

Die Oberaufsicht und das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung
Die Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und
die Einflussmöglichkeiten des Parlaments nach Verwirklichung der beabsichtigten
Verwaltungsreform

Masterarbeit, eingereicht der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

von:

Roger Siegenthaler

aus Schangnau (Bern)

09-123-944

Bern, Juni 2014

Zusammenfassung und Ergebnisse

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Thema der Ausgestaltung der finanziellen Oberaufsicht im Rahmen einer Verwaltungsführungsreform. Es wird die Frage beantwortet, wie sich die Oberaufsichtsfunktion des Parlaments über die Verwaltung durch die geplante Einführung des *Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung* verändert. Das Ziel ist es zu klären, ob und wie sich diese parlamentarische Aufgabe durch die neugestalteten zentralen Instrumente der Reform verändern wird. Diese Zielsetzung bietet sich an, weil sowohl das Parlament als auch die Verwaltung Bedenken geäußert haben, dass sie durch die Reform in ihrer Aufgabenerfüllung eingeschränkt werden könnten.

Aufbauend auf eine Analyse der bestehenden Literatur und der zentralen Rechtsnormen zu den Themen Oberaufsicht und Verwaltungsführung wird eine Grundlage gelegt, mit welcher in einem zweiten Schritt die Ausgestaltung der finanziellen Oberaufsicht im Rahmen der Reform mithilfe einer Fallstudie analysiert werden kann. Diese Fallstudie greift vordergründig auf durchgeführte Interviews mit den drei an der Reform beteiligten Gruppen (Parlament, Projektleitung, Verwaltung) zurück. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die zentralen Instrumente der Reform und die Schlüsselfaktoren der Oberaufsicht gelegt. Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden drei Hypothesen aufgestellt: Jeweils eine davon postuliert einen negativen respektive positiven Einfluss der Reform auf die Oberaufsicht, während die dritte von keinen grundlegenden Veränderungen ausgeht.

Durch die Fallstudie wird deutlich, dass sich die Rolle und Ausgestaltung der Oberaufsicht aufgrund der geplanten Reform nicht bedeutend in eine Richtung verändern wird. Es zeigt sich bei der Analyse der verschiedenen Instrumente der finanziellen Oberaufsicht, dass es durch die Reform sowohl zu positiven, wie auch zu negativen Veränderungen für das Parlament kommt. Es ist jedoch kein eindeutiger Trend feststellbar. Weiter zeigt die Analyse der Schlüsselfaktoren auf, dass die Reform keine erheblichen Veränderungen hinsichtlich der Aufgabenerfüllung bewirkt. Dies deutet darauf hin, dass die Reform in ein stabiles politisch-administratives System eingebettet ist. Die Antworten der befragten Personen zur Wahrnehmung der einzelnen Instrumente und der verschiedenen Schlüsselfaktoren gleichen sich erstaunlich stark. Es kommt nur zu geringen Differenzen zwischen den Adressaten der Reform (Parlament und Verwaltung), obwohl es aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung der Reform durchaus zu einigen Veränderungen kommen wird. Diese Erkenntnis zeigt auf, dass die Reform von der Projektleitung nicht nur nach theoretischen Idealen entwickelt wurde,

sondern eine breite Abstützung bei den betroffenen Akteuren gesucht und gefunden worden ist.

Durch die Reform kann es, vor allem in der Anfangsphase, trotzdem zu einigen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Oberaufsicht kommen. Hierzu wurden durch die vorliegende Arbeit einige Gestaltungsempfehlungen ausgearbeitet, welche diesen Prozess erleichtern sollen. Diese enthalten beispielsweise die Empfehlung an das Parlament, sich bei der Ausübung der Oberaufsicht in einer gewissen Selbstdisziplin zu üben und ein transparentes und nachvollziehbares Vorgehen zu wählen. Weitere Empfehlungen betreffen die Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Akteuren, die Transparenz sowie den Umgang mit Anfangsschwierigkeiten und Lerneffekten.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Ergebnisse	I
Abbildungsverzeichnis.....	V
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Ziel der Arbeit und Abgrenzung	2
1.3 Aufbau und Vorgehen.....	3
2 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen	5
2.1 Die Entwicklung der modernen Verwaltungsführung	5
2.1.1 Verwaltungsführung von Weber bis New Public Management	6
2.1.2 FLAG	8
2.1.3 Erkenntnisse aus den Kantonen.....	11
2.2 Die parlamentarische Oberaufsicht über die Finanzen	13
2.2.1 Gesetzliche Grundlagen der Oberaufsicht	13
2.2.2 Organe und Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht	17
2.2.3 Würdigung der Oberaufsicht in der Schweiz	20
2.3 Schlüsselkriterien für die Oberaufsicht.....	22
3 Fallstudie zur finanziellen Oberaufsicht im Rahmen des NFB	26
3.1 Das neue Führungsmodell in der Bundesverwaltung	26
3.1.1 Beschreibung des Projekts	26
3.1.2 Wichtigste Veränderungen.....	28
3.2 Untersuchungsraster.....	34
3.3 Hypothesen.....	38
3.4 Methodisches Vorgehen.....	39
3.4.1 Art der Interviews	39
3.4.2 Interviewpartner.....	40
3.4.3 Fragebogen.....	44
3.5 Ergebnisse	49
3.5.1 Wahrnehmung der Politik	49
3.5.2 Wahrnehmung der Projektleitung.....	53
3.5.3 Wahrnehmung der Verwaltung	58
3.5.4 Wahrgenommene Auswirkungen auf die Oberaufsicht.....	61
3.6 Diskussion der Ergebnisse	66
3.6.1 Folgerungen für die Theorie.....	66
3.6.2 Folgerungen für die Umsetzung der NFB-Reform.....	67
4 Fazit und Grenzen der Arbeit	71

5	Anhang	VII
5.1	Zusammenfassung der einzelnen Instrumente.....	VII
5.2	Zusammenfassung der einzelnen Faktoren	VII
5.3	Fragebogen	VIII
5.4	Protokoll Fischer.....	IX
5.5	Protokoll Haldemann	XV
5.6	Protokoll Kuster.....	XXII
5.7	Protokoll Schwaar.....	XXVII
5.8	Protokoll Vitali	XXXIV
5.9	Protokoll von der Crone	XXXIX
6	Selbstständigkeitserklärung	XLIV
7	Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit	XLV
8	Literaturverzeichnis	XLVI
8.1	Literaturquellen	XLVI
8.2	Online-Quellen	XLVIII
8.3	Rechtsnormen	L

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das 4-Kreise-Modell der Bundesverwaltung mit beispielhaften Verwaltungseinheiten und der Symbolisierung der abnehmenden Bedeutung der Politik gegen aussen (Quelle: Thom & Ritz 2006, S. 263).....	16
Abbildung 2: Übersicht über den Zeitplan der NFB-Reform (Quelle: Bundesrat 2013, eigene Darstellung).....	27
Abbildung 3: Übersicht über die Instrumente des NFB, grau eingefärbt sind die wichtigsten Instrumente der Reform (Quelle: Bundesrat 2013, S. 22).....	29
Abbildung 4: Tabellarische Darstellung der wichtigsten Instrumente der NFB-Reform und ihre Auswirkungen (Quelle: eigene Darstellung)	35
Abbildung 5: Abbildung 4 (Kapitel 3.2) ergänzt um die Wahrnehmung der Oberaufsicht durch die betroffenen Personen (Quelle: eigene Darstellung).....	62
Abbildung 6: Die Zusammenfassung der Antworten der befragten Personen zu den einzelnen Instrumenten, ergänzt durch den allgemeinen Trend (Quelle: eigene Darstellung)	VII
Abbildung 7: Die Zusammenfassung der Antworten der befragten Personen zu den einzelnen Schlüsselfaktoren, ergänzt durch den allgemeinen Trend (Quelle: eigene Darstellung) ...	VII

Abkürzungsverzeichnis

BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FinDel	Finanzdelegation
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FK	Finanzkommission
FKG	Finanzkontrollgesetz
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrats
GRS	Geschäftsreglement des Ständerats
glp	Grünliberale Partei
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Meteoschweiz	Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
NPM	New Public Management
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
ParlG	Parlamentsgesetz
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Verwaltungen der Schweiz auf allen Ebenen des politischen Systems waren in den letzten Jahren das Objekt von tiefgreifenden Reformen. Sowohl auf der Ebene der Bundesverwaltung als auch auf den darunterliegenden Ebenen der Kantone und Gemeinden wurden und werden seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Grundsätze des *New Public Managements* (NPM) in verschiedenen Arten und Ausgestaltungen auf die Führung der Verwaltungen angewendet. (Lienhard 2013, S. 26-27)

Im Zuge einer stetigen Weiterentwicklung der Verwaltungsführung hat der Bundesrat an die Bundesversammlung den Antrag gestellt, das *Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung* (NFB) einzuführen und somit das vorherrschende duale Modell der Verwaltungsführung, welches zum Teil klassische Führungsgrundsätze und zum Teil die sogenannten FLAG¹-Instrumente benutzt, abzulösen. Diese neuerliche Verwaltungsreform umfasst beispielsweise Globalbudgets für alle Verwaltungseinheiten, die Weiterentwicklung der ergebnisorientierten Verwaltungsführung oder die Verbesserung der Haushaltssteuerung durch eine Verknüpfung von Finanzen und Aufgaben. Durch diese Reform der Verwaltungsführung erhofft sich der Bundesrat, dass die Steuerung der Aufgaben und Ausgaben verbessert werden kann. Dies vor allem aufgrund der gesteigerten Transparenz, welche durch die Verknüpfung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen erreicht werden soll. (Bundesrat 2013, S. 2-5; S. 18)

Aufgrund dieser geplanten Änderungen bekundeten und bekunden einige Parlamentarier öffentlich ihre Bedenken, dass die Bundesversammlung in ihrer Rolle als Oberaufsicht dadurch an Einfluss auf die Verwaltung verlieren könnte. So soll, der Kritik zufolge, etwa der Kreditsprechung durch die Einführung der Globalbudgets weniger Gewicht zukommen (Tages-Anzeiger 2013). In eine ähnliche Richtung geht die Kritik, dass durch die geplante Reform Missstände in der Verwaltung besser verheimlicht werden können, da dem Parlament die detaillierte Konteneinsicht verwehrt bleibe (Weltwoche 2012). Die Bedenken der Parlamentarier sind auch jetzt noch aktuell, so wird beispielsweise der zusätzliche Nutzen der Reform für die Oberaufsicht von Teilen des Parlaments nach wie vor angezweifelt (Parlamentsdienste 2014b).

¹ FLAG steht für *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget*.

Die geäußerte Kritik am neuen Führungsmodell lässt sich unter einem Punkt zusammenfassen: Die befürchtete Einschränkung der finanziellen Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Verwaltung. Anders ausgedrückt befürchten die Parlamentarier, dass sie künftig zu wenig Einfluss auf die Bundesfinanzen nehmen und somit ihren verfassungsmässigen Auftrag nicht mehr erfüllen können. Der dazugehörige Artikel in der Bundesverfassung lautet folgendermassen: „Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes“ (Art. 169 Abs. 1 BV).

Im laufenden Jahr 2014 wird die Beratung und Beschlussfassung zur NFB-Reform im Parlament erfolgen. Hier wird entschieden werden, ob die Reform durchgeführt wird. Ebenfalls 2014 erarbeiten die Verwaltungseinheiten unabhängig davon die Ziele, Messgrößen und Soll-Werte ihrer Leistungsgruppen. Die flächendeckende Einführung des neuen Führungsmodells ist auf den 1. Januar 2017 geplant. Das Thema der vorliegenden Arbeit besticht demzufolge durch seine Aktualität und Relevanz für die Schweizer Politik.

Durch die dargelegte Ausgangslage konnte gezeigt werden, dass eine der grössten Herausforderungen von Verwaltungsreformen allgemein und der NFB-Reform im Speziellen die angemessene Machtverteilung und die Ausgestaltung der Aufsichtsfunktion zwischen den verschiedenen Gewalten des politisch-administrativen Systems darstellt. Daher bietet sich folgende Forschungsfrage für die vorliegende Masterarbeit an:

Wie verändert sich die Rolle der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?

Der Beantwortung dieser Forschungsfrage sind die weiteren Kapitel gewidmet. Wie sich die Problemstellung genau darstellt, welches die grössten Hindernisse sind und wie genau die Frage beantwortet werden soll, wird nachfolgend dargelegt.

1.2 Ziel der Arbeit und Abgrenzung

Das primäre Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Beantwortung der gestellten Forschungsfrage. Um eine befriedigende Antwort auf diese Frage finden zu können, bedarf es einiger theoretischer Vorarbeit und der genauen Analyse einer konkreten Verwaltungsführungsreform. Dazu gehört die präzise Definition der finanziellen Oberaufsicht

auf Bundesebene und eine Beschreibung der aktuellen und geplanten Variante der Verwaltungsführung.

Es ist nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit auf alle möglichen Einzel- und Sonderfälle der Oberaufsicht einzugehen. Daher wird die besondere Problematik der Oberaufsicht über ausgelagerte Einheiten oder die Oberaufsicht über die Gerichte nicht speziell erwähnt. Der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt auf der finanziellen Oberaufsicht über die zentrale Bundesverwaltung: Dazu gehören ausschliesslich der erste und zweite Kreis des 4-Kreise-Modells (siehe Kapitel 2.2.1). Die erwähnten Sonderfälle sind zwar durchaus interessant, übersteigen aber sowohl den zeitlichen Rahmen als auch den Umfang der vorliegenden Arbeit. Eine weitere Einschränkung liegt in der Konzentration auf die Oberaufsicht auf Bundesebene. Daher werden die Eigenheiten der Oberaufsicht auf kantonaler und kommunaler Ebene nicht detailliert behandelt.

Weiter beschränkt sich die Arbeit auf die Analyse der finanziellen Oberaufsicht. Dadurch rückt der Fokus vordergründig auf die Finanzkommissionen und die dazugehörige Delegation. Dieser Fokus zeigt sich vor allem bei der Auswahl der Fallstudie und der Interviewpartner. Zudem wird auch die Beschreibung der theoretischen Grundlagen auf die finanzielle Oberaufsicht ausgerichtet. Einzelne Punkte der Arbeit, wie beispielsweise die Schlüsselfaktoren der Oberaufsicht, gelten jedoch trotzdem auch für die Oberaufsicht im Allgemeinen.

Zudem soll durch die vorliegende Arbeit keine Wertung über das NFB an sich abgegeben werden. Nachfolgend werden nur diejenigen Inhalte der Reform, welche die Oberaufsicht des Parlaments berühren, behandelt.

1.3 Aufbau und Vorgehen

Die Arbeit ist in zwei Teile aufgeteilt: Der erste Teil besteht aus einer Literaturanalyse zu den Themen finanzielle Oberaufsicht und Verwaltungsführung. Der zweite Teil enthält eine Fallstudie anhand der NFB-Reform, wobei sich die Erkenntnisfindung vorwiegend auf Experteninterviews abstützt.

Als Grundlage für die Fallstudie braucht es zuerst eine ausführliche Literaturanalyse. Dabei werden Rechtssätze, bestehende theoretische Arbeiten und Erfahrungsberichte aus der Bundesverwaltung sowie aus kantonalen Verwaltungen, welche bereits eine ähnliche

Verwaltungsreform durchgeführt haben, analysiert. Ergänzt wird die Literaturanalyse durch die Erarbeitung von Schlüsselfaktoren, welche für die Oberaufsicht von entscheidender Bedeutung sind. Damit durch die Arbeit alle relevanten Aspekte der Oberaufsicht beachtet werden können, werden diese Faktoren aus der Sicht der betroffenen Wissenschaftsdisziplinen erarbeitet. Zu diesen Disziplinen gehören die Rechts- und Politikwissenschaften sowie die Managementlehre. Da diese Schlüsselfaktoren für die Aussagekraft der Arbeit entscheidend sind, ist dieser Schritt ein zentraler Bestandteil der vorliegenden Arbeit.

Als zweiter Schritt wird der Untersuchungsgegenstand, die konkrete Verwaltungsreform, möglichst genau skizziert. Dabei wird das Hauptaugenmerk auf die neuen und/oder zentralen Instrumente der Reform gelegt. Aufbauend auf die theoretische Grundlage und diese Beschreibung der Reform wird ein Fragebogen erstellt, welcher den verschiedenen Interviewpartnern vorgelegt wird. Als Gesprächspartner für die Interviews eignen sich zum einen Personen, welche direkt mit der Durchführung der NFB-Reform betraut sind oder direkt von der Reform betroffen sein werden. Dazu gehören Mitglieder der Oberaufsicht (sprich die Parlamentarier), die Projektleitung der NFB-Reform sowie Vertreter von Verwaltungseinheiten, welche die Reform umzusetzen haben. Die Auswahl der möglichen Interviewpartner und die Erstellung des Fragebogens ist, nach der genauen Definition des Forschungsgegenstands, der Forschungsfrage und der Literaturanalyse, ein wichtiger Bestandteil der vorliegenden Arbeit. Die Aussagekraft der Antworten und somit der gesamten Arbeit hängt stark von den Interviewpartnern und den gestellten Fragen ab. Vor allem das Verhältnis zwischen Interviewpartnern der Politik und der Verwaltung ist zu beachten. Es sollte möglichst ausgeglichen sein, um alle Sichtweisen auf die Problemstellung verstehen zu können. Die Auswahl der Interviewpartner wird eingehend begründet und es wird eine kurze Vorstellung der einzelnen Personen dargelegt. Das Ziel der Interviews soll es sein, die Sichtweise des Befragten auf die Kompetenzen und Instrumente der finanziellen Oberaufsicht zu eruieren. Deshalb muss der Fragebogen auch auf diese Fragestellung abzielen.

Um die Ergebnisse der Interviews gut verarbeiten zu können, bietet sich die Verwendung eines Vergleichsrasters an, mithilfe dessen die Erkenntnisse der Literaturanalyse und der Interviews übersichtlich dargestellt werden können. Dazu werden jeweils die rechtlichen Veränderungen dargestellt und die Auswirkungen daraus erläutert. In einem weiteren Schritt wird die Wahrnehmung der beteiligten Personen zur Verwaltungsreform, aufgeteilt auf die einzelnen Instrumente, präsentiert. Um die Auswirkungen der einzelnen Veränderungen

umfassend darlegen zu können, wird für jedes neue und/oder zentrale Instrument der NFB-Reform eine eigene Frage im Fragebogen Platz finden.

Auf Basis der Resultate der Interviews und den theoretischen Ausführungen soll im abschliessenden Teil der Arbeit die Forschungsfrage beantwortet und Gestaltungsempfehlungen für die Ausgestaltung und Durchführung der finanziellen Oberaufsicht im Rahmen der NFB-Reform erarbeitet werden. Zudem kann zum Abschluss der Arbeit im Rahmen eines Fazits der Versuch einer Beurteilung gewagt werden, wie sich eine potentielle Änderung der Rolle oder der Ausgestaltung der Oberaufsicht auf das politisch-administrative System der Schweiz auswirken könnte und inwiefern eine solche Veränderung zu begrüßen ist.

2 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen

In diesem ersten Hauptteil der Arbeit wird auf die Verwaltungsführung und ihre Besonderheiten sowie auf die konzeptionellen Grundlagen der finanziellen Oberaufsicht eingegangen. Zudem werden einige Schlüsselfaktoren erarbeitet, welche für die Oberaufsicht von herausragender Bedeutung sind.

Durch das einleitende Kapitel ist aufgezeigt worden, welche wichtige Rolle die Oberaufsicht im politischen System der Schweiz spielt und wo die Bedenken der Parlamentarier bezüglich der geplanten Reform anzusiedeln sind. Nun muss definiert werden, was die Oberaufsicht ausmacht und welche Herausforderungen an sie gestellt werden. Dazu muss aber zuerst der Adressat der Oberaufsicht, nämlich die Verwaltung und insbesondere ihr Führungsmodell, beschrieben werden. Um einen Bezugsrahmen für die Problemstellung zu bilden, wird in einem ersten Schritt die Geschichte der Verwaltungsreformen in der Schweiz bis hin zur FLAG-Reform aufgezeigt. In einem zweiten Schritt wird die Rolle der parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung aufgrund rechtlicher Grundlagen dargelegt.

2.1 Die Entwicklung der modernen Verwaltungsführung

In diesem Unterkapitel wird zuerst grob aufgezeigt, wie sich die Verwaltung in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Aus dieser kurzen historischen Perspektive soll ersichtlich werden, wie es zu immer neuen Verwaltungsreformen kommt und es wird dargelegt, dass eine

solche Reform an sich nichts Aussergewöhnliches ist. Weiter wird das aktuelle Modell der Verwaltungsführung auf Bundesebene skizziert und daraus abgeleitet, wo die grössten Schwierigkeiten des aktuellen Modells zu finden sind. Da die geplante Verwaltungsreform auch auf die Erfahrungen der Kantone mit ähnlichen Reformen zurückgreift, werden die Wichtigsten davon in einem letzten Schritt kurz präsentiert.

