der Leistungsvereinbarung unter NFB muss überlegt werden, welchem Gefäss ein solches Ziel zugeordnet werden soll. Es wird von Seiten der Verwaltungseinheit empfohlen, das Gefäss ‚Projekte & Vorhaben‘ der Leistungsvereinbarung unter NFB so weit zu fassen, dass die Verwaltungseinheiten die Möglichkeit haben, darin solche internen Ziele festzuhalten.

Eine weitere Spezifikation ist die Delegation des Abschlusses der Leistungsvereinbarung an ein Amt. Dies ist der Fall bei der Verabschiedung der Leistungsvereinbarung zwischen der NB und dem Bundesamt für Kultur (BAK). Die Erfahrungen unter FLAG haben gezeigt, dass es für die NB durchaus Sinn macht, die Leistungsvereinbarung mit dem BAK abzuschliessen. Es wird jedoch auch erwähnt, dass beim direkten Abschluss der Leistungsvereinbarung mit dem Departement der NB unter Umständen mehr Aufmerksamkeit und dementsprechend mehr Ressourcen zugeteilt werden könnten. Im Interview kommt deutlich zum Vorschein, dass im VA mit IAFP nur politisch interessante Ziele, Projekte und Vorhaben ausgewiesen werden. Und für ein unpolitisches Amt wie die NB ist es eine grosse Herausforderung, seine Geschäfte dem Parlament zu präsentieren.

Eine weitere Herausforderung, welche in einem Interview genannt wurde, sind die beschränkten Ressourcen, welche für die Umsetzung von NFB in den Verwaltungseinheiten zu Verfügung stehen. NFB soll möglichst schlank eingeführt werden. Das zeigt sich daran, dass NFB wenn möglich mit den bestehenden Personen umgesetzt werden soll, was natürlich neben dem Tagesgeschäft zu einer Mehrbelastung führt.

In zwei von drei Interviews wird auch die Wahrnehmung von NFB angesprochen. Das Projekt

befindet sich noch in den parlamentarischen Beratungen. Ein definitiver Beschluss zur Einführung von NFB ist noch nicht gefällt. Entsprechend verhalten wird in einigen Verwaltungseinheiten mit NFB umgegangen. Es stellt sich die Frage, wen beteiligt man in welcher Phase und ab wann sollen die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen informiert werden?

Die drei Experten und Expertinnen wurden danach gefragt, wie viele zentrale Vorgaben und Empfehlungen der EFV als nützlich erachtet werden. In allen Interviews kommt klar zum Ausdruck, dass zentrale Vorgaben sich auf ein Minimum beschränken sollen. Geschätzt wird das Bereitstellen der Vorlage Leistungsvereinbarung, jedoch wird in einem Interview auch darauf verwiesen, dass der bestehende Trade-off zwischen FLAG- und Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten eine Problematik darstellen könnte. Für Verwaltungseinheiten, welche zum ersten Mal mit Instrumenten wie VA mit IAFP oder der Leistungsvereinbarung arbeiten müssen, stellen zentrale Vorgaben und Empfehlungen sicherlich eine Hilfe dar. Für eingespielte FLAG-Verwaltungseinheiten dagegen sind zentrale Vorgaben und Empfehlungen unter Umständen nicht geeignet oder wirken einschränkend. In allen drei Interviews werden Empfehlungen eher begrüsst als Vorgaben, vor allem Empfehlungen zu grundlegenden Elementen wie Umfang, Detailgrad, Definition von Indikatoren und Zielen oder zu zeitlichen Ablaufschemas für das Zusammenspiel der Budget- und Zielprozesse.

Wie bereits in der theoretischen Ausführung zur Leistungsvereinbarung dargelegt wurde, ist das gemeinsame Aushandeln des Inhalts einer Leistungsvereinbarung ein zentrales Element. Dabei stellt sich die Frage, ob dies in einem persönlichen Gespräch zwischen Amtsvorsteher/ Amtsvorsteherin und Departementsvorsteher/ Departementsvorsteherin geschehen soll. Im Fall der NB wird kein Gespräch zwischen Amtsvorsteherin und Departementsvorsteher geführt, da der Abschluss der Leistungsvereinbarung an das BAK delegiert wurde, dafür findet ein Gespräch zwischen der NB-Direktorin und der BAK-Direktorin statt. Früher wurden noch alle Produktverantwortlichen eingeladen. Darauf verzichtet man heute, da sich der Prozess eingependelt hat und man weiss, wovon man spricht. Bei den anderen beiden FLAG-Verwaltungseinheiten wird von einem separaten Gespräch unter vier Augen wenig gehalten. Die Leistungsvereinbarung wurde bisher integriert im Rahmen eines Amtrappports oder einer Amtssitzung besprochen und dann unterschrieben. In diesem Punkt wünschen die Verwaltungseinheiten gewisse Freiheiten zur Gestaltung des Prozesses.

Interessant ist auch die Frage nach einem Kulturwandel mit NFB. In allen drei Interviews wurde bemerkt, dass der Kulturwandel mit FLAG stattgefunden hat. Kulturwandel bedeutet nicht nur die Einführung von neuen Instrumenten, sondern auch, dass diese Instrumente genutzt werden, ernst genommen werden und vor allem gelebt werden. In zwei Interviews wur-

de in diesem Zusammenhang das Feedback des Departements zur Leistungsvereinbarung erwähnt. Dieses ist enorm wichtig, denn dadurch erfährt man auch eine Wertschätzung zur geleisteten Arbeit. Dadurch wird eine weitere Frage aufgeworfen. Inwiefern muss sich das Departement auf NFB vorbereiten bzw. von den Prozessen und der Kultur her anpassen? Diese Frage wäre in einer weiteren Arbeit zu beantworten.

5.2 Folgerungen für NFB

Mit der Einführung von NFB soll der vorherrschenden dualen Steuerung in der Bundesverwaltung ein Ende gesetzt werden (Schweizer Bundesrat 2013, 768). Diese Vereinheitlichung ist Herausforderung und Chance zugleich. Denn auf der einen Seite befinden sich die 20 FLAG-Verwaltungseinheiten, welche zum Teil seit über zehn Jahren mit leistungsorientierter Steuerung geführt werden und auf der anderen Seite die restlichen Verwaltungseinheiten, welche die Verknüpfung zwischen Leistungen und Ressourcen zum ersten Mal herstellen müssen.

Die Herausforderungen mit NFB, welche von den FLAG-Verwaltungseinheiten genannt wurden, sind vielseitig. So müssen die NFB-Instrumente mit bestehenden Ressourcen erarbeitet und eingeführt werden. Der Umgang und die zeitliche Abfolge mit den neuen Instrumenten werden ebenfalls als Herausforderung gesehen. So wurde der Leistungsauftrag alle vier Jahre angepasst, der VA mit IAFP ist jedoch ein jährlich rollendes Instrument. In einem Fall soll die umfangreichere strategische Auslegeordnung weiterhin alle vier Jahre stattfinden und der VA mit IAFP soll jährlich überprüft werden. Auch die Verdichtung des umfangreichen Leistungsauftrag (ca. 20 Seiten) hin zum knappen VA mit IAFP (ca. 2 Seiten) stellt eine Herausforderung dar. So wird in einem Fall erwähnt, dass mit dem Leistungsauftrag eine gute Präsentation des Amtes vorgenommen werden konnte, mit dem VA mit IAFP dagegen steht diese Plattform nicht mehr zu Verfügung. Daher werden für diese Verwaltungseinheit die Instrumente Rechnungsbegründungen und Zusatzbegründungen mehr Bedeutung erhalten. Im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung wird erwähnt, dass die Elemente der Leistungsvereinbarung unter FLAG gerne in die Leistungsvereinbarung unter NFB übernommen werden würden. Denn zum Teil wird die Leistungsvereinbarung als ganzheitliches Planungsinstrument für die Verwaltungseinheit genutzt. Weiter ist der Einbezug von Kader und Mitarbeitern zur Zeit noch nicht möglich, da NFB noch in den parlamentarischen Beratungen ist und der definitive Entscheid für oder gegen NFB noch aussteht.