2.1.1 Verwaltungsführung von Weber bis New Public Management

Thom und Ritz (2006, S. 3) zeigen auf, dass die Bürokratie seit dem 20. Jahrhundert ständig neuen Anforderungen ausgesetzt ist, an die sie sich anpassen muss. Die Entwicklung nahm dabei verschiedene Zwischenschritte: Ausgehend vom klassischen Bürokratiemodell nach Weber mit seiner Beschreibung des Beamtentums, über das Gesetz von Parkinson, welches ein stetiges Wachstum der Bürokratie beschreibt und den Taylorismus bis hin zum NPM und den davon abstammenden Modellen FLAG und NFB, welche nachfolgend thematisiert werden. Das NPM, erstmals erwähnt zu Beginn der neunziger Jahre, stellt ein neugestaltetes Führungsmodell des öffentlichen Sektors dar. Besonders wichtig für die Beschreibung von NPM sind die betriebswirtschaftlichen Methoden, die durch dieses Modell den Weg in die Verwaltung gefunden haben. (Thom & Ritz 2006, S. 3-11)

Da NPM für die modernen Führungsmodelle der Verwaltung von besonderer Bedeutung ist, wird es hier in seinen Grundzügen kurz skizziert, um eine Grundlage für die weiteren Ausführungen zu schaffen. Die erwähnten betriebswirtschaftlichen Aspekte sind die zentralen Punkte des NPM. Dazu gehören die Produkt- und Ergebnisorientierung, Globalbudgets, die Trennung von Politik und Management, Anreizsysteme für die Mitarbeiter sowie eine verstärkte Kundenorientierung (Lienhard 2013, S. 26). Weiter kommt es durch das NPM zur Auslagerung und Privatisierung von vormaligen Staatsaufgaben (Thom & Ritz 2006, S. 15). Eine Hauptcharakteristik von NPM ist zudem, dass sich die Verwaltungsführung weg von einer kurzfristig ausgelegten Ressourcensteuerung und hin zu einer mittel- bis langfristigen Leistungs- und Wirkungssteuerung orientiert (Schedler & Summermatter 2009, S. 392-394). Als Hauptgrund für diese Veränderung der Verwaltungsführung kann der steigende Komplexitätsgrad staatlicher Aufgabenerfüllung und die gestiegenen Erwartungen der wichtigsten Anspruchsgruppen (Politik, Gesellschaft, Wirtschaft) an die Verwaltung bei gleichbleibend knappen Ressourcen ausgemacht werden (Bundesrat 2009, S. 7921). Weiter war die weitsichtige Ausrichtung der Politik auf gesellschaftliche Wirkungen des Verwaltungshandelns ein Ziel der Reform (Schedler & Summermatter 2009, S. 394). Obwohl NPM-Elemente in vielen Teilen der westlichen Welt umgesetzt worden sind, ist es wichtig zu

betonen, dass es keine einheitliche Umsetzung der NPM-Elemente in die Verwaltungsführung gab. Die verschiedenen Länder, welche NPM-Reformen durchführten, weisen teilweise beträchtliche Differenzen in der genauen Ausgestaltung der NPM-Elemente auf (Hood 1995, S. 93-95). Daher kann nicht von den Reformbewegungen in einem Land auf ein anderes geschlossen werden, ohne die jeweiligen Eigenheiten der Umsetzung zu kennen. Thom und Ritz (2006, S. 10) halten dazu fest, dass NPM „als für alle Bereiche undifferenziert geltender Grundsatz [...] zum Scheitern verurteilt“ ist. Es gibt jedoch einige Elemente, welche allen, oder zumindest vielen, NPM-Reformen gemein sind: Hier sind vor allem die zuvor erwähnten betriebswirtschaftlichen Instrumente und Aspekte sowie die Ziele der Reformen zu nennen. Zudem lassen sich verschiedene Gruppen identifizieren, welche ähnlich ausgestaltete NPM-Reformen durchgeführt haben (Thom & Ritz 2006, S. 13-15). Grundsätzlich können dabei drei Gruppen von Ländern unterschieden werden. Zu einer ersten Gruppe gehören die angelsächsischen Länder, welche sich durch einen starken Fokus auf marktähnliche Strukturen und einen kleinen Staatsapparat auszeichnen. Weiter gibt es die Gruppe der nordeuropäischen Staaten, welche sich durch ein Bemühen nach Konsens zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen charakterisieren lassen und dabei weniger radikale Reformbewegungen als die angelsächsischen Länder anstreben. Die dritte Gruppe umfasst die zentraleuropäischen Länder Österreich, Deutschland und die Schweiz, welche eher zurückhaltend auf die NPM-Reformbewegungen reagierten. Die zögerliche und im Vergleich zu anderen Ländern spätere Entwicklung hin zu NPM-Elementen lässt sich durch die lange Tradition der Verwaltungsführung nach den Grundsätzen von Max Weber in diesen Ländern erklären.

In der Schweiz ist die NPM-Reform, welche in den Kantonen unter anderem den Namen Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) und beim Bund die Bezeichnung FLAG trägt, fester Bestandteil der Verwaltungsführung in den Verwaltungen auf allen drei Ebenen des politischen Systems geworden (Lienhard 2013, S. 27). So wird das entsprechende NPM-Modell beispielsweise in der Bundesverwaltung seit Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts für einen Teil der Einheiten als Steuerungsmodell eingesetzt. 2009 wurden 23 Verwaltungseinheiten, rund ein Sechstel der Mitarbeitenden des Bundes, mit dem Führungsmodell FLAG geführt (Bundesrat 2009, S. 7921). Der restliche Teil der Bundesverwaltung wendet nach wie vor ein traditionelles, inputgesteuertes Führungsmodell an (Bundesrat 2013, S. 2).

2.1.2 FLAG

Die Abkürzung FLAG steht für das Führen der Verwaltung mit Leistungsauftrag und Globalbudget und stellt, wie erwähnt, die NPM-Variante der Bundesverwaltung dar. Die dazugehörige Reform startete in der Bundesverwaltung im Jahr 1996 in Form von ersten Pilotversuchen mit dem neuen Steuerungsmodell, nachdem der Bundesrat das eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt hatte, geeignete Organisationseinheiten dafür auszuwählen. Darauf folgten diverse Anpassungen und Verbesserungen des Modells und eine Ausweitung auf rund einen Drittel der Verwaltungseinheiten. Die finanzielle Steuerung der Verwaltung mit FLAG wurde durch eine im Jahr 2002 eingereichte Motion im Finanzhaushaltsgesetz verankert. Die rechtliche Grundlage für die Umsetzung von FLAG stellt das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) dar. Art. 44 RVOG besagt, dass bestimmte Ämter als FLAG-Verwaltungseinheiten nach den FLAG-Grundsätzen geführt werden können. (Bundesrat 2009, S. 7916; Bundesrat 2004, S. 5; Bundesrat 2004, S. 33)

Das Ziel der FLAG-Reform war es, die Verwaltungsführung zu modernisieren, sie effizienter und effektiver zu gestalten und dadurch eine bessere Aufgabenerfüllung zu erreichen. Dies soll vor allem durch die Beurteilung des staatlichen Handelns anhand der Messung von Leistungen und Wirkungen, einer erhöhten Wirtschaftlichkeit und der Übernahme von privatwirtschaftlichen Führungsinstrumenten erfolgen. Die Nähe von FLAG zu den theoretischen Ideen des NPM ist hier nicht zu übersehen. Eine Schwierigkeit der FLAG-Reform und wohl aller Reformen, die auf NPM zurückgehen, ist das Vereinen des Strebens nach erhöhter Wirtschaftlichkeit und wettbewerbsfördernden Mechanismen auf der einen und die politische Steuerung sowie die sozialverträgliche Zielerreichung auf der anderen Seite. (Bundesrat 2004, S. 8; Bundesrat 2004, S. 33)

Die Verwaltungsführung nach den FLAG-Grundsätzen trägt die zwei wichtigsten Instrumente, welche es vom klassischen Führungsmodell unterscheidet, bereits im Namen: Der Leistungsauftrag und die Globalbudgetierung. Durch die Globalbudgetierung wurde die Aufteilung „des Sachaufwands in Infrastruktur, Betrieb, Dienstleistungen Dritter und Übriger Sachaufwand“ verzichtet (Bundesrat 2004, S. 22). Beim funktionsbedingten Sachaufwand werden nur noch zwei Kreditpositionen geführt, wobei es für ausserordentliche Massnahmen nach wie vor eine Spezialregelung gibt. Hinsichtlich der Budgetierung der Transferzahlungen, welche einen grossen Teil des Bundeshaushalts ausmachen, wurden durch die FLAG-Reform nur geringfügige Änderungen durchgeführt. Die eigentliche Neuerung durch die

Globalbudgetierung ist aber, dass die Verwaltungseinheiten bewilligte Finanzmittel im Eigenbereich bis zu einer gewissen Masse frei verwenden können und zudem Kreditverschiebungen möglich sind. Der Leistungsauftrag ist ein in der Regel vierjähriges Planungsinstrument, welches die Ziele und Ressourcen von Produktgruppen aufzeigt und vorgibt. Dadurch werden die Leistungen mit den Ressourcen verknüpft, was eine Wirkungsorientierung und -überprüfung ermöglicht. (Bundesrat 2004, S. 34-40).

Die wichtigsten Wirkungen, welche durch die FLAG-Instrumente in die Führung der Bundesverwaltung gebracht worden sind, umfassen eine verstärkte Ergebnisorientierung und ein höheres Leistungsbewusstsein, eine höhere Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch ein verbessertes Kostenbewusstsein, grössere betriebliche Handlungsspielräume durch die Globalbudgets, eine verbindliche Leistungsplanung und Erfolgsmessung sowie eine konsequente Aufgabenorientierung. (Bundesrat 2009, S. 7917-7918)

Die mit FLAG gemachten Erfahrungen sind mehrheitlich positiv, zudem konnte ein bedeutender Teil der Ziele erreicht werden. Der grösste Erfolg zeigt sich in der verbesserten betrieblichen Führung der Verwaltungseinheiten. Weitere Vorteile von FLAG betreffen den verbesserten Ressourceneinsatz und den vergrösserten Handlungsspielraum der betrieblichen Führung durch die Einführung von Globalbudgets. Ein für die vorliegende Arbeit besonders interessanter Punkt zeigt sich in der Beurteilung der parlamentarischen Steuerung und Aufsicht: Es wird von den (befragten) Parlamentsmitgliedern kein Steuerungsverlust festgestellt. (Bundesrat 2009, S. 7968-7970)

Eine weitere Erkenntnis der Evaluation von FLAG war, dass die Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments durch die Reform zwar nicht schlechter geworden sind, allerdings auch nicht voll ausgeschöpft werden. Des Weiteren beurteilen die Befragten die Steuerungsmöglichkeiten unter FLAG nicht als weniger miliztauglich, jedoch ist ein gewisses Fachwissen erforderlich. (Bundesrat 2009, S. 7940-7941)

Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation und der Entwicklungen in den Kantonen und in ausländischen Staaten stand die Rückkehr zur traditionellen Verwaltungsführung nicht zur Auswahl. Es wurden jedoch drei mögliche Schritte für die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung erarbeitet. Jede dieser drei Varianten hat eigene Vor- und Nachteile, welche es zu beachten gilt. (Bundesrat 2009, S. 7972-7976)

- Konsolidierung von FLAG: Bei dieser Option wird das vorherrschende duale System der Bundesverwaltung weitergeführt. Das aktuelle System wird als dual bezeichnet,

weil ein Teil der Verwaltungseinheiten mit einer traditionellen Ressourcensteuerung geführt wird, während ein anderer, kleinerer Teil mit leistungsorientierten Methoden nach den Grundsätzen des FLAG gesteuert wird. Zwar werden die Instrumente aufgrund der Resultate der Evaluation angepasst und verbessert, das System wird jedoch nur in Ausnahmefällen auf neue Einheiten ausgeweitet. Der Vorteil dieser Variante ist der geringe zusätzliche Aufwand. Demgegenüber steht jedoch der Nachteil der zunehmenden Heterogenität der Führung in der Bundesverwaltung, welche auf Dauer aufwendig und nicht effektiv ist.

- Gezielter Ausbau von FLAG: Mit dieser Option wird das Freiwilligkeitsprinzip aufgehoben. Dabei wird für jede Verwaltungseinheit geprüft, ob sie sich für die Führung mit FLAG eignet. Falls diese Option gewählt wird, wird schlussendlich wohl rund die Hälfte der Verwaltungseinheiten mit FLAG geführt. Der Vorteil dieser Variante ist, dass ein grösserer Teil der Verwaltung ergebnisorientiert geführt werden kann. Der Nachteil ist der gleiche wie bei der ersten Option: Das duale System bleibt bestehen.
- Konvergenzmodell: Bei dieser Variante wechseln alle Verwaltungseinheiten zu einem integrierten, ergebnisorientierten Ansatz, der sich sowohl von der klassischen Verwaltungsführung als auch von FLAG unterscheidet. Die Verwaltung soll durch einen Fokus auf mittelfristige Zielvorgaben möglichst effektiv und wirtschaftlich werden. Aufbauend auf einen Legislaturfinanzplan, Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen wird die Verwaltungsführung reformiert. Durch den verstärkten Einsatz von Globalbudgets und einer ausgebauten Finanzberichterstattung wird die Verwaltung zudem flexibler und wirtschaftlicher. Neben diesen Vorteilen bietet diese Option vor allem den Nachteil von hohen Kosten und eines grossen organisatorischen Aufwands.

Die Entscheidung fiel letztendlich auf das dritte Modell, welches der jetzigen NFB-Vorlage entspricht. Dieses Modell wird im späteren Verlauf der vorliegenden Arbeit im Rahmen einer Fallstudie genauer analysiert. Die Entscheidung zu diesem Konvergenzmodell passt zusammen mit anderen neueren Reformen in Verwaltung und Politik: Dazu gehören beispielsweise das neue Rechnungsmodell (NRM), die neuen Regelungen hinsichtlich der Corporate-Governance oder die Einführung von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. (Bundesrat 2009, S. 7972-7976)

2.1.3 Erkenntnisse aus den Kantonen

Mehrere Schweizer Kantone haben in den letzten Jahren dem FLAG ähnliche Verwaltungsreformen durchgeführt, dazu gehören beispielsweise die Kantone Bern, Aargau und Luzern. Insgesamt haben 16 Kantone solche Reformen, zumindest teilweise, eingeführt oder getestet; zehn Kantone haben NPM-Reformen flächendeckend eingeführt. Die Erkenntnisse und Erfahrungen, welche von den Kantonen gemacht wurden, sind in die Gestaltung der NFB-Reform der Bundesverwaltung eingeflossen. Daher ist es interessant, die wichtigsten dieser Punkte hier kurz aufzuzeigen, denn so werden auch mögliche Herausforderungen und Schwierigkeiten deutlich, welche auf die Bundesverwaltung zukommen könnten. Auf die genaue Ausgestaltung der NPM-Reformen in den jeweiligen Kantonen wird hier nicht eingegangen, da es für die gewünschte Erkenntnis nicht von vorrangiger Bedeutung ist. Es gibt zwar Unterschiede zwischen den einzelnen NPM-Kantonen, diese sind jedoch nicht grundlegender Natur, sondern betreffen vorrangig die Ausgestaltung der einzelnen Instrumente. Eine grundsätzliche Erkenntnis zur Oberaufsicht, welche durch die Erfahrungen in den Kantonen gemacht wurde, zeigt folgendes: Hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten der Parlamente unterscheiden sich die NPM-Kantone von den übrigen Kantonen beispielsweise darin, dass die Parlamente nicht nur auf der Finanz- sondern auch auf der Leistungsseite Einfluss nehmen können. Zu den einzelnen kantonalen Reformen gibt es Evaluationen, welche auch das Themengebiet der Auswirkungen auf die Oberaufsicht untersuchen. Zwei dieser Evaluationen werden nachfolgend überblicksartig vorgestellt. Die Analyse der Verwaltungsreformen in der Schweiz ist vor allem deshalb interessant, weil es sich um ein sehr heterogenes System (geographisch, kulturell) handelt, welches verschiedene Lösungen für ähnliche Problemstellungen hervorbringt. (econcept 2009, S. 53; Koller & Heuberger 2011, S. 7-14; Schmidt 2008, S. 15-18)

Im Kanton Luzern wurden mit der Verwaltungsführungsreform sowohl positive als auch negative Resultate erzielt. Vor allem die politischen Leistungsaufträge werden als positiv für die Steuerung beurteilt. Bei der Definierung der Produktgruppen stellt der Grosse Rat des Kantons Luzern (entspricht der Bundesversammlung) hingegen gewisse Schwächen fest, vor allem hinsichtlich des Detaillierungsgrads. Dieser Detaillierungsgrad ist für die Transparenz von entscheidender Bedeutung, welche wiederum wichtig für die politische Steuerung ist. In eine ähnliche Richtung geht die Kritik an den gebildeten Indikatoren, wobei der Grosse Rat hier hauptsächlich die fehlende Wirkungsorientierung bemängelt. Aus Sicht des Grossen Rates ist es weiter entscheidend, dass die klare Definition und Abgrenzung der

Zuständigkeiten für die Aufgabenerfüllung entscheidend ist. Ein Punkt, den es zu beachten gilt ist zudem die gesteigerte Informationsfülle, welche der Grosse Rat zu bewältigen hat. Das kann vor allem am Anfang zu Überbelastung führen. Gesamthaft haben sich, aus Sicht der Evaluatoren, die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments durch die Reform verbessert. (Regierungsrat Luzern 2000, S. 3; Regierungsrat Luzern 2000, S. 27; Regierungsrat Luzern 2000, S. 34-37, S. 45-46, S. 51)

Im Kanton Aargau wurde im Jahr 2009 eine umfassende Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) durchgeführt. Grundsätzlich hält die Evaluation fest, dass die Ziele der Reform erreicht werden konnten. Eine deutliche Mehrheit der Mitglieder des Parlaments beziehungsweise des Grossen Rats beurteilen ihre Steuerungsmöglichkeiten über die Aufgabenbereiche mit den neuen Instrumenten als eher positiv bis positiv. Sie stellen jedoch auch gewisse Schwächen des Modells fest, insbesondere in der genauen Ausgestaltung der Instrumente, deren Nutzen und Anwendbarkeit. (econcept 2009, S. 1)

Eine positive Erkenntnis für den Grossen Rat ist die Stärkung der Aufsichtsfunktion, welche durch die WoV-Reform erreicht wurde. Weiter wird die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme vom Grossen Rat geschätzt, da dadurch die Regierung die nötigen Spielräume erhält und sich das Parlament nur mit den, aus seiner Sicht, problematischen Fällen befassen muss. Hinsichtlich der Erhöhung der Transparenz der Staatsleistungen, welches ein zentrales Ziel der WoV-Reform bildet, stellt der Grosse Rat keine Verschlechterung, aber auch keine Verbesserung fest. Die Menge an Informationen hat sich zwar erhöht, sie wird aber noch zu wenig benutzerfreundlich aufbereitet. Dadurch stellt sich der erhoffte Gewinn an Effizienz und Effektivität erst teilweise ein. Bezüglich der Miliztauglichkeit der Reform hegt der Grosse Rat Zweifel; aus Sicht der Evaluatoren kann diesem Problem mit geeigneten Rahmenbedingungen begegnet werden. Die WoV-Kritiker innerhalb des Grossen Rates sehen eine Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive. Die Evaluation von WoV im Kanton Aargau zählt zudem einige Verbesserungsmöglichkeiten für die Oberaufsicht auf, welche von den Parlamentariern genannt wurden. Diese befassen sich hauptsächlich mit dem Wunsch nach mehr Transparenz und gezielteren Informationen für den Grossen Rat. (econcept 2009, S. 3-5; econcept 2009, S. 93-97)

Aus Sicht der Regierung konnte die WoV-Reform alle wesentlichen Ziele erfüllen. Auch die Befürchtung einiger Parlamentarier, dass die Exekutive auf Kosten der Legislative an Macht gewinnt, sieht der Regierungsrat nicht als zutreffend an. In eine ähnliche Richtung gehen die Meinungen der Verwaltung. Die befragten Generalsekretäre sind mit der Reform zufrieden

und sehen keine, durch WoV begründete, Machtverschiebung vom Parlament zur Regierung. (econcept 2009, S. 97-99)

2.2 Die parlamentarische Oberaufsicht über die Finanzen

Dieses Kapitel widmet sich dem Konzept der Oberaufsicht, welches als wichtiger Teil der Verwaltungsführung durch eine Verwaltungsreform üblicherweise betroffen ist. Allgemein ist die Oberaufsicht, neben der Budgethoheit und der Gesetzgebung, eine der grundlegenden Aufgaben des Parlaments. Um diese Aufgabe zu charakterisieren, werden nachfolgend in einem ersten Schritt die grundsätzlichen rechtlichen Normen aufgezeigt, welche die parlamentarische Oberaufsicht über die Exekutive, sowohl Bundesrat als auch Bundesverwaltung, regeln. In einem zweiten Schritt werden die wichtigsten Organe der Oberaufsicht auf nationaler Ebene aufgezeigt. Da sich die vorliegende Arbeit auf die Bundesebene konzentriert, werden die subnationalen parlamentarischen Oberaufsichtsorgane und die entsprechenden Eigenheiten nicht behandelt. Eine weitere Einschränkung der vorliegenden Arbeit ist die Konzentration auf die Oberaufsicht durch das Parlament, daher werden weitere Kontrollinstanzen hier nicht oder nur am Rand berücksichtigt.

2.2.1 Gesetzliche Grundlagen der Oberaufsicht

Das Prinzip der Oberaufsicht der Bundesversammlung² über die Bundesverwaltung geht auf die Gründung des Bundesstaates zurück (Biaggini 2007, S. 749). Der zentrale Rechtsatz, welcher die Oberaufsicht auf Bundesebene regelt, findet sich in der Bundesverfassung: „Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes“ (Art. 169 Abs. 1 BV). Präzisiert wird dieser Artikel im Parlamentsgesetz (Art. 126 ParlG). Der erste Absatz dieses Gesetzesartikels entspricht dabei grundsätzlich dem ebengenannten Verfassungsartikel. Von besonderer Bedeutung ist die Präzisierung in Art. 126 Abs. 3 ParlG, wonach die Oberaufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit³, Ordnungsmässigkeit⁴,

² Hier wird die allgemeine Oberaufsicht charakterisiert. Auf die Besonderheiten der Oberaufsicht über die Finanzen wird im nachfolgenden Kapitel näher eingegangen. Dieses Vorgehen macht insofern Sinn, als dass die finanzielle Oberaufsicht ein Teilbereich der allgemeinen Oberaufsicht ist. Demzufolge gelten alle in diesem Kapitel genannten Regelungen der Oberaufsicht auch für die finanzielle Oberaufsicht.

³ Die Rechtmässigkeit prüft, ob sich die Regierung und Verwaltung an die rechtliche Grundlagen (insbesondere die Verfassung, Gesetze und Verordnungen der Bundesversammlung) halten. Dadurch wird die Einhaltung des Legalitätsprinzips sichergestellt.

⁴ Die Ordnungsmässigkeit betrifft hinsichtlich der finanziellen Oberaufsicht hauptsächlich die rechnerische Korrektheit der Finanzrechnung.

Zweckmässigkeit⁵, Wirksamkeit⁶ und Wirtschaftlichkeit⁷ ausgeübt werden muss (für die Definitionen siehe Zimmerli 2008, S. 18). Diese Prinzipien sind grundlegend für den Charakter der parlamentarischen Oberaufsicht. Nach Mastronardi (1991, S. 493) hat die Bundesversammlung bei der Oberaufsicht folgende Aufgabe: „Das Parlament hat im Rahmen seiner Oberaufsicht zu prüfen und zu beurteilen, wie die Instanzen im Bund ihre Aufgaben erfüllen, und von ihnen wo nötig die Verbesserung ihrer Handlungsweise zu fordern“. Mit dem Begriff der Oberaufsicht werden grundsätzlich all jene Kompetenzen bezeichnet, „welche eine politische Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung ermöglichen“ (Tschannen 2011, S. 477). Die parlamentarische Oberaufsicht wird dabei „als [eine] parlamentarische Funktion sui generis verstanden“ (Kiener 1994, S. 223). Die Oberaufsicht kommt überall dort zu tragen, wo Parlament und Regierung miteinander in Berührung kommen (Kiener 1994, S. 223) und „gewährleistet die Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Parlament“ (Meyer 2011, S. 337). Die parlamentarische Oberaufsicht hat grundsätzlich zwei Ziele: Zum einen wird der Bundesrat zur Rechenschaftsablage gezwungen, zum anderen wird durch sie das Vertrauen in die Regierung und die Verwaltung begründet und gestärkt (Biaggini 2007, S. 750). Durch das erste dieser beiden Ziele wird klar, dass der primäre Adressat der Oberaufsicht der Bundesrat ist; in der Rechtssetzungslehre ist basierend darauf oft vom Ausdruck der *Aufsicht über die Aufsicht* zu lesen. Obwohl diese Vereinfachung den Charakter der Oberaufsicht nicht genau beschreibt⁸, wird dadurch doch deutlich, dass die Bundesverwaltung nur indirekt angesprochen ist (Biaggini 2007, S. 751-752).

Die parlamentarische Oberaufsicht bezeichnet kein einseitiges Verhältnis und keine Überordnung. Die Gewalten sind grundsätzlich gleichgestellte Akteure im politischen System, welche zusammenarbeiten. Die Wahrung der Gewaltenteilung muss in der Gestaltung der Oberaufsichtsfunktion beachtet werden. Dementsprechend ist das Parlament in der Rolle der Oberaufsicht nicht über die Regierung gestellt. (Tschannen 2011, S. 478).

⁵ Durch das Prinzip der Zweckmässigkeit wird überprüft, ob Bundesrat und Verwaltung von ihren Ermessensspielräumen angemessen Gebrauch gemacht haben und ob die eingesetzten Mittel den Zielen entsprechen.

⁶ Die Wirksamkeit wird überprüft, indem Evaluationen der erzielten Wirkungen der Programme der Verwaltung in der Gesellschaft und Wirtschaft durchgeführt werden.

⁷ Durch das Prinzip der Wirtschaftlichkeit wird hauptsächlich überprüft, ob das Kosten-Nutzen-Verhältnis angemessen ist.

⁸ Die parlamentarische Oberaufsicht hat nicht die gleichen Rechte wie eine eigentliche Aufsicht. So fehlen beispielsweise die Möglichkeiten der direkten Korrektur. Zudem ist die Oberaufsicht des Parlaments zeitlich der Aufsicht des Bundesrates nicht nachgestellt (wobei diese Ansicht umstritten ist, siehe weitere Erläuterungen in diesem Kapitel). (Biaggini 2007, S. 751-752)

Diese Gleichstellung zeigt sich auch im Parlamentsgesetz, welches besagt, dass die Bundesversammlung nicht die Befugnis hat, die Entscheide der überwachten Staatsorgane aufzuheben oder zu ändern (Art. 126 Abs. 4 ParlG). Die Oberaufsicht darf demzufolge nicht dazu führen, dass die „Bundesversammlung zu einer Art „Überregierung“ wird“ (Biaggini 2007, S. 750). Diesbezüglich ist die Oberaufsicht grundsätzlich von der Aufsichtsfunktion des Bundesrats über die Verwaltung und weitere Träger von Bundesaufgaben abzugrenzen (Art. 187 BV). Hier besteht nämlich ein hierarchisches Verhältnis zwischen den Akteuren und es ist der Aufsicht möglich, Entscheide aufzuheben, abzuändern oder die beaufsichtigten Tätigkeiten der Verwaltung direkt zu steuern (Biaggini 2007, S. 750).

Allgemein konzentriert sich die Oberaufsicht des Parlaments auf die grundsätzlichen und strategischen Aspekte des staatlichen Wirkungsbereichs (Zimmerli & Lienhard 1998, S. 181). Anders als die Aufsicht durch den Bundesrat wird die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung nicht als Führungsaufgabe bezeichnet (Sägesser 2013, S. 134). Vielmehr handelt es sich bei der Oberaufsicht um ein Mittel, um politische Verantwortlichkeit zu schaffen.

Eine weitere interessante und zudem umstrittene Frage betrifft den Zeitpunkt der Oberaufsicht: Ob diese begleitend oder nachträglich ist, wird im entsprechenden Artikel der Bundesverfassung nicht explizit erwähnt. Daher ist diese Frage zwischen Parlament und Bundesrat umstritten (Biaggini 2007, S. 750). Jedoch ist die begleitende Form der Oberaufsicht „nicht nur unbestrittene Praxis [...], sondern geradezu Voraussetzung für einen funktionierenden Staat und ein gutes Zusammenspiel der Gewalten“ (Frick 2000, S. 85). Allerdings vermeidet es die Oberaufsicht, sich bei laufenden Geschäften in die Tätigkeit der zuständigen Organe (Judikative und Exekutive) einzumischen. Im Rahmen der aktuellsten Reform der Bundesverfassung gab es zwischen Parlament und Bundesrat eine Uneinigkeit über den Zeitpunkt der Oberaufsicht: Der Bundesrat schlug eine, im Normalfall, nachträgliche Oberaufsicht vor, während die Geschäftsprüfungskommission die Oberaufsicht ausdrücklich als begleitend in die Verfassung verankern wollte. Der Grund für den bisherigen Verzicht einer solchen Präzisierung der Oberaufsicht in der Verfassung lag, nach Ansicht des Nationalrats, in ihrer Selbstverständlichkeit. Die Staatsrechtslehre hingegen beurteilt die Ausgestaltung der Oberaufsicht als sowohl nachträglich als auch begleitend. (Frick 2000, S. 85-87)

Die Reichweite der Oberaufsicht ist dahingegen nicht umstritten: Sie umfasst den kompletten Tätigkeits- und Wirkungsbereich des Bundes. Prinzipiell sind alle Aufgaben des Bundes der

parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt. Die Intensität der Oberaufsicht hingegen kann variieren. Hier kann die Darstellung des Bundes als 4-Kreise-Modell (Bundesrat 2004, S. 33; Abbildung 1) hilfreich sein: Die Oberaufsicht ist intensiver und direkter, je näher am Zentrum des Kreises eine Tätigkeit oder Organisationseinheit angesiedelt ist. Der Grundsatz, dass die Oberaufsicht nicht weiter reicht als die Aufsicht durch den Bundesrat hat aber in jedem Fall Bestand und ist nicht von der Position der Verwaltungseinheiten auf dem 4-Kreise-Modell abhängig. (Biaggini 2007, S. 750)

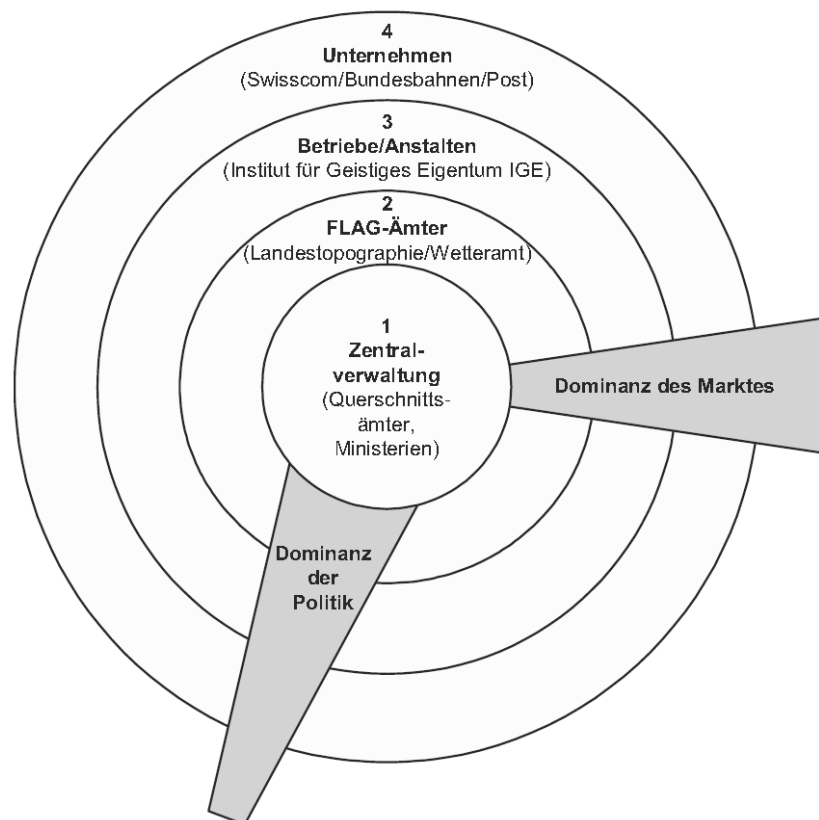


Abbildung 1: Das 4-Kreise-Modell der Bundesverwaltung mit beispielhaften Verwaltungseinheiten und der Symbolisierung der abnehmenden Bedeutung der Politik gegen aussen (Quelle: Thom & Ritz 2006, S. 263)

Neben der Aufgabe der Oberaufsicht sorgt die Bundesversammlung ebenfalls dafür, dass die Massnahmen des Bundes einer Wirksamkeitsprüfung unterzogen werden (Art. 170 BV). Ein Resultat dieser Evaluationspflicht ist beispielsweise der bereits erwähnte Evaluationsbericht FLAG aus dem Jahr 2009.

Die Sanktionsmöglichkeiten der parlamentarischen Oberaufsicht sind grundlegend politischer Natur. Sie beschränken sich hauptsächlich auf Empfehlungen, beispielsweise in Form von parlamentarischen Vorstössen, und die öffentliche Bewertung der erbrachten Verwaltungsleistung. Sollte das Parlament damit kein Gehör finden, hat es weiter die

Möglichkeit rechtssetzende Erlasse zu verabschieden oder solche zu ändern. Schliesslich kann das Parlament den Bundesrat auffordern, in bestimmten Bereichen aktiv zu werden. (Koller 2010, S. 39)

2.2.2 Organe und Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht

Mit der Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht sind auf Bundesebene verschiedene Stellen beauftragt, welche jeweils für klar definierte Teile der Bundesverwaltung und deren Tätigkeit verantwortlich sind. Um die Oberaufsichtsfunktion der Bundesversammlung in ihrer Gesamtheit greifbar zu machen, ist eine Nennung und kurze Beschreibung der bedeutendsten dieser Organe unabdingbar. Grundsätzlich besitzen alle diese Oberaufsichtsorgane die allgemeinen Informationsrechte nach Art. 150 Abs. 1 ParlG. Die Einschränkung der Informationsrechte (Art. 150, Abs. 2 ParlG) ist jedoch im Auge zu behalten. Durch diese Informationsrechte wird festgelegt, wer der Adressat der Informationsrechte ist und wie weit die an die Oberaufsichtsorgane gelieferten Informationen gehen müssen. Einzelne der nachfolgenden Organe erhalten zudem weitergehende Informationsrechte, um die Erfüllung der Oberaufsicht sicherzustellen.

- Die Geschäftsprüfungskommission und –delegation (GPK; GPDel):

Die GPKs, welche ständige Kommissionen des Parlaments darstellen (Art. 10 GRN; Art. 7 GRS), üben die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Organe der Exekutive und Judikative aus (Art. 52 Abs 1 ParlG; Art. 26 Abs. 1 ParlG). Den Schwerpunkt legen sie dabei auf die Prüfung der Wirksamkeit, Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit (Art. 52 Abs. 2 ParlG). Die GPDel, welche aus der Mitte der GPKs stammt (Art. 53 Abs. 1 ParlG), konzentriert sich auf die Bereiche des Staatsschutzes und des Nachrichtendienstes sowie weitere Bereiche, die der Geheimhaltung unterstehen (Art. 53 Abs. 2 ParlG). Die GPKs haben als Aufsichtskommission weitergehende Informationsrechte als Art. 150 Abs. 1 allgemein für Kommissionen vorgibt. Das Gleiche gilt für die GPDel, wobei die Informationsrechte hier sogar noch weitreichender sind (Art. 154 ParlG).

Im Rahmen der GPKs ist auch die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) zu nennen, welche in deren Auftrag Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durchführt und Evaluationen der Bundesverwaltung prüft (Art. 10 Abs. 1 ParlVV). Zur Erledigung dieser Aufgaben besitzt die PVK dieselben Informationsrechte wie die GPKs (Art. 10 Abs. 3 ParlVV).

- Die parlamentarische Untersuchungskommission (PUK):

Das Parlament kann zur Unterstützung der Oberaufsicht bei Vorkommnissen von grosser Tragweite eine PUK einsetzen, eine nicht-ständige Kommission aus beiden Räten (Art. 163 ParlG). Die PUK, welche durch eine parlamentarische Initiative gefordert werden kann, setzt sich dabei zu gleichen Teilen aus Mitgliedern beider Räte zusammen (Art. 163 Abs. 2 ParlG; Art. 164 Abs. 1 ParlG). Für die PUK gelten dieselben weitergehenden Informationsrechte wie für die Delegationen der Aufsichtskommissionen (Art. 166 Abs. 1 ParlG).

- Die Finanzkommission und –delegation (FK; FinDel):

Im Wesentlichen ist im Parlament eine ständige Kommission, genauer gesagt eine Kontrollkommission, für die Durchführung der Oberaufsicht über die Finanzen beauftragt: Die Finanzkommissionen⁹ und die dazugehörige Finanzdelegation¹⁰ befassen sich hauptsächlich mit der Haushaltsführung des Bundes (Art. 50. Abs. 1 ParlG; Art. 51 Abs. 2 ParlG). Da es sich hierbei um den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit handelt, werden diese beiden Organe etwas ausführlicher beschrieben. Die allgemeinen Informationsrechte der FK werden, gemäss dem Status der FK als Aufsichtskommission, nach Art. 150 ParlG erweitert. Adressat der Informationsrechte der FK und der FinDel sind zusätzlich alle Träger von Bundesaufgaben (Art. 153 Abs. 1 ParlG). Genauer umschrieben sind die Aufgaben und die Organisation der FKs und der FinDel in den jeweiligen Handlungsgrundsätzen (Finanzkommission 2011).

Wie vorgängig erwähnt, bildet die finanzielle Oberaufsicht einen Teilbereich der allgemeinen parlamentarischen Oberaufsicht. Daher sind die Ausführungen in Kapitel 2.2.1 auch hier anwendbar. Daneben existieren jedoch noch einige weitergehende Präzisierungen, welche konkret die finanzielle Oberaufsicht betreffen. Die Grundlage für die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen findet sich in der Bundesverfassung (Art. 167 BV; Art. 169 BV): Die Bundesversammlung beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab. Zusammen mit dem bereits erwähnten Art. 169 BV wird die Kompetenz zur Oberaufsicht über die Finanzen in die Hände des Parlaments gelegt. Zu den Instrumenten der finanziellen Oberaufsichtsorgane äussert sich die Bundesverfassung nur rudimentär. Hauptsächlich wird die finanzielle Oberaufsicht durch die Hoheit über Budget

⁹ Die beiden Räte haben jeweils eine eigene FK (Finanzkommission, ohne Datum). Die FK des Nationalrats besteht aus einschliesslich des Präsidenten aus 25 Mitgliedern. Die FK des Ständerats setzt sich zusammen aus insgesamt 13 Mitgliedern.

¹⁰ Die FinDel setzt sich aus insgesamt sechs Mitgliedern zusammen: Je drei National- und Ständeräte aus den jeweiligen FK.

und Staatsrechnung ausgeübt (Meyer 2011, S. 338). Die Aufgaben des Bundesrates hinsichtlich der Finanzen werden durch Art. 183 BV und Art. 187 definiert. Dadurch werden auch die Aufgabenbereiche der Oberaufsicht festgelegt. Auch im Parlamentsgesetz ist die finanzielle Oberaufsicht verankert: Art. 26 Abs. 2 legt die Bundesversammlung als Oberaufsicht über den Finanzhaushalt fest. Das übergeordnete Ziel der Oberaufsicht über die Finanzen liegt in der Wahrung eines gesunden Bundeshaushalts. Daher muss sich die Oberaufsicht immer an den Grundsätzen der Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts orientieren, welche im Finanzhaushaltsgesetz festgeschrieben sind (3. Kapitel FHG). Hier ist vor allem die Einhaltung der Schuldenbremse (nach Art. 126 BV) zu nennen, welche als Maxime der Haushaltsführung bezeichnet werden kann.

Die Aufgabenbereiche der FKs lassen sich auf einige Punkte zusammenfassen: die Prüfung der Voranschläge, der Nachtragskreditbegehren, der Finanzpläne und der Staatsrechnung sowie die allgemeine Aufsicht über den Bundeshaushalt und die Überwachung dessen mittel- bis langfristigen Entwicklung (Finanzkommission, ohne Datum). Die FinDel beschäftigt sich vorrangig mit der laufenden Prüfung und Überwachung der Finanzpolitik des Bundesrates und des Finanzhaushalts des Bundes (Finanzdelegation, ohne Datum). Im Rahmen des 4-Kreise-Modells gilt für die Kompetenzen der finanziellen Oberaufsicht die gleiche Rangordnung wie für die Oberaufsicht im Allgemeinen (siehe dazu Abbildung 1 in Kapitel 2.2.1): Mit zunehmender Autonomie der Aufgabenerfüllung nimmt die Kompetenz der Oberaufsichtsorgane ab.

Die Abgrenzung der finanziellen Oberaufsicht von der Geschäftsprüfung ist in der Theorie klar festgelegt, in der Praxis jedoch nur schwierig eindeutig durchzuführen. Das liegt daran, dass im Zuge der Oberaufsicht über die Finanzen auch immer Fragen der Geschäftsführung gestreift werden. Die Koordination der beiden Aufgabenbereiche ist daher eine wichtige Aufgabe der beiden Organe und wird auf Gesetzesstufe geregelt (Art. 49 ParlG), für die Behandlung der Rechnung und des Geschäftsberichts ist sogar eine gemeinsame Vorberatung vorgesehen (Art. 49 Abs. 3 ParlG).

Der Vollständigkeit halber sollte hier als Organ der Finanzaufsicht auch die eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) erwähnt werden. Dieses Organ ist nicht dem Parlament angegliedert und deshalb nicht im Fokus der vorliegenden Arbeit. Trotzdem spielt sie als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes (Art. 1 Abs. 1 FKG) eine wichtige Rolle im Prozess der finanziellen Oberaufsicht. So unterstützt sie die Bundesversammlung bei ihrer Oberaufsicht

über die eidgenössische Verwaltung (Art. 1 Abs. 1 Lit. a FKG) und legt ihr selbstständig erarbeitetes Revisionsprogramm jeweils der FinDel zur Kenntnis vor (Art. 1 Abs. 2 FKG).

2.2.3 Würdigung der Oberaufsicht in der Schweiz

Die grundlegenden Merkmale der Oberaufsicht wurden vorgängig erläutert. In diesem Unterkapitel soll nun eine kurze Würdigung der Oberaufsicht in der Schweiz aus Sicht der betroffenen Wissenschaftsdisziplinen, aber auch aus Sicht der Politik durchgeführt werden.

Das Thema der Oberaufsicht beschäftigt verschiedene wissenschaftliche Disziplinen. Im Zentrum stehen neben den Rechtswissenschaften auch die Managementlehre und die Politikwissenschaft. Da sich die Arbeiten der drei Disziplinen in diesem Bereich der Forschung nur schwer voneinander abgrenzen lassen und grösstenteils selber disziplinübergreifend sind, soll hier auf eine klare Aufteilung verzichtet werden. Da weiter die verschiedenen Erkenntnisse bereits in andere Kapitel (siehe dazu hauptsächlich Kapitel 2.3) eingeflossen sind, erscheint es als sinnvoll, hier nur eine zusammenfassende Sicht über die Vor- und Nachteile der Oberaufsicht im Schweizer System zu präsentieren, ohne auf die einzelnen Disziplinen direkt einzugehen. Für eine solche gesamthafte Würdigung der Oberaufsicht eignet sich zum einen die Festschrift zur Feier des hundertjährigen Bestehens der finanziellen Oberaufsicht auf Bundesebene (Finanzdelegation 2002), welche auf den Arbeiten diverser Autoren und vor allem auf dem Selbstbild der Oberaufsicht beruht und die wichtigsten Erkenntnisse zur Entwicklung der Oberaufsicht festhält. Ergänzt werden die Erkenntnisse durch wichtige und interessante Einschübe aus anderen wissenschaftlichen Publikationen.