Die FLAG-Verwaltungseinheiten wurden auch nach ihren Empfehlungen zuhanden von NFB

gefragt. Es wird gewünscht, dass der Inhalt der FLAG-Instrumente wenn möglich ohne grossen Aufwand in die NFB-Instrumente übernommen werden sollte. Bestehende Führungs- und Controllingprozesse sollen ebenfalls möglichst unverändert bleiben. Vorgaben von Seiten EFV haben sich auf ein Minimum zu beschränken. Es soll mit Empfehlungen zu Handen der Verwaltungseinheiten gearbeitet werden und nicht mit zu vielen zentralen Vorgaben. Dies rührt auch daher, dass FLAG- wie Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten den Übergang zu NFB vollziehen müssen und dies vor ganz unterschiedlichem Hintergrund. Empfehlungen können vor allem für Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten nützlich sein, welche zum ersten Mal eine Verknüpfung zwischen Leistungen und Ressourcen herstellen müssen.

Es wird empfohlen die Abläufe zwischen Amt und Departement klar und effizient zu regeln. Sind Dokumente wie Leistungsvereinbarung, VA mit IAFP und dazugehörige Berichterstattungsinstrumente ans Departement abzugeben, so wird ein Feedback gewünscht. Es wird jedoch davon abgeraten, ein separates persönliches Gespräch zur Leistungsvereinbarung zwischen Departementsvorsteher/ Departementsvorsteherin und Amtsvorsteher/ Amtsvorsteherin einzurichten. Dies kann in einem bestehenden Amtrapport erfolgen.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

Aus den dargestellten Ergebnissen der Kantone können Empfehlungen zu Handen von NFB abgegeben werden.

Empfehlungen der Autorin, welche sich aus der Analyse der Kantone ableiten lassen:

Elemente LVB		
Dokument	1	Basisdokument mit Minimalanforderungen von der EFV top- down vorgegeben. Abrufbar von der Homepage der EFV.
Gliederung LVB	2	Die Gliederung der LVB muss der Amtsführung dienen. Die LVB ist wenn nötig und gewünscht inhaltlich so zu gliedern, dass sie der Organisationsstruktur des Amtes und nicht den politischen Leistungsgruppen angepasst ist. Eine Gliederung nach der Organisationsstruktur des Amtes empfiehlt sich auch, da die kaskadenartige Umsetzung der LVB gegen innen erleichtert wird.
Pflichtelemente	3	<ul style="list-style-type: none"> - Angaben zur Dauer und den Partnern - Ziele zu Projekten und Vorhaben (einmalige Aufgaben) - Ziele zu Leistungsgruppen (wiederkehrende Aufgaben) - dazugehörige Messgrössen - Angaben zur Berichterstattung
Fakultative Elemente	4	<ul style="list-style-type: none"> - Begründungsfeld zu den Messgrössen - Weitere Ziele (z.B.. Bundesratsziele) - Alle Angaben, die der Amtsführung dienlich sind und die LVB als einziges Führungsinstrument zwischen Departement und Amt aber auch amtsintern als oberstes Führungsinstrument stützen.
Berichterstattung zur LVB	5	Das Festhalten der Berichterstattung zwischen Departement und Amt in der LVB dient als Rückgrat der Führung mit der LVB. Die Berichterstattung an das Departement hat stufengerecht zu erfolgen.
Dauer	6	Dauer der LVB ist auf ein Jahr festzulegen, da sie im Fall von NFB das Jahresbudget konkretisiert.
Ziele	7	Die Ziele zum Grundauftrag, zu Projekten und Vorhaben sowie weitere Ziele sind durch verschiedene Rubriken, Zeilen oder Spalten zu trennen.
Ziel- und Messgrössen	8	Es ist zu trennen zwischen beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Ziel- und Messgrössen. Auch nicht beeinflussbare Ziele-und Messgrössen sollen aufgeführt werden können, allerdings separat oder sonst erkennbar abgegrenzt.
Instrument LVB		
Führungsinstrument	9	Die LVB soll das einzige Führungsinstrument zur Festhaltung von Zielen zwischen Departement und Amt darstellen
Spezifische Amtsbedürfnisse	10	Die LVB muss Platz bieten für die spezifischen Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten. Abgesehen von den Minimalanforderungen der EFV soll die Vielfalt der LVB gefördert werden.

Zusammenspiel mit anderen Instrumenten		
MAB	11	Die LVB soll nur Organisationsziele enthalten. Persönliche Ziele des/der AmtschefIn sind in einer MAB festzuhalten. Das Zusammenspiel von MAB und LVB muss vertiefter thematisiert werden. Es müssen Regelungen aufgestellt werden, wann ein Ziel in eine MAB und wann in eine LVB gehört. Ansonsten läuft man Gefahr die MAB zum Schattendokument für Amtsziele werden zu lassen. Es wird empfohlen nur persönliche, also den/die AmtschefIn direkt und als Einzelperson ansprechende Ziele, in einer MAB zu regeln. Beispiel MAB: Der/die AmtschefIn verbessert seine/ihre Führungsqualitäten. Beispiel LVB: Der/die AmtschefIn sorgt für Personalkürzungen im Umfang von 1.5 Stellen und die Reorganisation der Abteilung X.
Kaskade	12	Die LVB muss so ausgestaltet werden, dass sie amtsintern als Basis für die weitere Konkretisierung der Ziele dient. Es kann sich anbieten mit einer Referenznummer anzugeben, welches Ziel zu welchem übergeordneten Ziel beiträgt.
Personalrecht	13	Der personalrechtliche Status der LVB ist zu klären. Das Zusammenspiel mit anderen personalrechtlichen Instrumenten ist zu klären (Stellenbeschrieb, Pflichtenheft).
Erarbeitung, Verabschiedung und Überprüfung		
Geschäftsleitung	14	Die GL erarbeitet zusammen die Ziele der LVB in einem iterativen Prozess, wodurch die Ziele aus den Abteilungen abgeholt werden können und der Rückhalt der LVB innerhalb der Verwaltungseinheit gestärkt werden kann.
Unterzeichnung	15	Das Gespräch zur Verabschiedung der LVB soll persönlich zwischen DepartementsvorsteherIn und AmtsvorsteherIn stattfinden. Es kann integriert in einem bestehenden Amtrapport stattfinden.
Leistungsnachweis	16	Der Leistungsnachweis ist in die bestehende Berichterstattung zu integrieren.
Veröffentlichung	17	Die LVB ist auf Anfrage öffentlich zugänglich zu machen..
Kultur und Funktionen		
Kultur	18	Die LVB muss von der obersten Führungsspitze als Führungsinstrument anerkannt und aktiv genutzt werden.
Funktion	19	Die LVB soll übergeordnete Ziele auf Amtsstufe konkretisieren. Die LVB kann der Zusicherung für die politisch adäquate, nach den Vorstellungen des/der DepartementsvorsteherIn ausgerichtete Verfolgung von Aufgaben dienen.

Tabelle 6: Empfehlungen auf der Basis der Interviews mit den Kantonen (eigenen Darstellung)

Auch lassen sich aus den Interviews mit den FLAG- Verwaltungseinheiten Empfehlungen zu Handen von NFB erstellen.

Folgende Empfehlungen werden von der Autorin abgegeben:

Bestehende Prozesse	20	Die Führungs- und Controllingprozesse sollen bestehen bleiben
Erarbeitung NFB	21	Der Aufwand zur Erarbeitung und Einführung der NFB- Instrumente muss gering bleiben.
Empfehlungen und Vorgaben	22	Vorgaben der EFV sollen sich auf ein Minimum beschränken. Empfehlungen werden gewünscht, ihre Anwendung soll aber der Verwaltungseinheit überlassen bleiben.

Tabelle 7: Empfehlungen auf Basis der Interviews mit den FLAG-Verwaltungseinheiten (eigene Darstellung)

Die Fragestellung der vorliegenden Arbeit lautet, „Was heisst gutes Führen mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung“? Durch die Auswertung der Umfrage und der Interviews mit den Kantonen und den FLAG-Verwaltungseinheiten hat sich ergeben, dass die Führung mit der Leistungsvereinbarung sehr heterogen erfolgt. Als erstes muss nach Ansicht der Autorin gesagt werden, dass es ‚die gute Führung‘ so nicht gibt. Gute Führung heisst eher, dass die Leistungsvereinbarung an die spezifischen Anforderungen eines Amtes angepasst werden kann. Gute Führung mit einer Leistungsvereinbarung zeichnet sich dadurch aus, dass der Inhalt der Leistungsvereinbarung unabhängig des Instruments im Führungsalltag integriert wird. Vor allem die Gespräche zu den Zielen sind fundamentaler Bestandteil einer ‚guten‘ Führung. Gute Führung mit der Leistungsvereinbarung heisst, dass man ein Instrument schafft, welches auf gleichen Grundelementen basiert, die für alle Verwaltungseinheiten gelten und somit die Kommunikation zwischen Amt und Departement vereinfachen. Gute Führung mit der Leistungsvereinbarung zeigt sich aber auch im Innern des Amtes. So bezieht eine gute Führung für die Erarbeitung der Ziele alle notwendigen Personen mit ein.