Eine einleitende Erkenntnis, die praktisch alle Arbeiten zum Thema Oberaufsicht gemein haben, ist die Anerkennung der Bedeutung einer funktionierenden Oberaufsicht zur Wahrung der Legitimität des staatlichen Handelns. Dieser Punkt scheint vor allem in einer Demokratie wie der Schweiz zentral zu sein. Weiter wird allgemein bestätigt, dass die Oberaufsicht im politischen System der Schweiz gut verankert ist und überwiegend gut funktioniert. (vgl. anstelle vieler Zimmerli 2008, S. 27-28)

Der für die vorliegende Arbeit interessanteste Teil der genannten Festschrift ist eine Befragung, welche bei der Finanzkommission und -delegation, bei den Parteien sowie bei Verwaltungsvertretern durchgeführt worden ist (Finanzdelegation 2002, S. 66). Da diese Befragung mittlerweile über ein Jahrzehnt alt ist, werden nicht mehr alle Antworten

zutreffend sein¹¹. Trotzdem kann es eine interessante Ergänzung zu den Erkenntnissen aus dem zweiten Teil (siehe Kapitel 3) der vorliegenden Arbeit sein. Als positive Punkte wurden die Einflussmöglichkeiten der Oberaufsicht, die demokratische Legitimation und die geringen Kosten des Systems genannt (Finanzdelegation 2002, S. 66-67). Als Kritik wurden unter anderem folgende Punkte geltend gemacht: Eine mangelnde Miliztauglichkeit, teilweise fehlende Ressourcen und die Abhängigkeit der Oberaufsicht von Bundesrat und Verwaltung (Finanzdelegation 2002, S. 67). Neben diesen positiven und negativen Punkten, haben die befragten Personen auch einige Änderungsvorschläge für die Ausgestaltung der Oberaufsicht über die Finanzen abgegeben (Finanzdelegation 2002, S. 68-69), sowohl hinsichtlich der Organisation als auch der gesetzlichen Grundlage der Oberaufsicht. Aus dem Blickwinkel der Organisation fordern die befragten Personen unter anderem eine höhere Professionalität der Politik, eine stärkere Konzentration auf die begleitende Oberaufsicht sowie eine bessere Ressourcenausstattung. In Bezug auf die rechtliche Grundlage werden eine höhere Unabhängigkeit von der EFK, weitergehende Befugnisse der Oberaufsicht und eine Reform des Zweikammersystems im Bereich der Oberaufsicht vorgeschlagen. Auch wenn es diese Kritikpunkte und Änderungsvorschläge gibt, ist trotzdem anzumerken, dass die Befragten grundsätzlich am bewährten System der Oberaufsicht festhalten möchten (Finanzdelegation 2002, S. 70). Es wird interessant sein, die hier gefundenen Punkte mit denjenigen der Fallstudie in der vorliegenden Arbeit zu vergleichen.

Es gibt gewisse Elemente, welche in der Theorie als unerlässlich für das Funktionieren der Oberaufsicht in der Schweiz betrachtet werden (siehe dazu das nachfolgende Kapitel für eine Präzisierung). Dazu gehören die Wahrung der Gewaltenteilung (Zimmerli 2008, S. 4-7), das gegenseitige Vertrauen zwischen den beteiligten Organen (Frick 2000, S. 88) oder die Adaption der Instrumente der Oberaufsicht an die besonderen Herausforderungen eines Milizsystems an die Organe der Oberaufsicht (Lienhard et al. 2011, S. 18).

In der Literatur finden sich ferner einige Herausforderungen, welche an die Oberaufsicht in der Schweiz gestellt werden: Dazu zählt beispielsweise die Koordination der verschiedenen Organe der Oberaufsicht¹² (Albrecht 2003, S. 31). Weiter gibt es auch einige offene Punkte, welche nicht abschliessend beantwortet werden können. Dazu zählt beispielsweise die Frage nach einer begleitenden oder nachträglichen Oberaufsicht (anstelle vieler Frick 2000).

¹¹ Jedoch ist zu beachten, dass zu dieser Zeit bereits das aktuelle System der dualen Verwaltungsführung (FLAG, klassisch) bestand. Daher ist ein Vergleich dieser Antworten mit denjenigen der nachfolgend durchgeführten Fallstudie durchaus angebracht.

¹² Als Beispiel kann hier die Koordination zwischen der GPK und der FK genannt werden (siehe dazu Kapitel 2.2.2)

2.3 Schlüsselkriterien für die Oberaufsicht

Aufgrund der dargelegten theoretischen Grundlagen zur parlamentarischen Oberaufsicht, zur Entwicklung der modernen Verwaltungsführung und dem generellen Charakter von Verwaltungsreformen werden nun die entscheidenden Faktoren erarbeitet, welche für die Erfüllung der finanziellen Oberaufsicht von zentraler Bedeutung sind. Diese Schlüsselfaktoren sollten idealerweise durch eine Verwaltungsreform nicht eingeschränkt werden. Im nachfolgenden Kapitel werden diese erarbeiteten Schlüsselfaktoren dann im Rahmen einer Fallstudie an einer konkreten Verwaltungsreform überprüft. Dadurch wird sich zeigen, ob sie für die Oberaufsicht auch praktisch von Bedeutung sind und ob sie durch die Reform gewahrt werden.

- Gewaltenteilung

Ein zentrales Prinzip des Schweizerischen Bundesstaats ist die Gewaltenteilung¹³, welche bewirkt, dass die Staatsgewalt auf mehrere Organe verteilt wird. Dieses Staatsleitungsprinzip geht über 250 Jahre zurück und wurde ursprünglich durch Montesquieu als „Kernbestandteil westlichen Verfassungsdenkens“ (von Arnim 1982, S. 917) geprägt und führt ein Netz von *Checks and Balances* zwischen den beteiligten Organen ein. Auch wenn es in der Bundesverfassung nicht explizit erwähnt ist, beeinflusst dieses Prinzip die Staatstätigkeiten massgeblich und hat auch entsprechend grossen Einfluss auf die Organisation des Zusammenwirkens der drei Gewalten. Die Verfassung erwähnt die drei Organe, welche die einzelnen Gewalten darstellen: Art. 188 BV legt das Bundesgericht als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes fest. Die Vereinigte Bundesversammlung hat die rechtsetzende Gewalt inne¹⁴. Dem Bundesrat wird schliesslich durch Art. 174 BV die oberste leitende und vollziehende Gewalt zugeschrieben. Diese Trennung der Gewalten sollte durch eine Verwaltungsreform gewahrt bleiben. Häfelin (2008, S. 420-421) vermerkt, dass die Gewaltenteilung nicht als absolut angesehen werden kann: Dies macht er daran fest, dass gewisse staatliche Aufgaben, wie die Finanzpolitik, nicht von einer Gewalt alleine erbracht werden können. Mit der Gewaltenteilung einher geht die Gewaltenhemmung: Diese bewirkt, dass das Gleichgewicht zwischen den Gewalten gewahrt wird und nicht eine Gewalt auf Kosten einer anderen an Macht gewinnen kann. Die Gewaltenhemmung wird durch die Bundesverfassung in mehreren Artikeln angesprochen. Beispielsweise regeln die Artikel 168,

¹³ Hier ist hauptsächlich die organisatorische Gewaltenteilung angesprochen. Daneben gibt es weiter die personelle Gewaltenteilung (Art. 144 BV), welche verhindert, dass eine Person gleichzeitig mehrere Gewalten wahrnehmen kann.

¹⁴ Jedoch unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen (Art. 148 BV).

169, 171 und 181 der Bundesverfassung das Zusammenwirken zwischen Bundesrat und Bundesversammlung und geben die jeweiligen Kompetenzen vor. Die Wahrnehmung der Funktion der Oberaufsicht des Parlaments ist, laut Tschannen (2011, S. 88; S. 374), eng verbunden mit der Frage der Gewaltenteilung und -hemmung sowie mit weiteren wichtigen rechtsstaatlichen Prinzipien (beispielsweise dem Demokratieprinzip). Eichenberger (1982, S. 14) hält dazu fest, dass die Oberaufsicht nicht ein Verwischen des Prinzips der Gewaltenteilung bewirkt, sondern als ein Instrument der gegenseitigen Hemmung der drei Gewalten betrachtet werden sollte. Nach Häfelin (2008, S. 454) ist die Oberaufsicht eines der zentralen Elemente der Gewaltenhemmung. Um eine erfolgreiche Verwaltungsführungsreform durchführen zu können, ist es von elementarer Bedeutung, dass die Grundsätze des Zusammenwirkens der Gewalten nicht durchbrochen werden.

- Miliztauglichkeit

Ein Faktor, welcher vor allem in der Schweiz von grosser Bedeutung ist, ist die Miliztauglichkeit einer Verwaltungsführungsreform. Die Bundesversammlung in der Schweiz zeichnet sich dadurch aus, dass die meisten ihrer Mitglieder keine reinen Berufspolitiker sind, sondern die Politik nur in einem Teilzeitpensum betreiben. Diese Art der Parlamentsführung wird als Milizparlament bezeichnet (Parlamentsdienste, ohne Datum). Ein solches Parlament stellt gewisse Ansprüche an die Aufgaben, welche das Parlament in ihrer Rolle als Oberaufsicht erfüllen muss. So ist natürlich vor allem der zeitliche Aspekt zu beachten: Milizparlamentarier haben weniger Zeit für die politische Aufgabe zur Verfügung als Berufspolitiker. Dadurch sollten die Instrumente, mit deren Hilfe die Oberaufsicht wahrgenommen wird, an diese zeitliche Einschränkung angepasst werden und die Parlamentarier nicht überfordern. Diese Problematik wurde bei den Verwaltungsführungsreformen der Kantone in den letzten Jahren bestätigt. So hält beispielsweise der Kanton Solothurn fest, dass durch die zeitlichen Einschränkungen beispielsweise der Sachverstand der Parlamentarier eingeschränkt sei (Rieder & Furrer 2000, S. 112-113). Zum Faktor der Miliztauglichkeit gehört weiter die Ressourcenausstattung, welche die Leistungsfähigkeit des Systems mitbestimmt. Dazu gehören die zeitlichen, monetären und personellen Ressourcen, welche dem Parlament zur Erledigung ihres Auftrags zur Verfügung stehen. Auf Bundesebene kommen hier beispielsweise die Artikel 153 (parlamentarische Kommissionen) und 155 (Parlamentsdienste) der Bundesverfassung zur Anwendung. Diese und weitere Artikel unterstützen das Milizparlament in ihrer Aufgabenerfüllung. Die Einhaltung der Miliztauglichkeit ist ein Faktor, welcher bei der

Gestaltung der Oberaufsicht beachtet werden muss und für das Gelingen der Reform entscheidend ist.

- Kontinuierlicher Informationsaustausch und Planungsdialog zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament

Für die Ausübung der Oberaufsicht ist es unerlässlich, dass das Parlament von der Verwaltung mit allen benötigten Informationen versorgt wird. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte sind „griffige Informationsrechte notwendig“ (Bieri 1998, S. 15) um die Oberaufsicht wahrzunehmen. Koller (2010, S. 41) hält fest, dass speziell für die finanzielle Oberaufsicht des Parlaments weitgehende Informationen nötig sind. Gleichzeitig scheint es wichtig, dass die Verwaltung das Parlament nicht mit zu vielen oder detaillierten Informationen belastet, wie es beispielsweise im Kanton Aargau bemängelt wurde (siehe Kapitel 2.1.3). Die benötigte Informationsqualität und -quantität wird auf Bundesebene durch die eidgenössische Finanzkontrolle sichergestellt (Art. 6 FKG). Vor allem wenn der Verwaltung durch eine Verwaltungsführungsreform ein höheres Ausmass an Autonomie und Handlungsfreiheit gegeben werden soll, ist es wichtig, dass die Informationen den Ansprüchen der Oberaufsicht genügen. Die Möglichkeit des Parlaments, sich die benötigten Informationen zu besorgen, ist bereits in Art. 169 Abs. 2 der BV verankert. Diese Anforderungen für das Gelingen der Oberaufsicht können unter dem Faktor des kontinuierlichen Informationsaustausch und Planungsdialog zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament zusammengefasst werden. Für das Funktionieren der Oberaufsicht ist dieser Faktor von grosser Bedeutung.

- Gegenseitiges Vertrauen zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament

Ein weiterer Schlüsselfaktor für die Ausübung der Oberaufsicht ist das gegenseitige Vertrauen zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament. Die Vertrauensförderung steht in einem engen Zusammenhang mit dem Informationsaustausch und dem Planungsdialog (Frick 2000, S. 88). Beispielsweise die GPK nennt in ihren Handlungsgrundsätzen die Vertrauensbildung als eines ihrer Ziele (Geschäftsprüfungskommission 2003, S. 290). Frick (2000, S. 88) sieht die Vertrauensbildung als wichtige Verknüpfung zwischen dem Parlament als Oberaufsicht und dem Bundesrat sowie zwischen dem Bundesrat und der Verwaltung. Dadurch soll durch einen anhaltenden, gegenseitigen Lernprozess eine Qualitätssteigerung der Aufgabenerfüllung und Problemlösung erreicht werden. Aber auch zwischen den öffentlichen Organen und der Öffentlichkeit erachtet er diesen Faktor als bedeutend. Es scheint allgemein wichtig zu sein,

dass sich die Gewalten gegenseitig ein gewisses Mass an Vertrauen entgegenbringen, da sie in einer stetigen Interaktion miteinander stehen. Sei das beim jährlichen Budgetvoranschlag, der zusammen erarbeitet wird oder bei der Kontrolle der Staatsrechnung, bei welcher die Oberaufsicht (bis zu einem gewissen Mass) auf die korrekten Berichte der Verwaltung angewiesen ist. Daher ist auch dieser Faktor entscheidend für die Aufgabenerfüllung der Oberaufsicht.

- Pragmatismus

Ein letzter Schlüsselfaktor ist der pragmatische Umgang mit einer Verwaltungsreform und eine pragmatische Ausgestaltung der darin enthaltenen Instrumente der Oberaufsicht. Das Gabler Wirtschaftslexikon (ohne Datum) definiert Pragmatismus folgendermassen: Eine „erkenntnistheoretische Position, die den Wert von Handlungen oder Erkenntnissen ausschliesslich anhand ihres praktischen Nutzens bemisst.“ Anders ausgedrückt kann Pragmatismus als die Konzentration auf das Wesentliche und Nützliche beschrieben werden, ein Vorgehen also, welches das Wesentliche in den Fokus richtet und auf Schnörkel verzichtet. Dieser Pragmatismus wird von den Parlamentariern selbst häufig gefordert¹⁵ und wird als Kennzeichen der Schweizer Politik gelobt¹⁶. Der Pragmatismus ist auch für die Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht von Bedeutung. Es ist für eine greifende und wirksame Oberaufsicht wichtig, dass ihre Instrumente möglichst einfach und klar sind. Dazu gehört beispielsweise, dass sie von den Parlamentariern problemlos angewendet werden können, dass durch ein einzelnes Instrument nicht mehrere Ziele verfolgt werden sollen und dass klare und prägnante Definitionen von entscheidenden Konstrukten (beispielsweise die Bildung von Indikatoren oder Festlegung von Zielen betreffend) vorhanden sind. Nur wenn die Oberaufsicht pragmatisch gestaltet wird kann sie die gesetzten Ziele erreichen.

¹⁵ Der genaue Kontext ist dabei häufig nicht entscheidend, siehe dazu beispielsweise folgende Artikel: Neue Zürcher Zeitung (2014a), FDP.Die Liberalen (2013).

¹⁶ Als Beispiel durch französische Politiker: Neue Zürcher Zeitung (2014b).

3 Fallstudie zur finanziellen Obergaufsicht im Rahmen des NFB

Die zuvor erarbeiteten Bewertungskriterien und die theoretischen Grundlagen der parlamentarischen Obergaufsicht über die Bundesfinanzen werden anhand des NFB an einer Fallstudie einer aktuellen Verwaltungsreform angewendet. Durch diesen Schritt kann aufgezeigt werden, inwiefern die NFB-Reform den theoretischen Anforderungen an die Obergaufsichtsfunktion des Parlaments über den Bundesrat und die Verwaltung genügt. Die NFB-Reform eignet sich vor allem aufgrund der hohen Aktualität sehr gut für diese Fallstudie. Um die Bewertungskriterien anzuwenden, wird zum einen die rechtliche Komposition der Reform analysiert, zum anderen wird mit Direktbetroffenen gesprochen, um die Sicht der Politik, der Verwaltung und der Projektleitung auf die verschiedenen Änderungen zu erhalten. Das genaue Vorgehen und die Resultate der Fallstudie werden im weiteren Verlauf der Arbeit vorgestellt.

3.1 Das neue Führungsmodell in der Bundesverwaltung

In einem ersten Schritt muss der grundlegende Charakter der Reform aufgezeigt werden, bevor über die Auswirkungen auf die Obergaufsicht geurteilt werden kann. Dazu wird zuerst ein Überblick über die Ziele und Überlegungen hinter der Reform gegeben. Danach werden die wichtigsten Veränderungen gegenüber der aktuellen Verwaltungsführung und die zentralen Instrumente der Reform aufgezeigt.

3.1.1 Beschreibung des Projekts

Das Projekt zur Gestaltung des NFB wurde am 4. Mai 2011 durch den Bundesrat gestartet, nachdem sich das Parlament kritisch über die damalige Situation der Verwaltungsführung geäußert hatte. Aufbauend auf die zuvor durchgeführten Neuerungen¹⁷ innerhalb der Verwaltung sollte mit dem NFB die Ergebnis- und Zielorientierung weiter gefördert werden. (Bundesrat 2013, S. 8-17)

Der Zeitplan der NFB-Reform (siehe Tabelle 1) sieht vor, dass nach den bereits durchgeführten Schritten¹⁸ und der aktuellen Behandlung der Vorlage im Parlament die

¹⁷ Hier sind vor allem das neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM) und die Einführung der Schuldenbremse zur langfristigen Stabilisierung der Staatsausgaben mittels einer regelgebundenen Finanzpolitik zu nennen, welche ebenfalls eine effizientere Verwaltungsführung ermöglichen.

¹⁸ Dazu gehören primär der Entwurf der Reform durch den Bundesrat sowie die Phase der parlamentarischen Konsultation.

Reform dezentral in den Verwaltungseinheiten schrittweise umgesetzt wird und die Bundesverwaltung ab dem Jahr 2017 flächendeckend nach den neuen Grundätzen gesteuert werden soll.

	Zeitraum der Umsetzung					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aktivität	Beschlussphase					
	parl. Konsultation	parl. Beratung				
		Realisierungsphase				
				Einführungsphase		
					Betriebsphase	
						Abschluss

Abbildung 2: Übersicht über den Zeitplan der NFB-Reform (Quelle: Bundesrat 2013, eigene Darstellung)

Wie man in der obenstehenden Tabelle sehen kann, ist die Entscheidung für oder gegen die Durchführung der NFB-Reform noch nicht gefallen. Für den weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit wird aber vom Fall ausgegangen, dass die Reform wie geplant stattfinden wird.

Im Rahmen der vorparlamentarischen Beratung der Reform im Nationalrat wurde eine Spezialkommission¹⁹ eingesetzt, welche sich ausschliesslich mit dem Thema NFB beschäftigt (Parlamentsdienste 2014a). Diese Kommission wurde geschaffen, um einen möglichst breiten Konsens innerhalb des Parlaments für die Vorlage zu finden. Ein Grossteil der Mitglieder der Spezialkommission stammt jedoch aus der Finanzkommission, wodurch der finanziellen Perspektive der Vorlage wohl eine besondere Bedeutung zukommt (Spezialkommission NFB, ohne Datum).

Die Kommission nahm ihre Arbeit nach der Veröffentlichung der Botschaft zum NFB (Bundesrat 2013) auf und tagte zum ersten Mal am 4. April 2014 im Rahmen eines Hearings. Bei dieser ersten Sitzung wurden den Mitgliedern noch einmal die wichtigsten theoretischen Grundlagen sowie interessante Erfahrungen aus den Kantonen von den eingeladenen Experten aus Theorie und Praxis vorgestellt. Auf dieses erste Hearing folgte die Abstimmung über das Eintreten auf die Vorlage und nach deren positiven Ausgang die Detailberatung ebendieser. Im Rahmen der Detailberatung wurde die genaue Ausgestaltung der diversen neuen und/oder zentralen Instrumente intensiv diskutiert (Parlamentsdienste 2014b). Im Mai diesen Jahres wurde schliesslich über die Vorlage in der Spezialkommission abgestimmt und damit eine

¹⁹ Im Ständerat wird die Vorlage von der Finanzkommission behandelt (Spezialkommission NFB, ohne Datum).

Empfehlung an den Gesamtrat abgegeben. Das Resultat dieser Abstimmung fiel mit 17 Ja zu 7 Nein Stimmen relativ klar aus, womit die Vorlage nun in der kommenden Sommersession vom Gesamtrat behandelt werden kann (Parlamentsdienste 2014c).

Das grundlegende Ziel der NFB-Reform ist es, das aktuelle, duale Steuerungssystem der Bundesverwaltung durch ein neues, einheitliches System für alle Verwaltungseinheiten abzulösen. Durch die Reform soll diese Unterscheidung aufgelöst und alle Verwaltungseinheiten nach den Grundsätzen einer ziel- und ergebnisorientierten Führung gestaltet werden. (Bundesrat 2013, S. 2-5)

Um die Ziel- und Ergebnisorientierung weiter zu fördern, sollen durch die Reform verschiedene Punkte erreicht werden. Als zentral können die folgenden Zielsetzungen bezeichnet werden: Eine Verbesserung von Planung, Steuerung und Vollzug der Haushaltsführung; die Weiterentwicklung der Verwaltungskultur hinsichtlich der Motivation und Identifikation der Mitarbeitenden; ein verstärktes Bewusstsein für die Wirtschaftlichkeit; die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung hin zu mehr Eigenverantwortung der einzelnen Verwaltungseinheiten. (Bundesrat 2013, S. 39-42)

Für die Führung der Verwaltung von hervorragender Bedeutung sind die Führungsgrundsätze im Regierungs- und Organisationsgesetz und der entsprechenden Verordnung (RVOG respektive RVOV). Diese beiden Rechtssätze regeln die Grundsätze der Führung, Verwaltungs- und Regierungsausübung und geben die Ziele und Prioritäten der Verwaltungsführung vor und werden auch im Zuge der NFB-Reform eine bedeutende Rolle wahrnehmen. (Bundesrat 2013, S. 9-10)

3.1.2 Wichtigste Veränderungen

Mit der NFB-Reform werden einige wichtige Instrumente (siehe Abbildung 3) der Verwaltungsführung und der Bundesversammlung neu eingeführt oder zumindest in der Anwendung auf die gesamte Bundesverwaltung angepasst. Die Analyse dieser Instrumente ist ein zentraler Schritt der Fallstudie, denn die Oberaufsicht des Parlaments wird hauptsächlich durch diese Instrumente beeinflusst. Die einzelnen Instrumente werden nachfolgend vorgestellt, wobei sowohl die Konzeption als auch die dazugehörige rechtliche Ausgestaltung im Fokus stehen.



Abbildung 3: Übersicht über die Instrumente des NFB, grau eingefärbt sind die wichtigsten Instrumente der Reform (Quelle: Bundesrat 2013, S. 22)

- Legislaturfinanzplan

Die Hauptaufgabe des Finanzplans der Legislaturperiode ist es, die Aufgaben- mit der Finanzplanung zu verknüpfen. Der Legislaturfinanzplan wird im heutigen System jeweils im ersten Jahr einer neuen Legislatur anstelle des ordentlichen Finanzplans erstellt. Da es mit dem NFB-Modell zu einer Verknüpfung des ordentlichen Finanzplans mit dem Voranschlag kommt, wird dieses alternierende Vorgehen nicht mehr möglich sein. Der ordentliche Finanzplan muss jedes Jahr erscheinen, auch im ersten Jahr einer neuen Legislatur. Dadurch kann der Legislaturfinanzplan im Rahmen der NFB-Reform eine, im Vergleich zu heute, geänderte Position einnehmen. Neu wird der Legislaturfinanzplan, welcher weiterhin im ersten Jahr der neuen Legislatur erstellt wird, aus drei Teilen mit unterschiedlichen Zeithorizonten bestehen. Als erstes enthält der Plan einen Überblick über die finanzielle Entwicklung in den kommenden vier Jahren. In dieser Perspektive werden die Ziele, Aufgaben, geplanten Reformen und finanziellen Schwerpunkte für 13 Aufgabengebiete und 43 Aufgaben in aggregierter Form aufgezeigt. Eine zweite, mittelfristige Perspektive deckt einen Zeithorizont von acht Jahren ab und soll für die 13 Aufgabengebiete Zielwachstumsraten für diese acht Jahre darstellen. Dadurch sollen zum einen die Budgetqualität und die Planungssicherheit gestärkt, zum anderen die Abstimmung von steuer- und sachpolitischen Grundsatzentscheidungen ermöglicht werden. Schliesslich wird eine dritte, langfristige Perspektive dargestellt, welche mögliche finanzielle Entwicklungen und

Herausforderungen in den nächsten 20 bis 50 Jahren aufzeigt. Dies deckt, im Gegensatz zu den beiden kurzfristigeren Bestandteilen des Legislaturfinanzplans, nicht nur den Bundeshaushalt, sondern alle drei Staatsebenen sowie die Sozialversicherungen ab. (Bundesrat 2013, S. 23-25)

Die grundsätzlichen Bestimmungen zum Legislaturfinanzplan auf Gesetzesebene finden sich weiterhin in Art. 146 Abs. 4 ParlG, es kommt demzufolge zu keinen rechtlichen festgeschriebenen Änderungen.

- Voranschlag mit IAFP

Der Voranschlag mit integriertem Aufgaben und Finanzplan (IAFP) stellt jeweils das Budgetjahr und die drei nachfolgenden Jahre dar. Er dient zum einen den beteiligten Institutionen (Parlament, Bundesrat, Verwaltungseinheiten) zur politischen Steuerung auf der Ebene der Verwaltungseinheiten, zum anderen den Direktoren der Verwaltungseinheiten zur finanziellen Steuerung ihrer jeweiligen Einheit. Durch die Zusammenfassung der Aufgaben und der Finanzen in einem Planungsdokument kann die prospektive Sicht der Budgetierung ausgebaut werden. Der Voranschlag mit IAFP besteht aus drei Teilen: jeweils ein Voranschlag mit IAFP für den Bund, für die Verwaltungseinheiten und für die Sonderrechnungen (beispielsweise Fonds, ETH-Bereich). Allen drei Ebenen ist die systematische Verknüpfung von Finanzen und Aufgaben gemein. (Bundesrat 2013, S. 25-27)

Die rechtlichen Regelungen zum Voranschlag mit IAFP finden sich weiterhin hauptsächlich in Art. 143 E-ParlG²⁰. Es gibt in diesem Artikel jedoch einige Änderungen zur aktuellen Fassung, wobei vor allem die Absätze 2 und 3 des genannten Artikels von Bedeutung sind: Durch sie wird festgelegt, dass durch den Finanzplan die Aufgaben- mit der Finanzplanung verknüpft wird (Art. 143 Abs. 2 E-ParlG) und dass dem Parlament der Finanzplan jeweils zusammen mit dem Voranschlag unterbreitet wird (Art. 143 Abs. 3 E-ParlG). In Art. 143 Abs. 4 wird die Kenntnisnahme des Finanzplans durch die Bundesversammlung festgehalten²¹.

Eine weitere Rechtsnorm, welche hierzu von Bedeutung ist, findet sich in Art. 19 E-FHG: Hier wird ein Detail des Inhalts der Finanzplanung geregelt. Neu weist dieser auch die Leistungsgruppen und die Ziele der Verwaltungseinheiten aus (Abs. 1 Lit. d). Unter anderem

²⁰ Die Abkürzung E-ParlG bezeichnet den Entwurf des Parlamentsgesetzes im Rahmen der Ausarbeitung der NFB-Reform. Diese Notation gilt für alle nachfolgend erwähnten Gesetzestexte (z. B. E-FHG, E-RVOG). Diese Eine Auflistung aller Gesetzesänderungen können beim Autor nachgefragt werden.

²¹ Vor allem dieses geplante Vorgehen hat in den Beratungen innerhalb Parlaments zu einigen Diskussionen geführt (siehe dazu Kapitel 3.5).

diese Regelung befindet sich heute in jenem Teil des FHG (Art. 42-46 FHG), welcher die FLAG-Ämter regelt. Dieser Teil wird mit der geplanten Reform aufgehoben, da es keine Ämter mehr geben wird, welche nach den Prinzipien des FLAG geführt werden.

- Leistungsvereinbarungen

In diesem verwaltungsinternen Planungsdokument werden die wichtigsten Projekte von Verwaltungseinheiten, ihre Leistungsgruppenziele und Leistungen festgehalten. Die Leistungsvereinbarungen werden zwischen den zuständigen Departementsvorstehenden und den Amtsdirektoren abgeschlossen und stellen die Schnittstelle von politischer und operativer Führung dar. Grundsätzlich bestehen Leistungsvereinbarungen aus Projektzielen und Leistungsgruppenzielen: Die Projektziele beschreiben die Jahresziele des Bundesrates sowie weiterer wichtiger Projekte und Termine. Die Leistungsgruppenziele bezeichnen die Jahresziele pro Leistungsgruppe. Die Leistungsvereinbarungen werden jährlich aktualisiert und überprüft. (Bundesrat 2013, S. 27-28)

Die Leistungsvereinbarungen werden in Art. 38a E-RVOG rechtlich abgestützt. Die einzelnen Ziffern des Artikels zeigen auf, wer beim Prozess der Leistungsvereinbarungen beteiligt ist, was in den einzelnen Vereinbarungen enthalten sein muss und wie die Überprüfung der Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen sichergestellt wird. Auch hier wird der entsprechende Artikel zu den FLAG-Verwaltungseinheiten (Art. 44 RVOG) aufgehoben.

- Globalbudget

Das Globalbudget ermöglicht es einer Verwaltungseinheit über die ihr zugesprochenen Mittel im Eigenbereich frei²² zu verfügen, um damit die gesetzten Ziele erreichen zu können. Dies geschieht im Gegensatz zum klassischen Modell der Kreditsteuerung, bei welcher jeder Kredit vom Parlament einzeln bewilligt werden muss. Das Ziel von Globalbudgets und dem damit verbundenen grösseren Handlungsspielraum ist die Förderung von wirtschaftlichem Verhalten in der Verwaltungsführung: Die Budgetierungsgenauigkeit und die Flexibilität sollen steigen, die Kreditreste sinken und die Sparsamkeit soll erhöht werden. Globalbudgets haben sich bereits im Rahmen der FLAG-Verwaltungsführung bewährt. (Bundesrat 2013, S. 28-29)

Die rechtliche Grundlage der Globalbudgetierung findet sich in Art. 30a E-FHG. Dieser Artikel besagt, dass die Verwaltungseinheiten im verwaltungseigenen Bereich mit

²² Auch hier gibt es noch Einschränkungen, beispielsweise bei grösseren Projekten. Weiter ist Art. 25 Abs. ParlG von Bedeutung.

Globalbudgets geführt werden (Art. 30a Abs. 1 E-FHG). Die Einschränkung auf den Eigenbereich ist wichtig, da der Bund ein ausgesprochener Transferhaushalt ist. Somit betrifft die geplante Reform nur einen Teil der Bundesfinanzen. Der genannte Artikel zeigt ebenfalls auf, wie die Globalbudgets aufgebaut sind (Art. 30a Abs. 2 E-FHG) und wie Ämter mit besonderer Investitionstätigkeit zu handhaben sind (Art. 30a Abs. 3 E-FHG). Die Absätze 4 und 5 desselben Artikels beschreiben Sonderfälle, welche im Rahmen der Globalbudgetierung möglich sind. Hierhin gehört die Bewilligung von Krediten ausserhalb der Globalbudgets bei bedeutenden Einzelmassnahmen sowie die Überschreitung des gesetzten Budgets unter bestimmten Voraussetzungen, wobei Art. 35 E-FHG zusätzlich als Detaillierung dient. Schliesslich ermöglicht der neue Art. 32a E-FHG die Bildung von Reserven, falls die Voraussetzungen²³ dafür erfüllt sind und die Bundesversammlung dies beschliesst.

- Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) hat vor allem zwei Funktionen zu erfüllen: Zum einen wird die operative Führung der Verwaltungseinheiten unterstützt, zum anderen ermöglicht sie die Kontrolle und Aufsicht durch die zuständigen Organe. Das Instrument der KLR ist nicht neu, es wird auch in der aktuellen Form der Verwaltungsführung angewendet. Es sollen nach der Reform weiterhin die drei Varianten Basis-KLR, einfache KLR und ausgebaute KLR zur Verfügung stehen. Die Varianten unterscheiden sich durch einige Punkte voneinander, der grösste Unterschied liegt im Detailierungsgrad der gelieferten Informationen. Die ausgebaute KLR stellt dabei die höchsten Anforderungen an das betriebliche Rechnungswesen der Verwaltungseinheiten. Grundsätzlich gilt: Je grösser die (betriebliche) Autonomie der Verwaltungseinheit, desto detaillierter muss die KLR sein. Die Ausgestaltung der KLR für die jeweilige Verwaltungseinheit wird vom Departement gemeinsam mit der eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) festgelegt. (Bundesrat 2013, S. 30-31)

Da dieses Instrument im Vergleich zur aktuellen Ausgestaltung nicht verändert wird, kommt es auch zu keinen Veränderungen der rechtlichen Grundlagen.

²³ Die Voraussetzungen werden in den Buchstaben a und b desselben Artikeln erwähnt: Falls es durch projektbedingte Verzögerungen zu Kreditresten kommt, falls ein Nettomehrertrag durch nicht budgetierte Leistungen erbracht wird, falls der budgetierte Aufwand durch eine erhöhte Wirtschaftlichkeit unterschritten wird.

- Motion zum Finanzplan

Die Motion zum Finanzplan ist ein wichtiges Instrument für das Parlament, um den Planungsdialog mit Bundesrat und Verwaltung führen zu können. Eine Motion ist ein parlamentarischer Vorstoss, welcher den Bundesrat damit beauftragt, „einen Erlassentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen“ (Art. 120 Abs. 1 ParlG). Auch dieses Instrument ist nicht neu. Mit der NFB-Reform wird es aber leicht angepasst. So müssen Motionen, welche rechtzeitig eingereicht werden²⁴, im Rahmen des Berichts zum Finanzplan im Rat behandelt werden. Falls der Rat die Motion überweist, ist der Bundesrat verpflichtet beim Bericht des nächsten Finanzplans aufzuzeigen, wie die Motion umgesetzt werden kann. Interessant ist, dass Finanzplanmotion nur selten eingesetzt wird. Daher ist es nicht unbestritten, ob dieses Instrument, selbst nach der geplanten verfahrenstechnischen Änderung, den Planungsdialog zwischen Parlament und Bundesrat verstärken kann. (Bundesrat 2013, S. 36-38)

Die Motion zum Finanzplan erhält die rechtliche Grundlage durch Art. 143a ParlG: Hier wird die erwähnte Fristenregelung aufgezeigt, wonach rechtzeitig eingereichte Motionen mit dem Finanzplan zusammen behandelt werden müssen. Weiter legt dieser Artikel fest, welchen Auftrag eine solche Motion an den Bundesrat stellt. Ansonsten gelten für die Motion zum Finanzplan dieselben Regelungen²⁵ wie für gewöhnliche Motionen: Dazu dienen hauptsächlich Art. 120 bis 122 ParlG als rechtliche Grundlage.

- Situative Planungsbeschlüsse

Die situativen Planungsbeschlüsse erweitern die Möglichkeiten der Bundesversammlung hinsichtlich der Output-Steuerung der Verwaltung. Durch dieses Instrument erhält die Bundesversammlung die Möglichkeit, bei bestimmten Zielen von Leistungsgruppen sowie zu Aufwand und Erträgen dieser Gruppen Planungsgrössen zu beschliessen. Damit kann die Bundesversammlung dort eingreifen, wo sie es für notwendig erachtet; flächendeckende Pflichtübungen fallen weg und der nötige Aufwand zur Erbringung der Oberaufsicht wird dadurch tendenziell verringert. (Bundesrat 2013, S. 34-35)

Dieses Instrument wird in Art. 29 Abs. 2 E-FHG gesetzlich verankert. Der Artikel legt die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Globalbudgetierung fest: „Sie [die

²⁴ „Rechtzeitig“ bedeutet in diesem Fall, dass die Motion vom Bundesrat und der zuständigen Kommission vor der Sitzung im Rat geprüft werden kann (Bundesrat 2013, S. 37).

²⁵ Vor allem die Verfahrensbestimmungen sind hier von Interesse: Eine Motion wird beispielsweise als erledigt betrachtet, falls einer der beiden Räte nicht darauf eintritt (Art. 121 Abs. 2 ParlG).

Bundesversammlung] kann im Rahmen der Globalbudgets Ziele von Leistungsgruppen bestimmen sowie Planungsgrößen für die Aufwände und Erträge einzelner Leistungsgruppen festlegen“.

3.2 Untersuchungsraster

Um zuerst die Grundlagen der geplanten Reform und im weiteren Verlauf der Arbeit die gewonnenen Ergebnisse in eine übersichtliche Form bringen zu können, werden die grundlegenden Instrumente der Verwaltungsführungsreform in einer Tabelle dargestellt. Dabei wird mithilfe der vorangehenden Beschreibung zu jedem Instrument aufgezeigt, ob das Parlament in seiner Rolle als Oberaufsicht betroffen ist. Falls das Parlament von einem Instrument nicht betroffen ist, kann der Einfluss dieses Instruments auf die Oberaufsicht vernachlässigt werden. Weiter werden die relevanten rechtlichen Grundlagen jedes Instruments aufgelistet. Schliesslich werden die zuvor erarbeiteten Schlüsselfaktoren der Oberaufsicht mit einbezogen. Es wird jeweils beurteilt, welche Faktoren betroffen sind und ferner begründet, inwiefern diese von den jeweiligen Instrumenten tangiert werden.

Eine wichtige Anmerkung zur Analyse der rechtlichen Auswirkungen auf die Oberaufsicht: Die Analyse der geplanten rechtlichen Änderungen bezieht sich auf den Vorschlag des Bundesrates, welcher zusammen mit der Botschaft in einem Entwurf des Finanzhaushaltgesetz (E-FHG), des Parlamentsgesetztes (E-ParlG) und des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (E-RVOG) vorgestellt wurde. Durch die Beratung der Vorlage in der Spezialkommission NFB des Nationalrates kam es teilweise zu geringfügigen Änderungsvorschlägen; diese verändern den Charakter der Reform und der einzelnen Elemente jedoch kaum. Da die Beratungen zur Vorlage im Nationalrat den Bearbeitungszeitraum der vorliegenden Arbeit überdauern, scheint es nicht sinnvoll diese Änderungsvorschläge bereits zu behandeln, bevor der Gesamtrat darüber befunden hat.

Instrument	Ist das Parlament betroffen²⁶	Rechtliche Auswirkungen auf die Oberaufsicht²⁷	Wahrgenommene Auswirkungen auf die Oberaufsicht²⁸	Betroffene Schlüsselfaktoren²⁹
Legislaturfinanzplan	Ja	Keine rechtlichen Änderungen	-	Pragmatismus Planungsdialog
Voranschlag mit IAFP	Ja	Art. 143 E-ParlG Art. 19 E-FHG	-	Vertrauen Gewaltenteilung Planungsdialog Pragmatismus
Leistungsvereinbarungen	Indirekt	Art. 38 E-RVOG	-	Vertrauen Gewaltenteilung Pragmatismus
Globalbudgets	Ja	Art. 30a E-FHG Art. 32a E-FHG Art. 35 E-FHG	-	Vertrauen Miliztauglichkeit
Kosten- und Leistungsrechnung	Indirekt	Keine rechtlichen Änderungen	-	Pragmatismus Vertrauen
Motion zum Finanzplan	Ja	Art. 143a E-ParlG	-	Gewaltenteilung Pragmatismus
Situative Planungsbeschlüsse	Ja	Art. 29 Abs. 2 E-FHG	-	Miliztauglichkeit Gewaltenteilung

Abbildung 4: Tabellarische Darstellung der wichtigsten Instrumente der NFB-Reform und ihre Auswirkungen
(Quelle: eigene Darstellung)

Für die Zuordnung der betroffenen Schlüsselfaktoren zu den einzelnen Instrumenten ist jeweils eine kurze Erläuterung erforderlich. Es ist wichtig zu bemerken, dass die bloße Feststellung, dass ein Faktor betroffen ist, nicht bedeutet, dass er durch die Reform in irgendeiner Weise eingeschränkt oder verletzt ist. Es besteht lediglich ein Zusammenhang zwischen der Gestaltung und dem Inhalt des Instruments und dem jeweiligen Faktor. Die Zuordnung der betroffenen Faktoren zu den Instrumenten kann diskutiert werden, da sie nicht auf klar festgelegten Kriterien basiert. Daher ist es denkbar, dass für ein bestimmtes Instrument auch noch weitere Faktoren betroffen sein könnten. Man könnte sogar argumentieren, dass alle Faktoren bei jedem Instrument in direkter oder indirekter Weise betroffen sind. Es soll aber bei jedem Instrument eine gewisse Eingrenzung auf die zentralen Faktoren vorgenommen werden. Die Auflistung ist demzufolge nicht als abschliessend zu betrachten.

²⁶ Das Parlament gilt als betroffen, wenn es in direktem Kontakt mit dem jeweiligen Instrument steht. Als indirekt betroffen gilt es, wenn es zwar mit dem Instrument selber nicht arbeitet, aber trotzdem von den Folgen des Instruments beeinflusst wird. Als nicht betroffen gilt es, wenn das Instrument selber sowie die direkten Auswirkungen davon keinen Einfluss auf das Parlament haben.

²⁷ Aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfacheren Darstellung, werden nur die jeweilig relevanten Rechtssätze genannt, ohne deren Inhalt zu zitieren.

²⁸ Die wahrgenommenen Auswirkungen auf die Oberaufsicht werden im Kapitel 3.5 ergänzt, nachdem die Antworten der Interviewpartner analysiert werden konnten.

²⁹ Als Schlüsselfaktoren gelten die in Kapitel 2.3 erarbeiteten Punkte, die für die Oberaufsicht von herausragender Bedeutung sind.

- Legislaturfinanzplan:

Hier sind die Faktoren *Pragmatismus* und *Planungsdialog* betroffen. Der Faktor Pragmatismus ist von Bedeutung, weil es wichtig ist, dass sich der Legislaturfinanzplan auf das Wesentliche konzentriert und keine allzu detaillierte oder verbindliche Planung beinhaltet. Der Faktor Planungsdialog ist betroffen, weil der Legislaturfinanzplan von der Legislative und Exekutive zusammen erarbeitet wird. Daher ist es für die Qualität des Plans elementar, dass sich die beiden Gewalten dabei austauschen und miteinander arbeiten.

- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan:

Hier sind die Faktoren *Vertrauen*, *Pragmatismus*, *Planungsdialog* und *Gewaltenteilung* betroffen. Der Faktor Gewaltenteilung ist betroffen, weil der Budgetierungsprozess ein Zusammenspiel zwischen der Verwaltung und dem Parlament darstellt und es von Bedeutung ist, dass die Gewalten gegenseitig auf ihre Kompetenzen achten. Dies ist vor allem bei der Bildung der Leistungsgruppen und der Art der Mitbestimmung des Parlaments (die Frage, ob Kenntnisnahme, Genehmigung oder Beschlussfassung) von Bedeutung. Weiter ist es wichtig, dass das Parlament nicht in die operative Führung eingreift, sondern sich auf die strategische Planung beschränkt. Zudem sind auch die Faktoren Planungsdialog und Vertrauen betroffen: Es muss eine gemeinsame Planung stattfinden, wozu die Qualität des Dialogs von elementarer Bedeutung ist, und es muss eine Vertrauenskultur vorherrschen, damit sich die beiden Gewalten auf ihre eigene Aufgabe konzentrieren und sicher sein können, dass das auch bei der anderen Gewalt der Fall ist. Schliesslich ist ein pragmatisches Vorgehen wichtig, damit alle Ziele dieses Instruments erreicht werden können. Hier kann beispielsweise die klar geregelte und einfache Festlegung der Leistungsgruppen, Indikatoren und Ziele genannt werden.

- Leistungsvereinbarungen:

Hier sind die Faktoren *Vertrauen*, *Pragmatismus* und *Gewaltenteilung* betroffen. Leistungsvereinbarungen werden, wie beschrieben, zwischen dem Departementsvorstehenden und dem Amtsdirektor abgeschlossen. Das Parlament ist demzufolge nicht direkt beteiligt. Daher ist der Faktor Vertrauen zentral; das Parlament muss davon überzeugt sein, dass sich dieser verwaltungsinterne Vertrag nicht negativ auf die Aufgabenerfüllung auswirkt. Der Faktor Pragmatismus ist ebenfalls betroffen, da die Konzentration der Vereinbarungen auf die Sache und eine nachvollziehbare und verständliche Definition der Leistungsgruppen- und Projektziele wichtig ist. Auch die Gewaltenteilung wird durch die Leistungsvereinbarungen

potentiell tangiert, nämlich dann, wenn durch die Verwaltungsreform das Parlament in dieses exekutiv-interne Instrument eingreifen kann.