Nachfolgende Kapitel diskutieren eine Verankerung der Leistungsvereinbarung in Verordnungen oder Richtlinien beim Bund im Rahmen von Führungsgrundsätzen.

6.1 Empfehlungen für Verordnungen

Führungsfragen beim Bund werden vom EPA thematisiert. Vorgaben für die Führung in Gesetzen und Verordnungen sind sehr allgemein gehalten, wie im RVOG und der RVOV oder im BPG nachgeschlagen werden kann. Leitbilder oder Empfehlungen für die Führung werden vom EPA als Führungshilfe bereitgestellt. Durch die flächendeckende Einführung einer Leistungsvereinbarung stellt sich die Frage, ob nähere Ausführungen zum Führen mit einer Leistungsvereinbarung für die ganze Bundesverwaltung erarbeitet werden müssten. Gemäss der Botschaft NFB soll mit Art. 38a die Führung mit der Leistungsvereinbarung in der RVOV verankert werden. Artikel 38a thematisiert oberflächliche Fragen wie die Kontraktpartner, Einheiten, welche von der Führung durch eine Leistungsvereinbarung ausgeschlossen werden, die Kompetenz zur Delegation einer Leistungsvereinbarung, die Gliederung der Aufgaben und ihre Messbarkeit, sowie allgemeine Angaben zur Zielerreichung.

Bei der Untersuchung in den Kantonen hat sich gezeigt, dass die Leistungsvereinbarung zum Teil im Gesetz verankert wurde. Diese Festhaltung im Gesetz betrifft aber nur das Instrument an sich, was bedeutet, dass die Verwaltungseinheiten mit einer Leistungsvereinbarung geführt werden. In den Verordnungen wird die Leistungsvereinbarung zum Teil wieder aufgegriffen und etwas differenzierter dargestellt, beispielsweise wird angefügt, welche Elemente eine Leistungsvereinbarung zwingend enthalten muss oder für welche Periode sie abgeschlossen wird (siehe Tabelle Anhang 2). Nach Ansicht der Autorin sollen Vorgaben zur Führung mit einer Leistungsvereinbarung in der RVOV sehr allgemein gehalten werden, wie dies mit Art. 38a der Botschaft gemacht wird.

Es wird jedoch empfohlen den Artikel 38a Abs. 5 um das Element der Berichterstattung zu ergänzen. Es soll allgemein festgehalten werden, dass in der Leistungsvereinbarung der Berichterstattungsrythmus zwischen Departement und Amt angegeben werden soll. Soll die Leistungsvereinbarung das einzige Führungsinstrument zwischen Departement und Amt darstellen, so ist es entscheidend, den Prozess zur Führung festzuhalten, also mit Zeitpunkten zur Erstellung und Kontrolle der Leistungsvereinbarung. Dieser Prozess soll aber den Ansprüchen der Departemente und Ämter entsprechen und deshalb individuell gestaltbar sein.

Auf weitere Vorgaben in der RVOV soll verzichtet werden. Die Leistungsvereinbarung ist ein Instrument, welches den Ansprüchen der Ämter und Departemente genügen muss und daher gewissen gestalterischen Spielraum bieten muss.

Um die Führung mit der Leistungsvereinbarung unterstützen zu können, können Empfehlungen erarbeitet werden, welche in Richtlinien oder Leitbildern festgehalten werden könnten.

6.2 Empfehlungen für Richtlinien oder Leitbilder

Richtlinien, Empfehlungen oder Leitbilder haben nicht den Charakter von verbindlichen Weisungen. Sie können als Führungshilfe genutzt werden oder der Klärung von Fragen dienen.

Das EPA hat 2002 solche Führungsfragen erlassen als Ablösung der Richtlinien zur Führung (RFV) von 1974. Daneben existieren die Grundanforderungen für Kader der Bundesverwaltung aus dem Jahr 2013, welche jeweils Kontextfaktoren, Anforderungen und Kompetenzen für das Topkader, das höhere Kader, das mittlere Kader und das Basiskader festlegt (URL: http://www.epa.admin.ch/dms_files/04132_de.pdf, 10.07.2014).

Inwiefern die LVB als Führungsinstrument in Richtlinien aufgeführt werden soll, bleibt noch zu klären. Ein Führungsinstrument ist nach Ansicht der Autorin immer nur so gut, wie der Vorgesetzte, der es zur Anwendung bringt. Hier kann auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit zurückgekommen werden. Was heisst gute Führung mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung?

In Kapitel 4.4.7 wurden die Aspekte aufgezeigt, welche für eine gute Führung mit der Leistungsvereinbarung in den Interviews genannt wurden. Alle genannten Aspekte können auch unabhängig der Leistungsvereinbarung bestehen. Wenn ein Amt gut geführt wird, dann sind dies alles selbstverständliche Aspekte. Daraus wird gefolgert, dass die Leistungsvereinbarung ein Instrument ist, welches zur Führungsunterstützung genutzt werden kann bzw. mit NFB auch genutzt werden muss. Wie sich in zahlreichen Interviews gezeigt hat, ist jedoch nicht das Instrument der entscheidende Faktor für gute Führung, sondern die Führungskraft. Ein gut geführtes Amt setzt Ziele, überprüft sie, bezieht den Mitarbeiter und die Mitarbeiterin ein, gestaltet ein förderliches Umfeld etc., unabhängig von NFB, bzw. dem WoV- System.

Nach Ansicht der Autorin sollen keine neuen Führungsgrundsätze, Richtlinien oder Fragestellungen für das Führen mit einer Leistungsvereinbarung erarbeitet werden. Ein gut geführtes Amt wird keine Schwierigkeiten haben, ihr bestehendes Führungssystem mit der Leistungsvereinbarung zusammenzuführen.

7 Zusammenfassung & Ausblick

Die vorliegende Arbeit versucht aufzuzeigen, wie eine verwaltungsinterne Leistungsvereinbarung angewendet wird und welche Herausforderungen sich in diesem Zusammenhang stellen. Die Leistungsvereinbarung als verwaltungsinternes Führungsinstrument steht an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung und konkretisiert die Ziele auf Stufe Verwaltungseinheit. Es hat sich gezeigt, dass diese Konkretisierung unterschiedlich gehandhabt werden kann. So können in der Leistungsvereinbarung einmalige Ziele zu Projekten, aber auch zu langfristigen Zielen des Grundauftrags festgehalten werden. Die Leistungsvereinbarung kann der Konkretisierung übergeordneter Ziele dienen, dabei aber auch rein amtsinterne Ziele enthalten. Entscheidend ist die Überprüfung der Zielerreichung, also die Messbarkeit der Ziele. Oft werden Termine oder Meilensteine dazu benutzt, es können aber auch Angaben zur Qualität, Zufriedenheit etc. gemacht werden. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die untersuchten Leistungsvereinbarung jeweils ihre ganz eigene Ausgestaltung geniessen. Nach Ansicht der Autorin ist diese individuelle Ausgestaltung ein wesentliches Erfolgsmerkmal der Leistungsvereinbarung. Soll das Instrument der Amtsführung dienen, so muss es auf spezifische Gegebenheiten der Ämter Rücksicht nehmen können und sich flexibel einpassen lassen. Eine Gefahr besteht dann, wenn versucht wird, ein Instrument mit starren zentralen Vorgaben einzuführen. Die Leistungsvereinbarung ist ein Instrument, welches der Unterstützung der Führung dienen kann und soll. Die Führung des Amtes selber muss über den Amtsvorsteher oder die Amtsvorsteherin geschehen und diese können die Leistungsvereinbarung als zentrales Führungsinstrument einsetzen. In einem Interview bei den Kantonen wurde das Verhältnis instrumentelle und menschliche Führung folgendermassen beschrieben:

In der Privatwirtschaft läuft 50% der Führung über den Menschen, also die Art und Weise wie geführt wird, die Kreativität der Führung, der persönliche Touch. Und 50% läuft über Instrumente wie Stellenbeschreib, Organigramm, Vereinbarungen und Weiteres. In der Verwaltung dagegen läuft die ganze Führung über Instrumente, seien es Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, personalpolitische Vorgaben, Leistungsvereinbarungen, Leitbilder, Führungsgrundsätze oder hierarchische Weisungen. Für die persönliche Gestaltung der Führung bleibt kaum Platz (Interview 1).