- Globalbudgets:

Hier sind die Faktoren *Miliztauglichkeit* und *Vertrauen* betroffen. Globalbudgets bieten auf den ersten Blick einen geringeren Informationsgehalt als die gängige Budgetierung. Dadurch steigen die Anforderungen an die Parlamentarier. Trotzdem soll eine ausreichende Oberaufsicht gewährleistet werden. Daher stellt sich die Frage, wie dieses Instrument in einem Milizparlament mit beschränkten Ressourcen umgesetzt werden kann. Der Faktor *Vertrauen* ist betroffen, weil Globalbudgets der Verwaltung gewisse Handlungsspielräume eröffnet. Es scheint für das Funktionieren des Instruments wichtig zu sein, dass das Parlament der Verwaltung vertraut und letztere diese Spielräume nicht ausnutzt.

- Kosten- und Leistungsrechnung:

Hier sind die Faktoren *Pragmatismus* und *Vertrauen* betroffen. Durch die KLR werden wichtige Informationen für andere, auch vom Parlament genutzte, Instrumente (vor allem den Voranschlag mit IAFP) generiert. Die Oberaufsicht muss darauf vertrauen können, dass diese Informationen korrekt sind. Weiter wird die Variante der KLR von der Verwaltung festgelegt und das Parlament muss darauf vertrauen können, dass die richtige Variante gewählt wird. Die geeignete Ausgestaltung der KLR ist zudem dafür verantwortlich, dass der Faktor *Pragmatismus* betroffen ist: Die gewählte Variante muss den Ansprüchen der Oberaufsicht (beispielsweise hinsichtlich der Qualität und Quantität der Informationen) genügen. Zudem ist es wichtig, dass die Anforderungen an die KLR klar definiert sind und einfach verwertbare Informationen generiert werden, welche zu den weiteren Instrumenten passen.

- Motion zum Finanzplan:

Hier sind die Faktoren *Pragmatismus* und *Gewaltenteilung* betroffen. Der Faktor *Gewaltenteilung* ist betroffen, weil die Motion als parlamentarischer Vorstoss der Exekutive einen Auftrag erteilt und es somit zu einer potentiellen Verwischung der Gewaltenteilung kommt³⁰. Der Faktor *Pragmatismus* ist betroffen, weil es wichtig ist, dass das Instrument in einer Weise gestaltet ist, dass es von den Parlamentariern genutzt werden kann und sie damit auch etwas bewirken können.

³⁰ Auch wenn die Einsatzgebiete einer Motion gesetzlich auf gewisse Bereiche beschränkt werden (Art. 120 Abs. 3 ParlG).

- Situative Planungsbeschlüsse:

Hier sind die Faktoren *Miliztauglichkeit* und *Gewaltenteilung* betroffen. Der Faktor Miliztauglichkeit ist betroffen, weil dieses Instrument dem Parlament einen erweiterten Handlungsspielraum gibt. Ein Instrument mit einem solchen Spielraum weist einen höheren Komplexitätsgrad auf als ein Instrument, welches klare Vorgaben setzt und stellt dadurch eine potentielle Herausforderung für das Milizparlament dar. Die Gewaltenteilung ist betroffen, weil es durch das Instrument zu einem Zusammenspiel zwischen den Gewalten kommt. Indem die Legislative der Exekutive gewisse Vorgaben machen kann, greift sie möglicherweise auch in deren Tätigkeitsbereich ein.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle erarbeiteten Schlüsselfaktoren der Obergaufsicht durch die geplante NFB-Reform mehrfach tangiert werden. Diese Feststellung bestätigt die Wichtigkeit der gestellten Forschungsfrage, da die Obergaufsicht offensichtlich durch die Reform betroffen ist und Veränderungen daher durchaus möglich sind.

3.3 Hypothesen

Aufgrund der vorgestellten Grundlage zur NFB-Reform und den theoretischen Ausführungen können zwei gegenläufige Hypothesen gebildet werden, welche anhand des weiteren Verlaufs der vorliegenden Arbeit bewertet werden sollen. Der Vollständigkeit halber wird zudem eine Null-Hypothese formuliert.

Null-Hypothese: Die parlamentarische Obergaufsicht über die Bundesfinanzen wird durch die geplante NFB-Reform weder positiv noch negativ beeinflusst.

Das Konstrukt der Null-Hypothese bezeichnet ein Ergebnis, bei welchem die geplante Art der Verwaltungsführungsreform keinen Einfluss auf die Ausübung der Obergaufsicht durch die Bundesversammlung hat. Diese Hypothese kann angenommen werden, falls sich kein Trend zeigt hinsichtlich einer Verbesserung oder Verschlechterung der parlamentarischen Obergaufsicht durch die geplante Reform.

Hypothese 1: Die parlamentarische Obergaufsicht über die Bundesfinanzen wird durch die geplante NFB-Reform negativ beeinflusst.

Diese Hypothese stützt sich auf die Bedenken der Parlamentarier, dass sie durch die geplante Reform in ihrer Aufgabenerfüllung eingeschränkt werden könnten. Diese Hypothese kann als

angenommen betrachtet werden, falls sich durch die durchgeführte Analyse zeigt, dass ein Grossteil der zentralen Instrumente zu Ungunsten der Oberaufsicht verändert wird.

Hypothese 2: Die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesfinanzen wird durch die geplante NFB-Reform positiv beeinflusst.

Diese Hypothese stützt sich auf die Botschaft zur NFB-Reform, wonach die parlamentarische Oberaufsicht durch die geplante Reform gestärkt wird. Diese Hypothese kann als angenommen betrachtet werden, falls sich durch die Analyse aufzeigt, dass die zentralen Instrumente hauptsächlich zu Gunsten der Oberaufsicht verändert werden.

3.4 Methodisches Vorgehen

Um die Forschungsfrage und die aufgestellten Hypothesen mithilfe der Fallstudie überprüfen zu können, ist ein strukturiertes Vorgehen unumgänglich. Die einzelnen Schritte dieses Vorgehens werden nachfolgend kurz beschrieben und erläutert. Dabei wird der Fokus vor allem auf die Erarbeitung des Fragebogens und die Auswahl der Interviewpartner gelegt, welche für die abschliessende Analyse von grosser Bedeutung ist.

3.4.1 Art der Interviews

Um die benötigten Erkenntnisse zu gewinnen, werden Interviews durchgeführt. Gillham (2005, S. 3-4) definiert Interviews im Rahmen einer qualitativen Studie³¹ mit drei charakteristischen Merkmalen: Erstens sind die Fragen grundsätzlich offen gestellt, das heisst es wird keine Auswahl von möglichen Antworten vorgegeben, sondern der Interviewpartner kann und muss seine Antwort selber formulieren. Zweitens gibt es bei Interviews die Möglichkeit der Interaktion zwischen Interviewtem und Interviewer. Dadurch ist es möglich auf eventuelle Gegenfragen des Interviewten einzugehen oder die einzelnen Fragen bei Bedarf noch genauer zu behandeln. Drittens werden Interviews mit einem klar definierten Erkenntnisinteresse betrieben und sollen bestimmte Informationen beschaffen.

Innerhalb der Methode der Interviews gibt es verschiedene weitere Möglichkeiten, welche sich vor allem durch den Grad der Strukturierung und Flexibilität unterscheiden. Für die vorliegende Arbeit wird die Methode des semi-strukturierten Interviews gewählt. Nach

³¹ Dabei ist vor allem die Abgrenzung von Interviews zu standardisierten Fragebogen, wie sie beispielsweise in Analysen von politischen Abstimmungen oder Wahlen weit verbreitet sind, zentral.

Gillham (2005, S. 70) sind die semi-strukturierten Interviews wohl die geeignetste Art wissenschaftlicher Interviews für eine qualitative Studie wie die vorliegende Arbeit. Dies begründet Gillham damit, dass durch die Mischung zwischen Strukturierung und Flexibilität die gewonnenen Daten (in diesem Fall die Antworten) von hoher Qualität sind. Gleichzeitig stellen semi-strukturierte Interviews eine grosse Herausforderung für den Forschenden dar, weil eine umfangreiche Vorbereitung (Literaturstudium, Erarbeitung des Fragebogens) und eine eingehende Analyse der durchgeführten Interviews von Nöten ist, um einen wirklichen Erkenntnisgewinn zu erreichen. Die erhöhte Flexibilität bei Beibehaltung einer gewissen Strukturierung und Standardisierung hat dann auch dafür gesprochen keine strukturierten Interviews durchzuführen. Solche sind eher für eine grössere Fallzahl geeignet, da sie es dem Forschenden ermöglichen, Inferenzstatistik zu betreiben. Da eine solche Art der Erkenntnis für die vorliegende Arbeit nicht als sinnvoll erscheint³², kann darauf verzichtet werden. (Gillham 2005, S. 80-87)

Die durchgeführten Interviews können nach Gillham (2005, S. 54-58) auch als Experteninterviews bezeichnet werden: Diese Bezeichnung ist insofern treffend, als dass alle gewählten Interviewpartner auf dem Gebiet der Verwaltungsführung und Verwaltungsreformen als Experten bezeichnet werden können³³. Experteninterviews zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass die interviewte Person üblicherweise mehr über bestimmte Themenbereiche des Interviews weiss als der Interviewer. Dadurch ist sie in der Lage, durch die gegebenen Antworten für den Interviewer einen Mehrwert zu generieren. Aus diesem Vorteil kann jedoch auch ein Nachteil erwachsen falls die interviewte Person bewusst einige Informationen zurückhält und andere Aspekte besonders stark betont. Um diesen potentiellen Nachteil auszuschliessen, ist zum einen die ausführliche Vorbereitung der Interviews wichtig. Zum anderen hilft es, dass für die vorliegende Arbeit Personen aus den verschiedenen beteiligten Gruppen befragt werden. Dadurch kann davon ausgegangen werden, dass dieser negative Effekt kontrolliert werden kann.

3.4.2 Interviewpartner

Neben der Erstellung des Fragebogens ist die Auswahl der Interviewpartner von grosser Bedeutung für die Erkenntnisse, welche aus den Interviews für die Beantwortung der

³² Vor allem, weil dadurch keine Erkenntnisse gewonnen werden können, welche zu diesem Zeitpunkt etwas über die Qualität der Obergrenze aussagen. Ein solches Vorgehen erscheint eher für eine breit abgestützte Evaluation sinnvoll.

³³ Siehe dazu die Beschreibung der einzelnen Interviewpartner (Kapitel 3.4.2), welche die Rolle der interviewten Personen im Prozess der NFB-Reform aufzeigt.

Forschungsfrage gewonnen werden können. Zum einen sollen es Personen sein, welche sich mit Verwaltungsreformen auskennen, zum anderen sollten sie im Prozess der aktuellen NFB-Reform involviert sein. Weiter ist es auch wichtig zu beachten, dass das Verhältnis zwischen den drei beteiligten Gruppen (Politik, Verwaltung, Projektleitung) möglichst ausgeglichen ist. Schliesslich beschränken auch der vorgegebene Umfang sowie der Zeitraum der vorliegenden Arbeit die Anzahl der Interviewpartner ein.

Die Interviewpartner, welche für die vorliegende Arbeit gewonnen werden konnten, werden nachfolgend kurz vorgestellt und die Auswahl wird begründet.

Vertreter der Politik

Um die gestellte Forschungsfrage nach den Auswirkungen der Reform auf die Rolle der Oberaufsicht beantworten zu können, ist es unabdingbar, die mit der Oberaufsicht beauftragten Personen, die nationalen Politiker, zu befragen. Da die Vorlage zur NFB-Reform, wie aufgezeigt, während dem Verfassen dieser Arbeit in der NFB-Spezialkommission und darauffolgend vom Nationalrat behandelt wird, bietet es sich an, mit einigen Mitgliedern dieser Spezialkommission die Interviews zu führen. Da sich die NFB-Reform nicht zwingend in die parteipolitische Landschaft einordnen lässt, spielt die Partei der Interviewpartner nur eine untergeordnete Rolle. Wichtiger ist es, dass Nationalräte ausgewählt werden, welche sich mit dem Thema der Verwaltungsreformen auskennen und in den Beratungen der Spezialkommission eine aktive Rolle einnehmen.

- Roland Fischer (Nationalrat, Kanton Luzern): Herr Fischer ist seit dem Jahr 2011 Nationalrat des Kantons Luzern für die Grünliberale Partei (glp). Im Nationalrat ist Herr Fischer unter anderem Mitglied der NFB-Spezialkommission und der Finanzkommission. Vor seiner Tätigkeit als Nationalrat war er bei der EFV als Leiter der Finanzstatistik tätig. Durch die Tätigkeit sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik eignet sich Herr Fischer für ein Interview im Zuge der vorliegenden Arbeit. Dank den gemachten Erfahrungen als Teil der Oberaufsicht und als Teil des Adressaten der Oberaufsicht (als Teil der Verwaltung) kennt er die Rolle der Oberaufsicht aus beiden Seiten. Dadurch ist ihm eine ganzheitliche Bewertung der geplanten NFB-Reform möglich.
- Albert Vitali (Nationalrat, Kanton Luzern): Herr Vitali ist als Mitglied der FDP. Die Liberalen seit dem Jahr 2011 Nationalrat des Kantons Luzern. Dabei nimmt er sowohl in der Finanzkommission als auch in der NFB-Spezialkommission eine führende Rolle

innerhalb der FDP-Fraktion wahr. Vor seiner Amtszeit als Nationalrat war Herr Vitali während 16 Jahren Kantonsrat des Kantons Luzern. Während dieser Zeit hat er weitreichende Erfahrungen mit einer Verwaltungsführungsreform machen können, welche der NFB-Reform in vielen Punkten ähnlich ist. Durch diese Einsichten kann er die geplanten Änderungen kompetent beurteilen und die Auswirkungen der Reform auf die Rolle der Oberaufsicht besonders gut einschätzen.

Vertreter der Projektleitung

Die Vertretung der Projektleitung stellt die zweite Gruppe der interviewten Personen dar. Es ist naheliegend diese Personen zum Thema der NFB-Reform zu befragen, da sie die Reform wohl am besten kennen. Zudem mussten sie bei der Konzeption der Reform sowohl die Sicht der Verwaltungsführung als auch diejenige der Politik beachten, um eine möglichst breit abgestützte Akzeptanz der geplanten Reform zu ermöglichen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass sich die Projektleitung auch über die Fragestellung der Ausgestaltung der Oberaufsicht ausführliche Gedanken gemacht hat.

- Theo Haldemann (Gesamtprojektleiter der NFB-Reform): Herr Haldemann ist der Gesamtprojektleiter der NFB-Reform. Vor der Tätigkeit als Gesamtprojektleiter dieses Projekts war er in verschiedenen Rollen in der Einführung von NPM-Reformprojekten beschäftigt: Zum einen auf der theoretischen Ebene, in der Entwicklung von Konzepten, zum anderen in der praktischen Umsetzung als Berater von Reformprojekten sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Durch diese umfangreichen theoretischen und praktischen Erfahrungen mit Verwaltungsführungsreformen und den Elementen des NPM und vor allem durch seine Rolle als Gesamtprojektleiter der NFB-Reform kann Herr Haldemann interessante und wichtige Einschätzungen zur Rolle der Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung bereitstellen.
- Karl Schwaar (Stv. Direktor der Eidg. Finanzverwaltung): Herr Schwaar leitet die Abteilung Ausgabenpolitik der eidgenössischen Finanzverwaltung und ist damit auch der Projektauftraggeber des NFB-Projekts, welches dieser Abteilung unterstellt ist. Weiter ist er ein früherer Vertreter der NPM-Bewegung in der Schweiz und Mitautor einiger theoretischer Abhandlungen über diese Art der Verwaltungsführung. Aus diesen ersten Arbeiten entstand beispielsweise die FLAG-Reform, an welcher Herr Schwaar ebenfalls beteiligt war. Aufgrund dieser umfassenden Erfahrungen mit Verwaltungsführungsreformen im Bereich des NPM und seiner leitenden Position in

der Leitung der NFB-Reform ist Herr Schwaar ein ausgezeichnete Partner für die Beurteilung der Auswirkungen der Reform auf die Oberaufsicht aus der Sicht der Projektleitung.

Vertreter der Verwaltung

Als dritte Gruppe werden Vertreter von Verwaltungseinheiten befragt. Diese Gruppe ist von Interesse, weil sie schlussendlich mit dem neuen NFB-Modell arbeiten und mit der damit einhergehenden finanziellen Oberaufsicht im Kontakt stehen werden. Es wird jeweils eine Verwaltungseinheit gewählt, welche mit der traditionellen Verwaltungsführung, und eine, welche nach den FLAG-Grundsätzen geführt wird. Das ist wichtig, weil sich durch die Reform vor allem die Führung von traditionellen Verwaltungseinheiten verändert, während die FLAG-Einheiten nur kleinere Anpassungen vornehmen müssen. Damit eine gewisse Vergleichbarkeit der gegebenen Antworten möglich ist, werden zwei Verwaltungseinheiten aus dem gleichen Departement gewählt. Dadurch kann davon ausgegangen werden, dass gewisse grundlegende Kontextfaktoren (beispielsweise die Führungskultur) möglichst grosse Ähnlichkeiten aufweisen und sich die beiden Verwaltungseinheiten in einem ähnlichen Umfeld bewegen.

- Markus von der Crone (Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie): Das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) ist eine Verwaltungseinheit innerhalb des Departement des Innern (EDI). Die MeteoSchweiz ist eine der ältesten FLAG-Verwaltungseinheiten innerhalb der Bundesverwaltung (Eidgenössische Finanzverwaltung, ohne Datum); sie wird seit dem Jahr 1997 nach diesen Verwaltungsführungsgrundsätzen geführt. Die Auswahl dieser Verwaltungseinheit erfolgt aus zwei Gründen: Nebst der langen Tradition als FLAG-Einheit kam sie in jüngster Vergangenheit mit dem Parlament in der Rolle der Oberaufsicht direkt in Kontakt. Die von der MeteoSchweiz angestrebte Auslagerung aus der zentralen Bundesverwaltung in den dritten Kreis der Verwaltung wurde vom Parlament abgelehnt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass sich der Interviewpartner aus den Reihen der MeteoSchweiz kürzlich mit dem Thema der Oberaufsicht beschäftigt hat und sich dadurch in diesem Themenbereich gut auskennt. Als Vertretung der MeteoSchweiz dient Herr von der Crone, der Leiter der Führungsinstrumente, als Gesprächspartner für das Interview. Er ist seit der Einführung von FLAG bei der MeteoSchweiz beschäftigt. Daher kennt er sich mit dieser Art der Verwaltungsführung bestens aus und kann die Rolle der Oberaufsicht in

der aktuellen Situation sehr gut einschätzen. Als Leiter der Führungsinstrumente ist Herr von der Crone mit der Betreuung der NFB-Reform innerhalb der MeteoSchweiz beauftragt. So kann er die möglichen Auswirkungen der geplanten Reform auf die eigene Verwaltungseinheit im Speziellen, aber auch auf die Bundesverwaltung im Allgemeinen gut beurteilen.

- Marc Kuster (Bundesamt für Sozialversicherungen): Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist ebenfalls eine Verwaltungseinheit des EDI. Im Gegensatz zur MeteoSchweiz ist es allerdings eine Verwaltungseinheit der traditionellen Verwaltungsführung, demzufolge wird es nicht nach den Grundsätzen von FLAG geführt.

Herr Kuster ist mit der Leitung der Finanzen und des Controllings des BSV beauftragt und ist im Rahmen dieser Aufgaben in der Rolle des Umsetzungsverantwortlicher auch für die Umsetzung der NFB-Reform im BSV zuständig. Das Gebiet der Verwaltungsreformen kennt er vor allem anhand der Einführung des NRM. Dieses hat er im Rahmen der Konzeption aktiv als Projektleiter innerhalb des damaligen Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD, heute WBF) und in seiner aktuellen Position beim BSV in der Umsetzung begleitet. Durch diese praktische Erfahrung mit einer Verwaltungsreform und seiner langjährigen Tätigkeit im Bereich der finanziellen Steuerung innerhalb der Verwaltung kann Herr Kuster die Anforderungen, welche die geplante Reform an die Verwaltung stellt, bestens einschätzen. Ebenfalls ist es ihm aufgrund dieser Kenntnisse möglich zu beurteilen, welche Auswirkungen auf die Rolle der Oberaufsicht zu erwarten sind.

3.4.3 Fragebogen

Die Erarbeitung des Fragebogens ist wichtig, da durch ihn das Interview strukturiert wird. Mit den falschen Fragen können auch die geeignetsten Interviewpartner nur wenig zur Beantwortung der Forschungsfrage beitragen. Die einzelnen Fragen werden nachfolgend aufgelistet und jeweils kurz nach folgendem Muster begründet: Was soll durch die Frage erreicht und welche Zusammenhänge sollen durch sie aufgedeckt werden?

Einstiegsfragen

- *Welche Erfahrungen haben Sie mit Verwaltungsreformen und New Public Management Elementen in der Vergangenheit bereits gemacht?*

Begründung: Durch diese Einstiegsfrage kann der Interviewpartner aufzeigen, welche Kenntnisse er von Verwaltungsreformen hat. Dabei können sowohl positive wie auch negative Erfahrungen dargelegt werden. Möglicherweise hat der Interviewpartner schon eine dem NFB ähnliche Reform begleitet. Durch die Frage soll zudem in Erfahrung gebracht werden, wie der Interviewpartner grundsätzlich zu NPM-Elementen steht. Bezüglich der Forschungsfrage und dem Thema der Oberaufsicht werden hier noch keine Erkenntnisse erwartet.

- *Was bedeutet Oberaufsicht aus Ihrer Sicht und wieso ist sie für die erfolgreiche Tätigkeit des Bundes von Bedeutung?*

Begründung: Durch die zweite Einstiegsfrage kommt das erste Mal das Thema der Oberaufsicht zur Sprache. Je nachdem wie der Interviewpartner die Oberaufsicht definiert, werden wohl auch bei den nachfolgenden Fragen unterschiedliche Aspekte als besonders wichtig bewertet. Ebenfalls interessant wird es sein zu sehen, ob die Vertreter der Verwaltung der Oberaufsicht die gleiche Wichtigkeit zumessen wie die Parlamentarier.