Dieser Gedanke sollte nicht vergessen werden, wenn über die Einführung eines neuen Instrumentes diskutiert wird. Einmal eingeführte und in Gesetzen, Verordnungen oder Richtlinien verankerte Instrumente wieder abzuschaffen kann sich als schwierig erweisen und den beschränkten Spielraum der Führung noch weiter einschränken.

Anhang

Anhang 1: Darstellung der theoretischen Elemente aus den drei Management-Modellen (Fortsetzung auf Seite LXV)

Quelle: eigene Darstellung

Elemente Modell	Strategie, <u>Struktur</u> , Kultur,	<u>Prozesse</u>	<u>Umwelt</u>	<u>Ebenen:</u> Politik, Recht
ZH	<p>Menschenbezogener Aspekt: (Kultur) Zwischenmenschliche Beziehungen: 6 Beeinflussungsvorgänge: 3 perspektiven: Individuen, Führungsstil, Kontext</p> <p>Führungstechnischer Aspekt: (Struktur) Institutionell, Prozessual, Instrumental</p> <p>Strategie:= Unternehmenspolitik: strategischer Problemlösungsprozess. Führungsfunktion Planung: strategische Planung.</p>	<p>Problemlösungsprozess: Analyse Ausgangslage, Ziele, Massnahmen, Mittel, Durchführung, Evaluation Resultate. In jeder Phase alle PEAK eingesetzt.</p>	<p>Menschenbezogener Aspekt: Netz sozio-kultureller Normen</p>	<p>Interaktionen mit der Organisation</p>
SG	<p>Ordnungsmomente: Routine, was konstant bleiben soll aus Sicht Gruppe = org. und personaler Qualifizierung</p> <p>Strategie: Führungsaufgabe für langfristigen Erfolg Strategie: inhaltliche Sicht: Anspruchsgruppen, Leistungsangebot, Wertschöpfung, Kernkompetenzen, Kooperationsfelder. Wirken konfiguratv zusammen. Vorgehensweise: benötigte Ressourcen, Indikatoren Strategieentwicklung: SWOT (Design School)</p> <p>Struktur: Arbeitsteilung (Differenzierung für E&E, Standardisierung mit entsprechender Qualifizierung Mitarbeiter = Koordinationsmechanismen und Integration zu einem Ganzen = zeitliche Stabilität =Ordnung</p> <p>Aufbaustruktur Ablaufstruktur: Prozessstrukturen. Synchronisation, Standardisierung Prozesse der Strukturierung und hervorgehende Strukturen in Wechselwirkungen: selbsreferentielle Systeme Einschränkende und ermöglichende Funktion</p> <p>Im öffentlicher Sektor: Struktur Weber vs. WoV Kultur: gemeinsamer Sinnhorizont mittels Wirkungsmomenten (materiell und immateriell)= orientierungsstiftend</p>	<p>Prozessarchitektur: Anlehnung an Porter Managementprozesse: Gestaltung, Lenkung, Entwicklung. Planung, Koordination, Qualitätssicherung, Controlling <u>Normative Orientierungsprozesse:</u> normativ=ethische Legitimation <u>Strategische Entwicklungsprozesse:</u> wettbewerbsbezogen., langfristig Zukunftssicherung. <u>Operativer Führungsprozesse:</u> Prozessführung anhand Führungskenngrössen. 3 Führungsprozesse: a. Mitarbeiter: Verhaltensbeeinflussung: Einbezug in Zielfindung, Info b. Finanzielle Führung: finanzwirtschaftliche Wirkungen: Controlling c. Qualitätsmanagement: Erfüllung Erwartung (LVB) <u>4 Management Teilprozesse:</u> Orientierung, Planung, Umsetzung, Kontrolle, (Feedback) Geschäftsprozesse: Vollzug Kernaktivität für Kundennutzen Kundenprozesse: Leistungserstellung mit TP: Beschaffung.</p>	<p>Gesellschaft, Natur, Technologie, Wirtschaft</p> <p>Anspruchsgruppen: Konkurrenz, Lieferanten, Staat, NGO, Kapitalgeber, Kunden, Mitarbeitende</p> <p>Shareholder: utilitaristisch: Gewinn maximieren: Markt mit invisible hand (Smith) zur gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung</p> <p>Stakeholder: normativ: langfristige ausgewogene Berücksichtigung aller Anspruchsgruppen</p> <p>Interaktionsthemen: Ressourcen, Normen, Werte, Anliegen, Interessen =Legitimierung , Normativer Orientierungsrahmen</p>	<p>Zuppiger: Strategie und Strategieentwicklung: Politik: demokratische und rechtstaatliche Grundsätze= keine klare Zielhierarchie sondern konfligierende Ziele Management: effiziente Allokation, Nutzemaximierung</p>

		<p>Logistik, Produktion. Leistung: Forschung, Innovation</p> <p>Unterstützungsprozesse:</p> <p>Infrastruktur, interne DL zuhanden der Geschäftsprozesse</p> <p>Personalarbeit: Gewinnung und Entwicklungs- Beurteilung- Honorierung. Bildungsarbeit: Lernkultur. Infrastrukturbewirt- schaftung. Infobewältigung: Aufbereitung und zeitgerechte Kommunikation: Corporate Identity. Risikobewältigung und Recht = geleitet durch Managementprozesse</p> <p>Fokus Wertschöpfung: Gewährleistungsstaat und Prozessorien- tierung (ex, NFA nicht Prozess sondern aufgabenorientiert)</p>		
BE	<p>Strategiewandel: Schnittstellenaufgabe zwischen Politik und Betrieb. Laufende Überprüfung und allfällige Anpassung der länger- fristigen Zielsysteme</p> <p>Instrumente: SWOT, Umsystemanalyse, Porfolio etc.</p> <p>Kulturwandel: als Lernprozess durch Veränderung der Motivation- und Quali- fikationskomponenten. Fördert Innovationsfähigkeit. Kultur als Resultat effektiven und erfolgreichen Entscheidungen in der Vergangenheit = Stabilität. Bewältigung von Schwierigkeiten durch Lernen</p> <p>Konzept von Schein: organisational culture: Artefakte, Werte</p> <p><u>6 Dimensionen des Kulturwandels:</u> Richtung Umsystem und Richtung Innensys- tem: Mitarbeiterorientierung, Kostenorientierung, Transparenz (Vgl., GB, KLR, Controlling, MIS) Entwicklungsorientierung</p> <p>Struktur/Prozesswandel: Leistungstiefe</p> <p>Binnenmodernisierung: Aufbau- und Ablauforganisation in Zusammenhang mit Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter (Weber, Taylor)</p> <p>Management des Wandels: Business Reengineering, Organisationsentwicklung</p> <p>Konzeptfokus: NPM</p> <p>Kontextfokus: Organisationsentwicklung neue Kulturelemente und Steuerungsin- strumente einführen.</p> <p>Top-down oder bottom- up Einführung (Partizipation)</p> <p><u>Phasen des Wandlungsprozesses:</u></p> <p>Planung- Orientierung- Realisation- Stabilisation</p>	<p>Prozessorganisation innerhalb org. Gestaltung: gegliedert in 3</p> <p><u>Funktionen:</u></p> <p>a. Steuerung (Management)</p> <p>b. Operative Funktionen (fachliche Ausführungen)</p> <p>c. Servicefunktionen (interne Versorgung)</p> <p><u>Führungsprozess:</u> Vision, LVB Aushandlung, Personalpolitik</p> <p>Operativ: Umsetzung und Überwachung: Formulierung von Sachzielen, Strategien mit Führungsinstrumenten an Mitarbei- ter vermitteln: Führungsmittel =LVB, Zielvereinbarung, Programme, Überprüfung Meilensteine, Budgetprozess, Berichtswesen, Controlling, Evaluation</p>	<p>Bedingungsgrößen:</p> <p><u>Externe:</u> Umsystembereiche: generelle: pol-rechtl., wirtsch., sozio- kulturell., technologisch</p> <p>Aufgabenspezifische: aus Interaktion</p> <p>Anspruchsgruppen und VE</p> <p><u>Interne:</u></p> <p>Institutionelle: Staatsebene, Verwal- tungseinheit-Typ, Grösse, Finanzlag</p> <p>Personelle: Alter, Funktion Wertvor- stellungen</p>	<p>Steuerungsebenen:</p> <p>Politische Steuerung: finales Recht, kooperative Gewaltenteilung</p> <p>Betrieblich: Umsetzung pol Vorgaben</p> <p>Leistungen & Wirkungen: Leistungsempfänger, value for money, Outputorientie- rung</p>

Anhang 2: Übersichtstabelle Elemente LVB (Fortsetzung auf Seite LXVII)

Quelle: eigene Darstellung

Elemente	Ziele zu:	Angaben zur Messbarkeit	Angaben zum Budget	Angaben zur Berichterstattung	Angaben zu rechtlichen Grundlagen/ Grundauftrag
Kantone Bund					
FLAG LVB	<ul style="list-style-type: none"> • Projekte und Vorhaben/VE • Grundauftrag nach PG • z.T. wiederholung LA 	<ul style="list-style-type: none"> • Indikatoren & Standards zu den Zielen der PG • Beschreibung und Meilensteine zu den Projekten und Vorhaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten und Erlöse nach PG • Erfolgs- und Investitionsrechnung nach VE 	Ja, allgemeine Angaben zum Controlling (was, mit wem, bis wann)	nur Verweis rechtliche Angaben im LA
NFB LVB	<ul style="list-style-type: none"> • Projekte und Vorhaben pro VE • Bundesratsziele • Departementsziele • LG- Ziele 	<ul style="list-style-type: none"> • Termine zu Projekte/ Vorhaben und den Zielen des Bundesrats • Messgrößen mit Soll- Ist- (ev. Plan- o. Erwartungswerte) zu den Zielen der LG 	Nein	offen	Nein
AG Produkt- gruppenplan	<ul style="list-style-type: none"> • Grundauftrag nach LG (analog AFP) • Entwicklungsschwerpunkte (enthalten Projekte) 	Indikatoren pro Ziel mit Vergleich Jahresbericht, Budget Vorjahr, Budget, Planjahre. Angaben in Anzahl, %	finanzielle Steuerungsgrößen sind zur Information aufgeführt: zu GB und LUAE zur Investitionsrechnung zur Finanzierungsrechnung zu Verpflichtungskrediten zum Stellenplan	Nein	Nein
GR LVB	Nicht aufgeführt, nur Verweis auf IAFP in der Budgetbotschaft	Nicht aufgeführt, nur Verweis auf Indikatoren im IAFP in der Budgetbotschaft. Angaben in ausformulierten Sätzen	Nicht aufgeführt, nur Verweis, dass Budget integrierter Bestandteil der LVB bildet	Ja, Angabe des Rahmens des Controllings und Aufzählung Controllinginstrumente	Ja, Auflistung gesetzlich relevante Grundlagen pro VE
LU betrieblicher Leistungs- auftrag	Zielbereiche nach EFQM- Modell	Indikatoren für die Gesamtzielsetzung: <ul style="list-style-type: none"> • Meilensteine zu Zielen und Projekten (=Indikatoren, Zwischenergebnis) • Indikatoren und Messgrößen pro Aufgabenbereich mit Indikatoren und statistischen Messgrößen (Ist- Soll-Plan) 	Finanzen der Aufgabenbereiche	Keine Angaben zum Zeitpunkt des Was, bis wann, an wen, aber integriertes Finanz- & Leistungscontrolling in der LVB mit Angaben: pro Quartal und IKS Reporting jährlich	Nein
ZH Zielverein- barung	<ul style="list-style-type: none"> • Grundauftrag • Projekte (extern beeinflusste Ziele sind grau hinterlegt) 	Indikator und Zielwert zu den Aufgaben und Zielen. Angaben in Terminen oder Anzahl	Nicht aufgeführt, nur Verweis auf GB unter Rubrik Jahresziele auf dem Deckblatt	Ja, Aufzählung Instrumente Berichterstattung und Controllinginstrumente	Verweis auf Rechtsquellen unter Rubrik Grundauftrag

Element	Dauer (in Jahren)	Gliederung der LVB nach	Kontraktpartner	Weitere Elemente:
Kantone Bund				
FLAG LVB	1 Jahr	Produktgruppe (PG)	DepartementsvorsteherIn, DirektorIn VE	<ul style="list-style-type: none"> • Deckblatt mit Inhaltsverzeichnis, Datum • Vorgaben des Departements (Beispiel Querschnittsziele zur Gleichstellung und Diversity)
NFB LVB	1 Jahr	Leistungsgruppe (LG)	DepartementsvorsteherIn, DirektorIn VE	<ul style="list-style-type: none"> • Kennzahlen & Kontextinformationen inkl. Messgrössen (fakultativ) • Deckblatt mit Kontraktpartner, Datum, Beilagen
AG Produkt- gruppenplan	1 Jahr	Leistungsgruppe (LG)	keine formalen Unterschriften	Angaben zur Steuerbarkeit der Indikatoren (direkt steuerbar, eingeschränkt steuerbar, nicht steuerbar)
GR LVB	4 Jahre	minimal vorgegebene Elemente (Vgl. grüne Elemente dieses Schemas Budget, Messbarkeit etc.).	Regierungsrat/Regierungsrätin und AmtsvorsteherIn	Weitere Rahmenbedingungen: auch als Möglichkeit zur Auflistung weiterer Amtsziele, welche vom Departement vorgegeben werden
LU betrieblicher Leistungs- auftrag	1 Jahr	Leistungsgruppen mit Globalbudget, Leistungen, Kosten, Zielen, Projekten und Indikatoren	DepartementsvorsteherIn, DepartementssekretärIn, DienststellenleiterIn	<ul style="list-style-type: none"> • Departementsvorgaben: Ziele und Messgrössen aus Legislaturprogramm, Kenngrössen (Basisdaten des Departements), Projekte und Aufträge für die Dienststellen • IKS Reporting mit Änderungsprotokoll
ZH Zielverein- barung	1 Jahr	Organigramm/ Aufgabengebiet	Regierungsrat/Regierungsrätin AmtsvorsteherIn	<ul style="list-style-type: none"> • Deckblatt der LVB mit allg. Infos zu Grundauftrag, Legislaturzielen, Jahreszielen, Controlling • Angabe der Herkunft des Ziels unter Ref. VD Nummerierung der Ziele der LVB

Quelle

LV FLAG	Muster LVB: http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/3-1-3vereinbarung.php
LVB NFB	Beispiel LVB BASPO Botschaft 2013: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/nfb/NFB-Bericht-d.pdf
AG	Produktgruppenplan AWA als separate Beilage zur Masterarbeit
GR	LVB AfG und PA als separate Beilage zur Masterarbeit
LU	Muster betrieblicher Leistungsauftrag als separate Beilage zur Masterarbeit
ZH	Zielvereinbarung AWA, AfV als separate Beilage zur Masterarbeit

Anhang 3: Leitfaden zu den Interviews in den Ämtern

Quelle: eigene Darstellung

Elemente der LVB
1. Welches sind Ihres Erachtens die wichtigsten Elemente/Funktionen der LVB?
2. Welchen rechtlichen Charakter hat die LVB?
Führung und Controlling
3. Was verstehen Sie unter guter Führung mit der LVB: Was hat sich bewährt, was muss optimiert werden, was funktioniert nicht und warum nicht? (in Bezug auf das Instrument LVB und den Führungskreislauf)
4. Wie setzen Sie als Führungsperson die LVB als Steuerungs- und Controllinginstrument ein?
5. Wie beurteilen Sie den Aufwand und Nutzen der LVB für Ihre Führungsaufgabe?
6. Wie erfolgt die Prüfung der in der LVB enthaltenen Ziele?
Management by Objectives
7. Welche Art von Zielen werden in der LVB ausgewiesen, welche fehlen?
8. Wie erfolgt die Unterzeichnung der LVB zwischen Amt und Direktion?
9. Wie wird vorgegangen, wenn keine gegenseitige Einigung zustande kommt?
10. Wie erfolgt das Herunterbrechen/Konkretisieren der Ziele der LVB auf die Abteilungen und die Mitarbeitenden?
11. Wie wird vorgegangen, falls während der Laufzeit der LVB ein Bestandteil der Vereinbarung geändert werden muss?
Anreize
12. Wie sieht der Zusammenhang zwischen der LVB und Ihrer persönlichen Zielvereinbarung aus?
13. Sind Ihrer Meinung nach positive und negative Anreize zur LVB nötig (Belohnungen und Sanktionen)?
14. Welches sind aus Ihrer Sicht Chancen und Gefahren einer Abgabe der LVB zu Händen des Parlaments (intern) oder Dritter (extern)?
Kulturwandel
15. Welche Auswirkungen hat das Instrument LVB auf die Führungskultur im Amt?