Hauptfragen

- *Welchen Einfluss haben die folgenden neuen und/oder zentralen Instrumente des NFB auf die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht? Wie wird die Oberaufsicht im Vergleich zur aktuellen Situation der dualen Steuerung dadurch beeinflusst: positiv, eher positiv, eher negativ, negativ (kurze Begründung)?*
 - *Legislaturfinanzplan*
 - *Voranschlag mit IAFP*
 - *Leistungsvereinbarungen*
 - *Globalbudget*
 - *Kosten- und Leistungsrechnung*
 - *Motion zum Finanzplan*
 - *Situative Planungsbeschlüsse*

Begründung: Diese Frage zielt auf die verschiedenen Instrumente der NFB-Reform. Die Bewertung der zentralen Instrumente hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Ausübung der Oberaufsicht ist wichtig, da dadurch diejenigen Teile der Reform identifiziert werden können, welche aus Sicht der Interviewpartner positiv respektive negativ sind. Hier ist wiederum die mögliche Differenz zwischen den Gruppen von Interviewpartnern (vor allem zwischen Parlamentariern und Verwaltungsvertretern) von grossem Interesse: Beurteilen die beiden Gruppen die verschiedenen Instrumente hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Oberaufsicht gleich oder gibt es bedeutende Unterschiede? Die Instrumente werden während den Interviews einzeln angesprochen und beurteilt. Mit Zwischenfragen, welche auf die jeweiligen Antworten abgestützt sind, wird versucht eine möglichst umfassende Bewertung

der Instrumente aus Sicht des Interviewpartners zu erhalten. Dabei ist es wichtig, dass der Fokus auf die Obergaufsicht nicht verloren geht.

- *Welche Wichtigkeit für die Ausübung der Obergaufsicht messen Sie den folgenden Faktoren zu und wird diesen Faktoren mit der Reform genügend Beachtung geschenkt?*
 - *Gewaltenteilung*
 - *Miliztauglichkeit*
 - *Pragmatismus*
 - *Kontinuierlicher Informationsaustausch / Planungsdialog zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament*
 - *Gegenseitiges Vertrauen zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament*

Begründung: Bei dieser Frage werden die zuvor erarbeiteten Schlüsselfaktoren der Obergaufsicht abgefragt. Dabei steht der Einfluss dieser Faktoren auf die finanzielle Obergaufsicht im Zentrum. Durch die Beantwortung dieser Frage durch die Interviewpartner kann abgeklärt werden, ob die theoretisch erarbeiteten Schlüsselfaktoren auch von den direkt beteiligten Personen als wichtig angesehen werden. Dazu wird jeder Faktor einzeln diskutiert und es wird zudem versucht, eine Verknüpfung oder mögliche Konflikte zwischen den Faktoren abzufragen. Da die Faktoren durch die theoretischen Grundlagen gut begründet werden können, ist es vor allem interessant zu erfahren, wie die einzelnen Interviewpartner sie in der Praxis gewichten. Weiter ist die Frage von Interesse, ob die Faktoren aus Sicht der Interviewpartner durch die NFB-Reform überhaupt tangiert werden oder ob sie vielmehr übergeordnete Grundsätze der Verwaltungsführung darstellen, welche nicht von der konkreten Ausgestaltung der Reform abhängig sind.

- *Welche Informationen (hinsichtlich Qualität und Quantität) benötigt das Parlament, um die Obergaufsicht zufriedenstellend ausüben zu können? Steht diese Art der Information nach der NFB-Reform zur Verfügung?*

Begründung: Um die Aufgabe der Obergaufsicht wahrnehmen zu können, braucht das Parlament die richtigen Informationen, sowohl hinsichtlich der Qualität als auch der Quantität. Die Definition der richtigen Menge und Tiefe kann jedoch von den verschiedenen beteiligten Gruppen (Verwaltung als Lieferant, Parlament als Empfänger) unterschiedlich gehandhabt werden. Durch diese Frage soll aufgezeigt werden, ob sich die Gruppen hinsichtlich Informationsbedarf einig sind und vor allem, ob die NFB-Reform es ermöglicht, diese Informationen zur Verfügung zu stellen. Zum einen sind Informationen wichtig, um die Transparenz der Verwaltungsführung zu erhöhen, zum anderen kann zu viel Information dazu

führen, dass für das Parlament ein Anreiz geschaffen wird, zu stark auf einer operativen Ebene zu führen. Daher ist eine Abwägung zwischen diesen beiden Auswirkungen wichtig.

- *Wie weit soll das Parlament bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen beteiligt sein?*

Begründung: Die parlamentarische Mitwirkung bei der Führung über Leistungsgruppen kann zu einer verstärkten Leistungs- oder Output-Steuerung führen, wodurch eines der Hauptziele der Verwaltungsführung nach NPM erreicht werden könnte (Bundesrat 2013, S. 4). Die Frage zielt vor allem darauf ab herauszufinden, wie sich die einzelnen Gruppen hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten des Parlaments unterscheiden. Diese Frage ist vor allem interessant mit Blick auf die Ausgestaltung der ähnlichen Verwaltungsreformen in den Kantonen. Hier gibt es verschiedene Varianten der parlamentarischen Mitgestaltung (Bundesrat 2013, S. 36): Es gibt Kantone, in welchem die Parlamente die Leistungsgruppen lediglich zur Kenntnis nehmen, in anderen Kantonen beschliessen die Parlamente jährlich über diese Leistungsinformationen. Die Argumentation der verschiedenen Interviewpartner hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten der Bundesversammlung auf die Leistungsgruppen verspricht die Möglichkeit von interessanten Abweichungen zwischen den verschiedenen Gruppen. Da bereits im Rahmen der FLAG-Verwaltungsführung mit Leistungs- beziehungsweise Produktgruppen geführt wurde (Bundesrat 2004, S. 34), kann erwartet werden, dass die gemachten Erfahrungen in die Antworten einfließen.

- *Welche Bedeutung hat die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme des Parlaments (Bundesversammlung legt selber fest, bei welchen Geschäften sie tätig werden will) auf die Ausübung der Oberaufsicht?*

Begründung: Die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme nimmt in der Botschaft eine prominente Rolle ein (beispielsweise Bundesrat 2013, S. 5). Daher drängt sich eine Frage in diesem Bereich auf. Wie zuvor aufgezeigt, ist die Möglichkeit dieser selektiven Einflussnahme vor allem dazu gedacht, um eine gezieltere Oberaufsicht des Parlaments zu ermöglichen und das Parlament zu entlasten. Nun ist es natürlich wichtig zu sehen, ob die verschiedenen Gruppen diese Möglichkeit als eine Verbesserung wahrnehmen oder ob es beispielsweise als Einschränkung der Oberaufsicht wahrgenommen wird. Bei dieser Frage besteht die Möglichkeit, dass sich die Interviewpartner aus den Verwaltungseinheiten nicht äussern können, da sie davon nur indirekt betroffen sind. Denn für die Erledigung der Arbeiten innerhalb der Verwaltungseinheiten ändert sich durch die selektive Einflussnahme

grundsätzlich nichts. Angesichts der hohen Bedeutung dieser Möglichkeit ist die Frage jedoch zu wichtig, um sie aus dem Fragebogen auszuschliessen.

Abschlussfrage

- *Verändert sich die Rolle und der Charakter der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?*
 - *Falls ja: In welchen Bereichen? Kann / soll dagegen etwas unternommen werden?*
 - *Falls nein: Wäre eine Veränderung in gewissen Bereichen wünschenswert?*

Begründung: Durch diese Frage soll vom Interviewpartner ein abschliessendes Fazit zur Rolle der Oberaufsicht nach der Verwaltungsführungsreform gegeben werden. Durch einen Rückblick auf das durchgeführte Gespräch kann zusammenfassend eine Antwort auf diese Frage gegeben werden, welche grosse Ähnlichkeiten mit der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit aufweist. Es wird von den Interviewpartnern aber selbstverständlich nicht erwartet, dass durch sie die Forschungsfrage beantwortet werden soll. Durch diese zusammenfassende Fragestellung kann jedoch noch einmal auf die wichtigsten genannten Punkte eingegangen und eine Beurteilung der Rolle der Oberaufsicht aus der eigenen Sicht gegeben werden. Besonders belangreich sind hier Unterschiede in der Beantwortung der Frage durch die drei verschiedenen Gruppen. Es ist bei der Analyse der Antwort darauf zu achten, dass die Antwort zu dieser Abschlussfrage kohärent zu den Antworten im vorangegangenen Teil des Interviews ist.

Der Fragebogen dient bei den Interviews lediglich als Leitlinie, um den Fokus des Gesprächs auf dem Thema der Oberaufsicht zu richten. Die vorangehend aufgelisteten Fragen werden prinzipiell alle gestellt, da sie wichtig sind für die Erkenntnisfindung. Je nach Antworten der Interviewpartner kann die Reihenfolge der Fragen jedoch variiert werden. Zudem werden je nach Gesprächsverlauf unterschiedliche weiterführende Fragen gestellt. Mithilfe dieses Vorgehens soll verhindert werden, dass das Gespräch zu starr ist und keine Flexibilität seitens der Interviewpartner zulässt. Diese Flexibilität ist wichtig, um die drei verschiedenen Gruppen von Interviewpartnern mit dem grundsätzlich selben Fragebogen interviewen zu können. Denn um den drei Gruppen gerecht zu werden, müssen die Fragen relativ offen gestellt werden und sollen nicht zu stark in die Details der Reform gehen. Ansonsten besteht das Risiko, dass die Fragen nicht von allen Interviewpartnern beantwortet werden können.

Der Fragebogen wird den Interviewpartnern ungefähr eine Woche vor dem Interviewtermin zugestellt, damit sie sich, falls notwendig, auf die Fragen vorbereiten können. Dadurch kann die Qualität der Antworten und damit die Aussagekraft der Interviews erhöht werden. Der geplante Umfang der einzelnen Gespräche beträgt zwischen 40 Minuten und einer Stunde. Je nach Antwortverhalten der Interviewpartner kann die Dauer variieren. Solange jedoch die wichtigsten Punkte angesprochen werden, hat der zeitliche Umfang keine Auswirkungen auf die Aussagekraft der Interviews.

3.5 Ergebnisse

In diesem Unterkapitel werden die wichtigsten Ergebnisse der durchgeführten Interviews vorgestellt. Dabei werden die Ergebnisse nach den drei bekannten Gruppen aufgeteilt. Nachfolgend werden hauptsächlich die Antworten der Interviewpartner in einer zusammenfassenden Form wiedergegeben, wobei die Zusammenfassung der Antworten in der Reihenfolge des Fragebogens erfolgt. Eine Interpretation der gegebenen Antworten und die daraus folgenden Implikationen für die Ausgestaltung der Rolle der Obergrenze werden im direkt nachfolgenden Unterkapitel präsentiert. Die Protokolle der Interviews, aus welchen die Zitate der nachfolgenden Zusammenfassungen entnommen sind, finden sich im Anhang. Dabei ist zu beachten, dass es sich nicht um Wortprotokolle, sondern vielmehr um Sinnprotokolle handelt.

3.5.1 Wahrnehmung der Politik

Durch die beiden Interviews mit den ausgewählten Nationalräten konnten einige interessante Einblicke in die Selbstwahrnehmung der Obergrenze und ihre Erwartungen an die geplante NFB-Reform gewonnen werden. Hierbei gilt es jedoch folgendes zu beachten: Durch die geringe Anzahl Interviewpartner kann eine gewisse Verzerrung der Antworten nicht ausgeschlossen werden. Da es sich bei den beiden interviewten Personen allerdings um Experten auf diesem Gebiet und Wortführer ihrer Fraktionen innerhalb der Kommission handelt, kann trotzdem davon ausgegangen werden, dass ihre Antworten für einen bedeutenden Teil des Nationalrats als repräsentativ angesehen werden können.

Als einleitende Erkenntnis kann festgehalten werden, dass beide Nationalräte dem Wesen des NPM grundsätzlich positiv gegenüberstehen, vor allem die Entwicklung in jüngerer Vergangenheit geht ihrer Meinung nach in die richtige Richtung. Herr Fischer äussert sich

dazu folgendermassen: „Man darf das heutige NPM [...] nicht mit demjenigen der Anfangszeiten vergleichen, bei welchem der Staat als Unternehmen betrachtet werden sollte und im Zuge dieses Gedanken bei gewissen Sachen [Kundenorientierung, Leistungen als Produkte] zu weit ging“ (Protokoll Fischer, S. IX). Zudem haben sie beide bereits Erfahrungen mit gewissen Elementen des NPM gemacht und kennen daher auch die anfänglichen Herausforderungen, welche durch NPM-Reformen auf den Bund zukommen könnten.

Über die Definition der Obergaufsicht sind sich die beiden Herren ebenfalls einig. Die Wichtigkeit dieser Aufgabe ist bei ihnen unbestritten, „es gibt eine grosse politische Verantwortung die wahrgenommen werden muss“ (Protokoll Vitali, S. XXXV). Dabei soll die Obergaufsicht zum einen den Bundesrat überwachen, gleichzeitig aber auch im direkten Kontakt mit den Verwaltungseinheiten stehen.

Bewertung der Instrumente

Hinsichtlich der einzelnen Instrumente gibt es ebenso keine bedeutenden Differenzen zwischen den beiden Nationalräten. Die längerfristige Ausrichtung des (Legislatur-) Finanzplans wird als deutliche Verbesserung für die Obergaufsicht betrachtet. Herr Vitali ist „überzeugt, dass dem Legislaturfinanzplan [durch die längerfristige Ausrichtung] eine grössere Bedeutung zukommen wird“ (Protokoll Vitali, S. XXXV). Herr Fischer erhofft sich ebenfalls eine Verbesserung des ordentlichen Finanzplans: „Es steht nicht mehr nur das aktuelle Budget im Zentrum, sondern der Blick geht auch etwas weiter“ (Protokoll Fischer, S. XI). Zur Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen im IAFP ist Herr Vitali grundsätzlich positiv eingestellt, aber er ist auf die genaue Umsetzung gespannt. Hinsichtlich des Finanzplans sind sich die beiden Nationalräte einig, dass eine blosser Kenntnisnahme den Ansprüchen der Obergaufsicht nicht genügt. Beide betonen, dass das Parlament durch eine Genehmigung des Finanzplans eine gewisse Mitverantwortung tragen würde, wodurch der Finanzplan an Bedeutung gewinnen könnte.

Zur Globalbudgetierung äussern sich beide Nationalräte etwas vorsichtig: Das Instrument an sich und die damit verbundene grössere Flexibilität für die Verwaltung unterstützen sie zwar, sie haben jedoch gewisse Vorbehalte, ob sie trotzdem über genügend Informationen verfügen werden, um die Aufgabe der Obergaufsicht tatsächlich wahrnehmen zu können. Herr Vitali befürchtet, „dass es schwierig werden wird die Zusammenhänge und genauen Vorgänge aus den wenigen Zahlen herauslesen zu können“ (Protokoll Vitali, S. XXXV). Herr Fischer

nimmt in dieser Problematik vor allem den Bundesrat und die EFV in die Pflicht, welche in seinen Augen etwas zurückhaltend sind, was die Herausgabe von Informationen angeht. Aus seiner Sicht braucht die Oberaufsicht nicht nur die Informationen, mit welchen sie dann auch tatsächlich steuert, sondern auch die Hintergrundinformationen dazu, um ex-post nachvollziehen zu können, welche Entwicklungen stattgefunden haben. Denn „nur das Globalbudget [als Informationsquelle] allein ist unbefriedigend und verunmöglicht die Oberaufsicht“ (Protokoll Fischer, S. XI).

Die Leistungsvereinbarungen sind nach Ansicht beider Nationalräte ein verwaltungsinternes Instrument, zu welchem sich die Oberaufsicht eigentlich nicht direkt äussern sollte. Herr Vitali hält jedoch fest, dass „die Leistungsvereinbarungen [...] ein ganz wichtiges Instrument sein [werden]“ (Protokoll Vitali, S. XXXV), wobei vor allem auf ein pragmatisches Vorgehen geachtet werden sollte.

Bei der Ausarbeitung der KLR unterstützen beide Nationalräte die Zurückhaltung des Parlaments und betonen, dass dies auch in Zukunft keine Aufgabe der Oberaufsicht sein soll. Zum einen wäre das „zu stark operativ“ (Protokoll Fischer, S. XII), zum anderen wäre es ein zu grosser Aufwand für das Parlament: Stichwort „Miliztauglichkeit“ (Protokoll Vitali, S. XXXV).

Bei der Beurteilung der Motion zum Finanzplan gehen die Antworten etwas auseinander. Herr Vitali findet das Instrument an sich gut, wenn auch das Zweikammersystem die Anwendung etwas erschwert. Die geringe Nutzung dieses Instruments wertet er als Zeichen, dass die übrigen Prozesse gut funktionieren und die Motion daher gar nicht benötigt wird. Herr Fischer ist hier kritischer: Seiner Ansicht nach ist „das Instrument der Motion [...] momentan zahnlos und schlecht ausgestaltet und erlaubt uns keine langfristige Finanzpolitik“ (Protokoll Fischer, S. XI). Diese Kritik macht er vor allem am Zweikammersystem fest, welches verhindert, dass ein Rat alleine etwas bewirken kann. Daher fordert er mindestens die Möglichkeit eines Differenzbereinigungsverfahrens als Ergänzung zur Motion.

Bewertung der Schlüsselfaktoren

Die Gewaltenteilung ist von grösster Wichtigkeit, da sind sich die beiden Nationalräte einig. Herr Fischer bezeichnet sie gar als „das zentrale Element eines liberalen Rechtsstaats“ (Protokoll Fischer, S. XII). In den Augen von Herrn Vitali wird die Gewaltenteilung durch die NFB-Reform nicht beeinflusst. Herr Fischer sieht durch die Reform eher eine positive Entwicklung für die Gewaltenteilung, vor allem, wenn „sich das Parlament an seine Aufgabe

hält und mehr globalbudgetmässig steuert und sich stärker auf die strategischen Entscheide konzentriert“ (Protokoll Fischer, S. XII).

Hinsichtlich des Pragmatismus und der Miliztauglichkeit sehen die Nationalräte keine grossen Veränderungen durch die geplante Reform, sicherlich keine negativen. Damit es zu keinen negativen Überraschungen diesbezüglich kommt, ist Herr Vitali überzeugt, dass es zentral sei, „dass das Parlament bei der Gestaltung der Reform beteiligt ist, um eine breite Abstützung zu finden und alle Mitglieder des Parlaments mit einzubeziehen“ (Protokoll Vitali, S. XXXVI). Dadurch könne auch die Bildung einer Zweiklassengesellschaft innerhalb des Parlaments verhindert werden.

Dem Faktor des kontinuierlichen Planungsdialogs messen beide Nationalräte eine grosse Bedeutung zu. Vor allem Herr Fischer ist mit der aktuellen Situation nicht zufrieden: „Ich habe das Gefühl, dass es diesen [Planungsdilog] im Moment eigentlich gar nicht gibt. Wir haben zwar Informationen, aber dadurch, dass der Finanzplan eine untergeordnete Wirkung hat, manifestiert sich der Planungsdilog überhaupt nicht“ (Protokoll Fischer, S. XII). Durch den Entwurf des Bundesrates sieht er hier auch keine grossen Verbesserungen. Einzig durch die neue Möglichkeit der situativen Planungsbeschlüsse könnte sich der aktuelle Zustand etwas verbessern. Herr Vitali, der hinsichtlich des Planungsdialogs weniger kritisch ist, sieht hier verlorenes Potenzial: Die Einführung einer Begleitgruppe hätte seiner Ansicht nach die Umsetzung der Reform und den Dialog erleichtern können.

Das Vertrauen ist für Herrn Vitali „der entscheidende Faktor für das Gelingen der Reform“ (Protokoll Vitali, S. XXXVI). Er ist dann auch der Meinung, dass dieser Faktor durch die Reform gestärkt werden könnte. Für Herrn Fischer hängt das Vertrauen jedoch stärker von den einzelnen Departements- und Amtsvorstehern ab als vom Verwaltungsführungssystem. Daher sieht er hier keine grossen Veränderungen durch die NFB-Reform.

Hinsichtlich der Informationsgrundlage, welche die Oberaufsicht zur Aufgabenerfüllung benötigt, äussern sich die beiden Nationalräte ähnlich. Die Versorgung des Parlaments durch die richtigen Informationen ist ein wichtiger Faktor für die Durchführung der Oberaufsicht. Herr Vitali verspricht sich „durch die Reform eine bessere Informationsgrundlage als dies bisher der Fall ist“ (Protokoll Vitali, S. XXXVII). Auch Herr Fischer ist mit der geplanten Informationsversorgung grundsätzlich zufrieden. Ein abschliessendes Fazit kann er jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht fällen, dazu fehlen ihm die Erfahrungswerte. Er betont aber, dass

es für ihn wichtig ist, dass das Parlament standardmässig mit allen benötigten Informationen versorgt wird und nicht immer bei der Verwaltung nachfragen muss.

Zur Frage der Mitarbeit des Parlaments bei der Ausarbeitung der Leistungsgruppen äussern sich die beiden Nationalräte praktisch identisch. Das Parlament sollte zwar im Rahmen des Finanzplans die Möglichkeit haben mitzuwirken, weiter sollte der Einfluss aber nicht gehen. Vor allem aus der operativen Steuerung sollte sich die Oberaufsicht heraus halten. Dazu braucht es nach Ansicht der beiden Nationalräte jedoch auch Selbstdisziplin innerhalb der Oberaufsicht.