Anhang 4: Leitfaden zu den Interviews in den Departementen

Quelle: eigene Darstellung

Elemente der LVB
1. Welches sind Ihres Erachtens die wichtigsten Elemente/Funktionen der LVB?
Führung und Controlling
2. Was verstehen Sie unter guter Führung mit der LVB: Was hat sich bewährt, was muss optimiert werden, was funktioniert nicht und warum nicht? (in Bezug auf das Instrument LVB und den Führungskreislauf)
3. Wie setzen Sie als Departement die LVB als Steuerungs- und Controllinginstrument ein?
4. Wie beurteilen Sie den Aufwand und Nutzen der LVB für die Führungsaufgabe?
5. Wie erfolgt die Prüfung der in der LVB enthaltenen Ziele von Seiten Departement gegenüber dem Amt?
Management by Objectives
6. Welche Art von Zielen werden in der LVB ausgewiesen und welche fehlen Ihrer Meinung nach?
7. Wie erfolgt die Unterzeichnung der LVB zwischen Departement und Amt?
8. Wie wird vorgegangen, wenn keine gegenseitige Einigung zustande kommt?
9. Wie erfolgt das Herunterbrechen/Konkretisieren der Ziele der LVB auf die Ämter?
10. Wie wird vorgegangen, falls während der Laufzeit der LVB ein Bestandteil der Vereinbarung geändert werden muss?
Anreize
11. Sind Ihrer Meinung nach positive und negative Anreize zur LVB nötig (Belohnungen und Sanktionen)?
12. Welches sind aus Ihrer Sicht Chancen und Gefahren einer Veröffentlichung der LVB zu Händen des Parlaments oder Dritter?
Kulturwandel
13. Welche Auswirkungen hat das Instrument LVB auf die Führungskultur im Departement?

Anhang 5: Liste Interviewpartner nach Institution

Quelle: eigene Darstellung

Kanton Luzern	Finanzdepartement
Kanton Graubünden	Departement für Finanzen und Gemeinden
	Amt für Gemeinden
	Personalamt
Kanton Aargau	Amt für Wirtschaft und Arbeit
	Gemeindeabteilung
Kanton Zürich	Volkswirtschaftsdepartement
	Amt für Wirtschaft und Arbeit
	Amt für Verkehr
BAZL	
NB	
MeteoSchweiz	

(eine Namenliste befindet sich im separat beigelegten Ordner aus Gründen der Anonymität; siehe Interviewverzeichnis Register 31)

Anhang 6: Transkriptionsregeln für die Interviews

Quelle: eigene Darstellung

Im Titel des Transkriptionsdokuments ist enthalten:

Name des Experten/Expertin, Amt, Departement, Kanton

Datum

Zeit

Adresse

Bandaufnahme: Ja nein/ Wenn ja: Nummer

Dokumente: die ausgeteilt werden

Interviewsituation:

Hier werden allgemeine Anmerkungen zur Interviewsituation angegeben, falls nötig.

Zum Experten/ zur Expertin:

Anzahl Jahre und Stelle in der Verwaltung

Kodieren der Interviewpartner:

M: Autorin

E: Experte (E1, E2...En nach Reihenfolge der Interviews)

Kodieren des Gesprächs:

Das Gespräch wird in Hochdeutsch wiedergegeben.

Fragen der Interviewerin (M) sind in kursiver Schrift gekennzeichnet.

? unverständliche Passage

(Kommentar) Kommentare der Interviewerin zur Situation, nicht- sprachlichen Handlungen, Stärkungen, Tonfall, Dokumentation etc. und auch im Nachhinein eingefügte Kommentare der Interviewerin

(...) längere Pause (über 3s)

* überlappende Äusserungen (gleichzeitiges Reden)

Ex: Beispiel

Die Zeiten des Interviews auf dem Aufnahmegerät sind in gewissen Abständen zu vermerken (Ex: 48:23).

Allgemeines:

Das Interview wird ein erstes Mal transkribiert. Danach wird das Interview vor dem Hintergrund des geschriebenen Textes nochmals angehört und wenn nötig noch Ergänzungen oder Korrekturen gemacht.

Anhang 7: Kategoriensystem „Zettel“

Quelle: Eigene Darstellung

Handendierung nach Zettelkystem				
Übergeordnete Kategorie	Hauptkategorie	Subkategorie	Detailkategorie	Farbe
Umwelt	Recht externe Bedingungsgrößen	Aufgabe Beeinflussbarkeit	ständig/einmalig	violett
zentrale Vorgaben				orange
Funktion der Aufgabe	Falzeifunktion Unterstützungsfunktion Sanftiger			gelb
Struktur und Organisation	AKV Handlungszielraum Koordination	Aufbau und Ablauforganisation		heller Pink
Kultur-(Wandel)				mittlerer Pink
menschlicher Aspekt der Führung	Verabschiedung LVB Change Agent Management by Objectives Führungsstil	Gespräch, E-Mail etc..		dunkler Pink
technischer Aspekt der Führung	Zielkaskade Reporting Controlling Leitungsnachweise Ablauf Elemente Art der Ziele	Herkunft Ziele Detailgrad Steuerungsgrenzen Rücklauf Praxis zeitlich Erarbeitung/Planung Zusammengefasst Instrumente Leitung Wirtschaftlichkeit Wirksamkeit persönliche Ziele Organisationsziele	stufengerechte Info Transparenz	hellgrün
Koordination/ Aufbau	Querschnittscharakter Praxisdenken			
Gute Führung mit LVB				blau
Aufwand und Nutzen				dunkelgelb
Führung generell				milchiggelb

Anhang 8: Kategoriensystem Verdichtung 1-3

Quelle: eigene Darstellung

Kategoriensystem Verdichtung 1-3			
übergeordnete Kategorie	Hauptkategorie	Subkategorie	Farbe
Umwelt	Recht	Aufgabentyp	
Struktur und Organisation	Aufbauorganisation	Aufgabe	
	Ablauforganisation	AKV Prozess zeitlich Zusammenspiel Instrumente Erarbeitung/ Planung Prozess allgemein	
	System WoV		
Technischer Aspekt	Instrument LVB	Elemente	
Führungskreislauf	Zielkaskade	Herkunft der Ziele	
	Controlling	Detailgrad	
	Reporting	unterjährige Änderungen Leistungsnachweis Begründungen	
	überprüfung Grundauftrag	stufengerechter Rücklauf/ Transparenz	
Aufwand und Nutzen			
Menschlicher Aspekt der Führung			XXXXXXXXXX
Kultur			XXXXXXXXXX
Gute Führung mit der LVB			XXXXXXXXXX
Konkurrenz Querschnitt- und Fachdepartement	Mittel- Wirkung		

Anhang 9: Kategoriensystem Verdichtung 5

Quelle: eigene Darstellung

Kategoriensystem Verdichtung 5			
übergeordnete Kategorie	Hauptkategorie	Subkategorie	Farbe
Umwelt	Recht		
Struktur und Organisation	Aufbauorganisation	AKV Organigramm	
	Ablauforganisation	Prozess LVB Zusammenspiel Instrumente	
	System WoV		
Technischer Aspekt	Instrument LVB	Elemente	
	Führungskreislauf	Berichterstattung: Controlling, Reporting Ziellkaskade: Herkunft der Ziele	
Aufwand und Nutzen			
Kultur	Personalführung		XXXXXXXXXX
	Management by Objectives		XXXXXXXXXX
Gutes Führen mit der LVB			

Anhang 10: Leistungsvereinbarung BASPO (Fortsetzung auf Seite LXXV-LXXVIII)

Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement (2013). Bericht über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB). URL: <http://www.efv.admin.ch/d/downloads/nfb/NFB-Bericht-d.pdf>, 10.07.2014, S. 73-76.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Leistungsvereinbarung 2016

Bundesamt für Sport (BASPO)

(Beispiel mit fiktiven Angaben)

Bundesamt für Sport BASPO

Eidg. Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Matthias Remund
Direktor

Ueli Maurer
Departementsvorsteher

Bern, 17.12.2015

Bern, 17.12.2015

Verteiler:

Beilagen: *(in diesem Muster nicht enthalten)*

1 Leistungsnachweis 2015 mit Jahresendprognosen

nur bei Bedarf beizulegen:

2 Voranschlag 2016 mit IAFP

3 Zusammenfassung Strategische Schwerpunkte 2016-2019

4 Wirkungsmodell pro Leistungsgruppe (wo vorhanden)

1 Jahresziele

1.1 Ziele des Bundesrats (Band I und Band II)

Ziele, Massnahmen, Projekte	Termine
Sportförderungsgesetz	
- Das Sportförderungsgesetz und die Vollzugserlasse sind in Kraft gesetzt.	30.6.2016
Kandidatur Olympische Winterspiele 2026	
- Die interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Sport BASPO hat die Rahmenbedingungen einer allfälligen Kandidatur der Schweiz analysiert und zu Händen des Bundesrates beurteilt.	30.9.2016

1.2 Projekte und Vorhaben

Ziele, Massnahmen, Projekte	Termine
Sportförderungsgesetz	
- Die ersten Leistungsverträge mit den Partnern des öffentlichen und privaten Rechts sind zu 80 % abgeschlossen.	31.12.2016
Die Führungsprinzipien des Chefs VBS	
- Die Anweisungen des Chefs VBS für eine abgestimmte und stufengerechte Kommunikation sind umgesetzt.	30.6.2016
- Das Projektportfolio ist in allen Departementsbereichen umgesetzt.	30.9.2016

2 Leistungsgruppe 1: Jugend- und Erwachsenensport, Fördermassnahmen

2.1 Ziele (Planwerte fakultativ)

Ziele und Messgrössen	2014 IST	2015 ERW	2016 SOLL	2017 PLAN	2018 PLAN	2019 PLAN
Angebot und Qualität der Aus- und Weiterbildungskurse in den Programmen des Jugend- und Erwachsenensports (J+S, esa) aufrechterhalten und bedürfnisorientiert weiterentwickeln.						
Anzahl Teilnehmende Experten- und Leiterbildung J+S (in Tausend)	60.5	62.0	65.0	67.0	69.0	70.5
Anzahl Teilnehmende Experten- und Leiterbildung esa (in Tausend)	1.2	1.9	2.0	2.1	2.3	2.5
Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK 4) gemäss Konzeptzielen und Projektplanung vom 10.2.2012 geleistet						
Zufriedenheit der Leistungsempfänger mit der Projektabwicklung durch das BASPO (Skala 1-10)	7.5	7.9	≥ 8.2	≥ 8.5	≥ 8.5	≥ 8.5
Die Angebote in den Programmen des Jugend- und Erwachsenensports (J+S, schule.bewegt) werden genutzt.						
Anzahl Teilnahmen in J+S (in Tausend)	610	625	650	660	680	700
Anzahl teilnehmende Klassen bei ‚schule.bewegt‘ (in Tausend)	---	---	2.5	4.3	8.5	10.5
Die Wirksamkeit der Programme des Kinder- und Jugendsports erhöht sich dank Massnahmen des Sportförderungsgesetzes vom 17.6.11						
Vergleich der Evaluationsergebnisse 2015-2017 mit 2005-2007						positiv
Die Fördermassnahmen werden von den Zielgruppen als zweckmässige Instrumente der Sportförderung wahrgenommen.						
Zufriedenheit der Zielgruppen (Skala 1-10)	7.9	---	---	≥ 8.2	---	---

Bemerkungen: Der erfolgreiche Abschluss der Erweiterung von J+S auf die Altersgruppe der 5- bis 10-Jährigen, das bis Ende 2015 eingeführte Programm „Erwachsenensport Schweiz esa“ sowie die effizientere Zusammenarbeit des BASPO mit den Kantonen, Gemeinden, Verbänden und Organisatoren von Sportanlässen führen zusammen sowohl 2016 als auch in den Folgejahren zu einer steigenden Nachfrage. Die mit der Umsetzung des Sportförderungsgesetzes erwartete höhere Wirksamkeit der Programme des Kinder- und Jugendsports soll durch eine 2019 zu veröffentlichende Evaluation überprüft werden. Dank der effizienteren Zusammenarbeit des BASPO mit den verschiedenen öffentlich- und privatrechtlichen Partnern beim Bau von Sportanlagen mit nationaler Bedeutung steigt die Zufriedenheit der Leistungsempfänger mit der Projektabwicklung durch das BASPO kontinuierlich und stabilisiert sich ab 2018 auf hohem Niveau. Die Zufriedenheit der Zielgruppen mit den Fördermassnahmen des BASPO als wirkungsvolles Instrument der Sportförderung soll gegenüber der Erhebung von 2014 steigen. Die nächste Erhebung erfolgt 2017.

2.2 Kennzahlen und Kontextinformationen (fakultativ)

	2014 IST	2015 PROG	2016 PROG	2017 PROG	2018 PROG	2019 PROG
Leistungsbezogene Kennzahlen						
Kosten pro Kurstag je TeilnehmerIn J+S in CHF	290	320	310	300	295	290

Bemerkungen: Dank der konsequenten Nutzung der aus der steigenden Nachfrage resultierenden Skaleneffekte können die Kosten pro Kurstag ab 2016 kontinuierlich gesenkt werden.

	2014 IST	2015 PROG	2016 PROG	2017 PROG	2018 PROG	2019 PROG
Kontextinformationen						
Bevölkerungsstruktur: Anzahl unter 20- Jährige in Tausend gem. Bundesamt für Statistik	1645	1650	1651	→	→	↑

Bemerkungen: Bei der Betrachtung der Wanderungssaldi zeigt sich, dass die Immigranten und Immigrantinnen primär jüngere Menschen im Alter zwischen 20 und 40 Jahren sind, die entweder bereits mit einer Familie immigrieren oder in den Jahren nach der Immigration eine Familie gründen. Daraus ergibt sich, dass der Anteil der unter 20-Jährigen an der Wohnbevölkerung mittelfristig tendenziell steigen wird.

Selbständigkeitserklärung

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

25. Juli 2014
Ort und Datum

Originalunterschrift



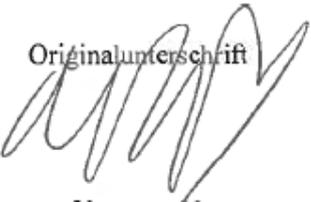
Vorname Name

Maria Deben

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

25. Juli 2014
Ort und Datum

Originalunterschrift

Vorname Name
Tanja DeBen

Literatur

- Abels, Heinz (2007). *Einführung in die Soziologie. Die Individuen in ihrer Gesellschaft. Band 2.* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Broder, René (Hrsg.) (2006). *Leistungsvereinbarungen mit sozialen Einrichtungen. Modell, Umsetzung und Praxiserfahrung.* Luzern: SZH/ CSPS.
- Diekmann, Andreas (2009). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen.* (20. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Doran, George (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review*, 70(11), 35-36.
- Dvorak, Andreas & Rufin, Regula (2007). *Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden.* Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Gulick, Luther & Urwick, Lyndall (1937). Notes on the Theory of Organization. *Papers on the Science of Administration*, 68(2), 3-35.
- Helfferrich, Christoph (2005). *Die Qualität quantitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews.* (2. Aufl.). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Henri Fayol (1949). *General and Industrial Management.* London: Sir Isaac Pitman & Sons LTD.
- Hug, Theo & Poscheschnik, Gerald (2010). *Empirisch Forschen. Die Planung und Umsetzung qualitativer Interviews.* Wien: Huter & Roth KG.
- Jegge, Dieter & Schwaar, Karl (1995). Warm-up für New Public Management – Vier Jahre Personal- und Organisationsentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung. In Hablützel, Peter (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (S. 129-146). Bern: Haupt.
- Kettiger, Daniel & Moser, Christian (2004). *10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz. Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven.* Bern: PuMaConsult GmbH.
- Lienhard, Andreas (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen - Impulse.* Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian; Steiner; Reto & Andreas Ladner (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren.* Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2005). ExpertInneninterviews vielfach erprobt, wenig beachtet. In Littig, Beate & Menz, Wolfgang (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (S. 71-93). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

- Petrucci, Marco & Wirtz, Markus (2007). Integration von qualitativen und quantitativen Methoden. In Hietzge, Maud & Neuber, Nils (Hrsg.), *Schulinterne Selbstevaluation* (S. 116-127). Baltmannsweiler: Schneider.
- Rieder, Stefan & Widmer, Thomas (2007). *Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999. Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Rüegg-Stürm, Johannes (2003). *Das neue St. Galler Management- Modell*. (2. Aufl.). Bern: Haupt Verlag.
- Rühli, Edwin (1971). *Beiträge zur Unternehmungsführung und Unternehmungspolitik*. Bern, Stuttgart: Verlag Paul Haupt.
- Rühli, Edwin (1973). *Unternehmensführung & Unternehmungspolitik. Band 1*. Bern, Stuttgart: Verlag Paul Haupt.
- Rühli, Edwin (1978). *Unternehmensführung & Unternehmungspolitik. Band 2*. Bern, Stuttgart: Verlag Paul Haupt.
- Rühli, Edwin (1993). *Unternehmensführung & Unternehmungspolitik. Band 3*. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt.
- Schedler, Kuno (1995). *Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Paul Haupt.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2003). *New Public Management*. (2. Aufl.). Bern: Haupt.
- Schedler, Kuno (2014). Und sie bewegt sich doch. *IMPacts, 2014 (07)*, 13-15.
- Schweizer Bundesrat (1974). *Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde*. Bern: EDMZ.
- Thom, Norbert (1980). *Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements*. (2. Aufl.). Königstein: Hanstein.
- Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Tschannen, Pierre; Zimmerli Ulrich & Müller Markus (2009). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. (3. Aufl.). Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Von Rosenstiel, Lutz (2000). *Grundlagen der Organisationspsychologie*. (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Online-Quellen

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSCHWEIZ) (2014). *Portrait MeteoSCHWEIZ*. URL: <http://www.meteoschweiz.admin.ch/web/de/meteoschweiz/portrait.html>, 22.06.14.

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) (2014). *Aufgaben des Bundesamtes für Zivilluftfahrt*. URL: <http://www.bazl.admin.ch/org/aufgaben/index.html?lang=de>, 07.07.2014.

Econcept (2009). *Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats: Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV): Schlussbericht 19. Februar 2009*. URL: https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/sk/dokumente_7/ueber_uns_5/dossiers_2/wov/Evaluation_der_Wirkungsorientierten_Verwaltungsfuehrung_WOV.pdf, 09.07.2014.

Econcept (2002). *Evaluation GRiforma: Schlussbericht*. URL: http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/040617_verwaltungsreformen_ritz_gr.pdf, 09.07.2014.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2013). *Bericht über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)*. URL: <http://www.efv.admin.ch/d/downloads/nfb/NFB-Bericht-d.pdf>, 10.07.2014.

Eidgenössisches Personalamt (EPA) (2002). *Führungsfragen für die Bundesverwaltung*. URL: <http://www.epa.admin.ch/themen/ausbildung/00268/index.html?lang=de>, 09.07.2014.

Eidgenössisches Personalamt (EPA) (2013). *Grundanforderungen für Kader der Bundesverwaltung*. URL: http://www.epa.admin.ch/dms_files/04132_de.pdf, 24.07.2014.

Eidgenössisches Personalamt (EPA) (2013). *Kompetenzmodell Bundesverwaltung*. URL: <http://www.epa.admin.ch/themen/ausbildung/00268/index.html?lang=de>, 09.07.2014.

Ernst & Young AG (2008). *Evaluation des Pilotprojekts „Pragma“ in der Verwaltung des Kantons Zug. Schlussbericht vom 8. Februar 2008*. URL: <http://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/WoV/publikationen>, 21.07.2014.

Heimgartner, Martin, Dietrich, Andreas (2008). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen. Gegenwärtiger Stand*. URL: http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3FLAG_Kurzbericht_Wirkungsorientierte_Steuerung_Kantone.pdf, 09.07.2014.

Nationalbibliothek (2014). *Auftrag*. URL: <http://www.nb.admin.ch/org/auftrag/index.html?lang=de>, 22.06.14.

NZZ (2014). *Neues Führungsmodell für die Verwaltung von Jan Flückiger 13. Juni 2014*. URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/sessionen/neues-fuehrungsmodell-fuer-die-verwaltung-1.18321827>, 10.07.2014.

- Parlamentdienste (2012). *Medienmitteilung UREK-N. Der Wind hat sich gedreht. MeteoSchweiz soll doch nicht ausgelagert werden.* URL: <http://www.parlament.ch/d/mm/2012/seiten/mm-urek-n-2012-04-02.aspx>, 25.07.2014.
- Regierungsrat Kanton Aargau (2013). *Entwicklungsleitbild des Regierungsrates 2013-2022.* URL: https://www.ag.ch/de/rr/strategie_rr/entwicklungsleitbild/entwicklungsleitbild.jsp, 09.07.2014.
- Regierungsrat Bern (2013). *Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung (NEF): Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 3. Juli 2013 (RRB 0951/2013).* URL: <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/203f3b2c8c3c49e98e2f7d56fd9a5479-332/6/PDF/2013.0909-RRB-D-67072.pdf>, 09.07.2014.
- Regierungsrat Kanton Graubünden (2006). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Schlussbericht über die verlängerte Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform «GRiforma».* URL: http://www.gr.ch/Botschaften/2006/8_2006.pdf, 09.07.2014.
- Regierungsrat Kanton Graubünden (2011). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2013 – 2016.* URL: http://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/DokumenteMM2011/Botschaft_11_2011_12_web_dt.pdf, 09.07.2014.
- Regierungsrat des Kantons Luzern (2000). *Evaluation des WoV- Versuchs Kanton Luzern. Gemeinsame Evaluation von WoV und LOS: Schlussbericht.* URL: http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/040617_verwaltungsreformen_ritz_lu.pdf, 21.07.2014.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2002). *Evaluation der Verwaltungsreform wif! Schlussbericht.* URL: http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/040617_verwaltungsreformen_ritz_zh.pdf, 09.07.2014.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2014). *Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2015 Kanton Zürich (2014). Im KEF 2014-2017.* URL: http://www.fv.zh.ch/internet/finanzdirektion/finanzverwaltung/de/finanzplanung/KEF_2014-2017.html, 09.07.2014.
- Schweizerischer Bundesrat (2009). *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Evaluation und weiteres Vorgehen.* URL: http://www.flag.admin.ch/d/dokumenttion/downloads/aktuell/publikationen/Evalutationsbericht_FLAG_20091934_1190_8_de.pdf, 13.01.2011.
- Schweizerischer Bundesrat (2013). *Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB).* URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32748.pdf>, 09.07.2013.

WoV- Kommission (2000). *Evaluation des WoV- Versuchs. Bericht und Antrag der WoV-Kommission an den Kantonsrat von Solothurn vom 15. Mai 2000.* URL: http://www.sgvw.ch/d/fokus/Documents/040617_verwaltungsreformen_ritz_so.pdf, 21.07.2014.

Züricher Oberländer (2012). *Kantonrat will kein Gesetz zur Standortförderung.* URL: <http://www.zol.ch/ueberregional/kanton-zuerich/Kantonsrat-will-kein-Gesetz-zur-Standortfoerderung/story/25220267>, 24.07.2014.

Gesetzestexte

Bund

BPG. *Bundespersonalgesetz* vom 24.03.2000, SR 172.220.1.

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 18.04.1999, SR 101.

RVOG. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz* vom 21.03.1997, SR 172.010.

RVOV. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung* vom 25.11.1998, SR 172.010.1.

Kanton Bern

FLV. *Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen* vom 03.12.2003, BSG 621.1.

OrG. *Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung* vom 20.06.1995, BSG 152.01.

Kanton Graubünden

FHV. *Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt* vom 25.12.2012, BR 710.110.

Kanton Luzern

FLG. *Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen* vom 13.09.2010, SRL 600.

FLV. *Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen* vom 17.12.2010, SRL 600a.

FLH. *Handbuch zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen* (internes Dokument).

Kanton Zürich

OG RR. *Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung* vom 06.06.2005, LS 172.1.

VOG RR. *Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung* vom 18.06.2007, LS 172.11.

OV VD. *Organisationsverordnung der Volkswirtschaftsdirektion* vom 18.07.2007, LS 172.110.4