Hinsichtlich der Möglichkeit der selektiven Einflussnahme gehen die Antworten der beiden Nationalräte etwas auseinander. Herr Fischer sieht den grössten Vorteil darin, „dass sie eben selektiv ist, dass wir nicht mehr überall beschliessen müssen“ (Protokoll Fischer, S. XIII). Die Qualität der Oberaufsicht wird dadurch verbessert, da sie sich stärker auf allfällige Problemfelder konzentrieren kann. Daher beurteilt Herr Fischer dieses Instrument der NFB-Reform als klaren Fortschritt für die Oberaufsicht. Herr Vitali ist hier noch etwas skeptischer, vor allem was die konkrete Umsetzung des Instruments angeht. Er ist überzeugt, dass es hier zuerst einige Lerneffekte braucht, bis das Instrument wie intendiert eingesetzt werden kann.

Abschliessend äussern sich beide Nationalräte tendenziell positiv zum Einfluss der NFB-Reform auf die Rolle der Oberaufsicht. Sie erwarten beide eine Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation, welche in bestimmten Bereichen „schlicht unbefriedigend ist“ (Protokoll Fischer, S. XIV). Herr Vitali ist dann auch „überzeugt, dass das NFB-Modell eine Verbesserung gegenüber der aktuellen Form der Verwaltungsführung sein wird“ (Protokoll Vitali, S. XXXVII). Den grössten Vorteil sehen beide Nationalräte darin, dass sich die Oberaufsicht stärker auf die strategische Planung konzentrieren kann und sich nicht mit der operativen Führung beschäftigen muss. Einen weiteren grossen Vorteil sehen sie in der neuen Rolle des Finanzplans, welcher eine längerfristige Perspektive erhalten wird und dadurch die strategische Planung an Bedeutung gewinnt. Beide Nationalräte merken jedoch auch an, dass es wohl gewisse Anfangsschwierigkeiten mit dem neuen System geben wird, welche von allen beteiligten Gruppen zusammen gelöst werden müssen.

3.5.2 Wahrnehmung der Projektleitung

Die Projektleitung wurde interviewt, um die konzeptionelle Gestaltung der NFB-Reform genauer kennenzulernen. Da sie für die Ausarbeitung und Begleitung der Reform verantwortlich waren und sind, haben sie sowohl die Anliegen der Verwaltung als auch der

Politik zu beachten. Diese Position in der Mitte der beiden grossen Anspruchsgruppen der Reform hat sich auch in den differenzierten Antworten widerspiegelt, welche in den Interviews gegeben worden sind.

Die beiden Interviewpartner, welche seit den Anfängen von NPM in der Schweiz sowohl auf der theoretischen als auch der praktischen Seite aktiv in diesem Bereich tätig sind, kennen die verschiedenen Aspekte dieses Konstrukts sowie die ihm eigenen Vor- und Nachteile bestens. Grundsätzlich sind Sie von den Zielen des NPM überzeugt und erwarten, dass sich diese durch die NFB-Reform gut in die Verwaltung einführen lassen. Die Oberaufsicht beurteilen beide Herren als eine wichtige Aufgabe des Parlaments innerhalb des politischen Systems der Schweiz. Sie haben den Eindruck, dass die Oberaufsicht generell funktioniert, unabhängig vom aktuellen Verwaltungsführungsmodell: „Die Oberaufsicht hat vor NPM funktioniert, funktioniert mit NPM und wird auch danach weiterhin funktionieren“ (Protokoll Haldemann, S. XVI). Den grössten Nutzen, welcher durch die Oberaufsicht geschaffen wird, sehen sie darin, dass sie „die Verwaltung und den Bundesrat zur Rechenschaftsablage, zur Transparenz und zur Selbstüberprüfung“ (Protokoll Schwaar, S. XXVIII) zwingt.

Bewertung der Instrumente

Hinsichtlich des Legislaturfinanzplans sind sich die Experten einig, dass sich dieses Instrument nur wenig verändern wird. Die kleinen Veränderungen, welche die Leistungen und Finanzen etwas stärker in den Vordergrund stellen und dem Parlament einige zusätzliche Informationen liefert, sind tendenziell positiv für die Oberaufsicht und sollten diese etwas erleichtern.

Beim Voranschlag mit IAFP ist sich die Projektleitung einig, dass dieses Instrument ein Fortschritt für die Oberaufsicht darstellt. Ein Vorteil liegt darin, „dass die Ziele, Pläne und Aktivitäten damit [in einem Dokument] kombiniert werden“ (Protokoll Schwaar, S. XXIX). Weitere Vorteile sind der Einbezug einer Vierjahresperspektive und der erleichterte Informationszugang für die Oberaufsicht. Zur Frage, ob der Finanzplan genehmigt, zur Kenntnis genommen oder beschlossen werden soll, sind die beiden Herren der gleichen Meinung: Da der Plan vor allem Informationscharakter hat und sich stetig ändert, macht das Beschliessen durch das Parlament keinen Sinn. Ob Genehmigung oder Kenntnisnahme ist sekundär, da es für die Oberaufsicht einfach von Bedeutung ist, dass sie in die Planung eingreifen kann, falls sie das für nötig befindet. Grundsätzlich wird aber eine Kenntnisnahme

präferiert, da der Projektleitung das als praktikabelste Variante erscheint und stufengerecht sei.

Die Motion zum Finanzplan wird durch das neue Modell nicht verändert, beeinflusst also auch nicht die Ausgestaltung der Oberaufsicht. Zu den Sorgen des Parlaments hinsichtlich der Anwendbarkeit des Instruments im Zweikammersystem kann die Projektleitung nur sagen, dass dies „eine Grundgegebenheit unseres politischen Systems“ (Protokoll Haldemann, S. XVII) ist, welche durch die NFB-Reform nicht ausgehebelt werden kann.

Die Leistungsvereinbarungen werden ebenfalls tendenziell als Fortschritt angesehen, vor allem dank den zusätzlichen Informationen, welche die Oberaufsicht daraus ziehen kann. Die Oberaufsicht kann die Verwaltungsführung mithilfe der Vereinbarungen sowohl formal (werden sie in der intendierten Weise angewandt?) als auch inhaltlich (wurden die Ziele erreicht?) überprüfen, wodurch sie ihren Auftrag erfüllen kann.

Hinsichtlich der Globalbudgetierung urteilen die beiden Interviewpartner, dass dieses Instrument für die Oberaufsicht neutral ist. Es ist schlicht eine andere Art der Budgetierung, sollte die Oberaufsicht aber weder positiv noch negativ beeinflussen. Der Zugang zu den notwendigen Informationen ist für das Parlament nach wie vor gegeben. Die Kritik des Parlaments zu diesem Punkt beurteilen sie als „veraltet“ (Protokoll Haldemann, S. XVII) und für diese Form des Globalbudgets als nicht mehr zutreffend. Das liegt daran, dass bei der Gestaltung des Instruments etwas von den theoretischen Idealen des NPM abgewichen wurde, um die Akzeptanz im Parlament zu erhöhen und das Vertrauen zu stärken.

Die KLR wird durch die Reform nicht verändert. Sie bleibt weiterhin ein verwaltungsinternes Führungsinstrument, welches mit der Oberaufsicht nur indirekt verbunden ist. Aus Sicht von Herrn Haldemann wäre es „nicht stufengerecht, wenn das Parlament als Oberaufsicht die KLR prüft. Das Parlament hat andere Ansatzpunkte“ (Protokoll Haldemann, S. XVII).

Die situativen Planungsbeschlüsse hingegen sind positiv für die Oberaufsicht, da sie es dem Parlament erlauben bestimmte Planungsgrößen nach seinen Vorstellungen in den Leistungsgruppen vorzuschreiben. Ein grosser „Pluspunkt ist, dass die situativen Planungsbeschlüsse sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Finanzseite möglich sind“ (Protokoll Haldemann, S. XVIII). Dadurch kann die Oberaufsicht den Inhalt sowie den Aufwand oder Ertrag ändern.

Bewertung der Schlüsselfaktoren

Hinsichtlich der Gewaltenteilung erklären beide Experten, dass „die Gewaltenteilung [...] durch das NFB nicht verändert werden“ (Protokoll Haldemann, S. XVIII) soll. Dass sich durch die Reform alle Anspruchsgruppen (Parlament, Verwaltung, Bundesrat) gleichermassen eingeschränkt fühlen, wertet die Projektleitung als Zeichen dafür, dass mit dem NFB eine gute Balance gefunden worden ist.

Die Miliztauglichkeit ist durch die NFB-Reform nicht stärker eingeschränkt oder herausgefordert als bisher. Laut Herrn Haldemann ist das neue Modell „sicher nicht komplizierter als in den verschiedenen Kantonen“ (Protokoll Haldemann, S. XIX), welche ähnliche Reformen durchgeführt haben. Da das Bundesparlament zudem professioneller ist als diejenigen der Kantone, sollte das zu bewältigen sein. Herr Schwaar ist sogar der Meinung, dass „unser Parlament schon lange kein Milizparlament mehr“ (Protokoll Schwaar, S. XXXI) ist. Das sei angesichts der komplexen Finanzberichterstattung, welche mittlerweile, nicht nur durch das NFB-Modell, erreicht worden ist, auch notwendig. Um die Instrumente für die Parlamentarier möglichst gut nutzbar zu machen, sind ein breiter Einbezug des Parlaments bei der Ausgestaltung der Reform sowie Schulungen nötig.

Der Faktor Pragmatismus war bei der Ausgestaltung der NFB-Reform ein wichtiges Ziel. Herr Haldemann hält fest, dass versucht wird, „eine einfache und pragmatische Lösung“ umzusetzen, welche „für alle verständlich [...] und anschlussfähig ist an die Instrumente, welche wir heute schon haben“ (Protokoll Haldemann, S. XIX). Für Herrn Schwaar ist hierbei jedoch auch ein weiterer Punkt zentral: Es ist „schlussendlich nicht nur eine Frage der rechtlichen Ausgestaltung des Systems [...], sondern [hängt] hauptsächlich auch davon ab [...], wie es gelebt wird“ (Protokoll Schwaar, S. XXXI).

Ähnlich ist die Meinung der Experten hinsichtlich des Planungsdialogs und Informationsaustausches: Dieser kann durch die Reform besser werden. Die nötigen Instrumente und Informationen dazu sind vorhanden. Aber auch hier hängt es davon ab, „ob der Dialog gepflegt wird zwischen den Gewalten“ (Protokoll Haldemann, S. XIX).

Der Faktor Vertrauen ist für beide Experten von grosser Bedeutung für den Erfolg der Reform. Nach Herrn Schwaar entsteht „Vertrauen [...] durch Transparenz, wird gestärkt durch gegenseitige Lernprozesse und den offenen Umgang untereinander“ (Protokoll Schwaar, S. XXX). Zu diesem offenen Umgang gehört seiner Meinung nach auch eine gewisse Fehlertoleranz: Es muss der Verwaltung möglich sein, von Zeit zu Zeit einen Fehler

zu begehen, ohne dass die Obergaufsicht gleich zu stark reagiert. Es ist dann aber natürllich auch wichtig, dass die Verwaltung aus diesem Fehler lernt. Für Herrn Haldemann ist es zentral, dass „die Instrumente [...] einfach richtig genutzt werden“ (Protokoll Haldemann, S. XIX4). „Wenn diese Punkte erfüllt sind, kann die Reform durchaus dazu beitragen, dass das Vertrauen gestärkt wird“ (Protokoll Schwaar, S. XXXI), ist Herr Schwaar überzeugt. Für ihn wäre bereits ein grosses Ziel der NFB-Reform erreicht, „wenn die Reform einen kleinen Beitrag daran leisten kann, dass das Vertrauen zwischen Parlament und Regierung gestärkt wird“ (Protokoll Schwaar, S. XXX). Die beiden Experten sind sich jedoch einig, dass die Ressource Vertrauen, neben der Ausgestaltung der Verwaltungsführung, von vielen anderen Faktoren abhängt, welche die Reform nicht beeinflussen kann.

Die Versorgung der Obergaufsicht mit den richtigen Informationen ist laut der Projektleitung durch die NFB-Reform sichergestellt. Durch die verschiedenen neuen Instrumente soll sich die aktuelle, gute Situation für die Obergaufsicht tendenziell noch verbessern. Die Frage nach der richtigen Menge an Information ist für Herrn Haldemann immer auch ein Trade-off zwischen mehr Transparenz und der Gefahr, dass das Parlament in die operative Führung eingreift. Für ihn ist es wichtig, „den Verdichtungsgrad zu finden, mit welchem beide Seiten umgehen können“ (Protokoll Haldemann, S. XX). Das ist laut Herrn Haldemann auch für die Vertrauensbildung und den Planungsdialog von Bedeutung.

Hinsichtlich der Mitwirkung des Parlaments bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen sind sich die beiden Herren einig, dass diese Gruppen vor allem zu den Ämtern passen müssen. Ebenso ist es jedoch wichtig, dass die Obergaufsicht hier eingreifen kann, wenn sie irgendwelche Schwachstellen entdeckt. Nach Herrn Haldemann ist es „ein Ausbalancieren verschiedener Anspruchsgruppen“ (Protokoll Haldemann, S. XX), wobei es für das Parlament als Obergaufsicht vor allem wichtig ist, „dass es eingreifen kann wenn es will“ (Protokoll Schwaar, S. XXXII).

Ähnliches gilt für die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme durch die Obergaufsicht. Dadurch wird es „dem Parlament erleichtert, dort Einfluss zu nehmen, wo es will“ (Protokoll Haldemann, S. XXI). Die benötigten Instrumente dafür sind in der NFB-Reform enthalten und dadurch wird die Obergaufsicht für das Parlament verbessert.

Abschliessend beurteilen die beiden Vertreter der Projektleitung die Auswirkungen der Reform auf die Obergaufsicht etwas unterschiedlich. Herr Schwaar ist der Ansicht, dass es „wohl keine grundlegenden Veränderungen geben [wird], aber vielleicht kann es [das NFB-

Modell] den einen oder anderen Beitrag leisten an eine Verwesentlichung und Verstetigung des politischen Dialogs“ (Protokoll Schwaar, S. XXXIII). Grundsätzlich ist er aber doch der Meinung, dass die Veränderung für die finanzielle Oberaufsicht, wenn es denn eine gibt, tendenziell positiv ist. Herr Haldemann beurteilt die Auswirkungen der NFB-Reform auf die Oberaufsicht im Allgemeinen als Verbesserung. In Bezug auf die finanzielle Oberaufsicht im Speziellen hält er jedoch fest, dass es zu gewissen Kompetenzeinbussen auf Kosten der Legislativkommissionen kommen könnte. Dadurch wird die Oberaufsicht für die Finanzkommissionen und -delegation tendenziell schwieriger. Diese Kompetenzeinbussen begründet Herr Haldemann damit, dass nicht mehr nur die finanzielle Seite des Budgets und der Rechnung im Zentrum der Oberaufsicht steht, sondern neu auch die Leistungsseite (für welche die Legislativkommissionen die Oberaufsicht wahrnehmen werden). Diesen Trade-off bezeichnet er jedoch als unumgänglich.

3.5.3 Wahrnehmung der Verwaltung

Die Interviews mit den Vertretern der Verwaltungseinheiten waren grundsätzlich als Ergänzung zu den übrigen beiden Gruppen (Projektleitung und Parlamentarier) konzipiert. Dies liegt vor allem daran, dass die Ämter bisher weniger direkten Kontakt mit der geplanten NFB-Reform haben als die beiden anderen Gruppen (siehe dazu auch den Zeitplan der Reform in Kapitel 3.1.1). Trotzdem konnten durch diese Interviews einige wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, welche für die Ausgestaltung der Oberaufsicht im Rahmen der NFB-Reform von Bedeutung sein könnten. Vor allem die Herausarbeitung der Unterschiede zwischen der Wahrnehmung der Oberaufsicht aus Sicht eines FLAG-Amtes im Vergleich zu einem klassischen Amt steht hier im Zentrum. Es muss darauf hingewiesen werden, dass durch die geringe Anzahl an Interviews innerhalb der Verwaltung nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Antworten repräsentativ für alle Verwaltungseinheiten wären. Wie schon mehrfach erwähnt, gibt es innerhalb der Verwaltung grosse Unterschiede, welche die Wahrnehmung der Oberaufsicht beeinflussen. Als Ansatzpunkt und zum Aufzeigen der Differenzen zwischen FLAG-Einheiten und klassischen Verwaltungseinheiten können die gewonnenen Informationen jedoch trotzdem dienen.

Die beiden Interviewpartner messen der Oberaufsicht eine grosse Bedeutung zu. Die Hauptaufgabe der Oberaufsicht liegt für sie darin, die Verwaltungstätigkeit zu überwachen und Steuerungsimpulse zu setzen. Vor allem Herr Kuster (BSV) erhofft sich durch die geplante NFB-Reform eine stärkere Konzentration auf die Wirkungsüberprüfung. Herr von der Crone (MeteoSchweiz) empfindet die Oberaufsicht als notwendig, auch wenn „die

Oberaufsicht hemmend oder übersteuernd“ (Protokoll von der Crone, S. XL) auf das Amt wirken kann.

Bewertung der Instrumente

Hinsichtlich des (Legislatur-)Finanzplans äussern sich die beiden Herren ähnlich: Dieser wird grundsätzlich als nützliches Instrument wahrgenommen, wobei vor allem die längerfristige Ausrichtung, welche durch die Reform geplant ist, als positiv und gewinnbringend (sowohl für die Verwaltungseinheiten als auch für die Oberaufsicht) wahrgenommen wird.

Für das FLAG-Amt bringt der Voranschlag mit IAFP eigentlich keine bedeutenden Anpassungen der Oberaufsicht, wobei aus Sicht von Herrn von der Crone auch keine nötig sind. Für Herrn Kuster ist dieses Instrument grundsätzlich als positiv zu werten, wobei die genaue Ausgestaltung noch nicht genügend bekannt ist. Er hofft auf ein pragmatisches Vorgehen der beteiligten Gruppen.

Hinsichtlich der Leistungsvereinbarungen sind sich die beiden Herren einig, dass diese in der Verantwortung der Exekutive bleiben sollten. Grundsätzlich sind sie mit dem Instrument zufrieden. Herr Kuster hofft, dass dieses Instrument „einen guten Beitrag an die Wirkungsorientierung leisten“ (Protokoll Kuster, S. XXIII) kann und daher wichtig sei für die Oberaufsicht.

Zum Instrument der Globalbudgetierung äussern sich die beiden Herren unterschiedlich. Das liegt wohl vor allem daran, dass Herr von der Crone bereits praktische Erfahrungen mit diesem Instrument hat und Herr Kuster nicht. Herr von der Crone schätzt zwar die bisherige Flexibilität, welche das Globalbudget bietet, wünscht sich allerdings noch etwas mehr Freiheiten. Aus Sicht der Oberaufsicht kann er jedoch nachvollziehen, dass es hier gewisse Einschränkungen braucht. Aus Sicht von Herrn Kuster „wird dieses Instrument dringend gebraucht“ (Protokoll Kuster, S. XXIV) und er verspricht sich dadurch einige zusätzliche Freiheiten.

Zur KLR äussern sich die beiden Herren positiv, vor allem weil dieses Instrument nach wie vor auf die Unterschiede zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten Rücksicht nimmt. Zu den Instrumenten Motion zum Finanzplan und situative Planungsbeschlüsse können sie sich nicht äussern, da sie von diesen Instrumenten nicht direkt betroffen sind und sie noch zu wenig kennen.

Bewertung der Schlüsselfaktoren

Die Gewaltenteilung erachten beide Herren als sehr wichtigen Faktor. Eine Veränderung der aktuellen Situation durch die NFB-Reform erwarten sie jedoch nicht. Hinsichtlich der Miliztauglichkeit sind beide Herren etwas skeptisch, da sie davon ausgehen, dass die Anforderungen an das Parlament steigen werden. Herr von der Crone betont die Wichtigkeit, „dass das Parlament die richtige Flughöhe findet und sich nicht in den Details verliert“ (Protokoll von der Crone, S. XLI) Es sollte sich seiner Meinung nach auf die strategische Führung konzentrieren. Herr Kuster hat bedenken, „ob die Parlamentarier diese [Instrumente] überhaupt richtig verstehen und anwenden können“ (Protokoll Kuster, S. XXIV). Allgemein geht er davon aus, dass die Oberaufsicht für die Parlamentarier eher schwieriger werden wird.

Der Faktor des Pragmatismus wird von beiden Herren als sehr wichtig beurteilt. Herr Kuster ist sich sicher, dass der Pragmatismus durch die Reform nicht verloren geht, ob es zu einer Verbesserung kommt kann er allerdings zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilen. In den Augen von Herrn von der Crone ist die Verwaltungsreform eher sekundär für den Pragmatismus. Es hängt viel mehr von den involvierten Personen ab und wie diese die Instrumente schlussendlich einsetzen werden.

Den Planungsdialog und das Vertrauen zwischen den Gewalten empfinden beide Herren aktuell als gegeben und sie erwarten hier keine negativen Veränderungen durch die geplante Reform. Herr von der Crone merkt jedoch an, dass es „teilweise schwierig nachzuvollziehen [ist], wie die Prozesse und Dynamiken innerhalb der Oberaufsicht genau spielen und wie wir diese beeinflussen könnten“ (Protokoll von der Crone, S. XLII).

Hinsichtlich der benötigten Informationen für die Oberaufsicht bemerkt man den Unterschied zwischen den beiden Ämtern. Die MeteoSchweiz als FLAG-Amt sieht kein Problem darin, dem Parlament die benötigten Informationen liefern zu können. Das BSV hingegen bezeichnet die Neugestaltung des Reportingwesens als grosse Herausforderung im Rahmen der NFB-Reform. Beide Herren sind sich einig, dass es von grosser Wichtigkeit ist, dass die Oberaufsicht alle notwendigen Informationen erhält. Sie sind sich auch beide sicher, dass ihre Verwaltungseinheiten diese Informationen werden liefern können.

Die Bildung der Leistungsgruppen sehen beide Herren als eine wichtige Aufgabe, welche durch die Reform auf die Verwaltung zukommt. Es „sollte eine Konsenslösung angestrebt werden“ (Protokoll Kuster, S. XXVI) zwischen den beteiligten Gruppen, damit alle mit den Leistungsgruppen arbeiten können. Aus Sicht von Herrn von der Crone sollte jedoch die

Verwaltung die Federföhrung haben, da „auch das nötige Know-how wichtig“ (Protokoll von der Crone, S. XLIII) ist, um die Gruppen sinnvoll zu bilden. Beide Herren sind der Ansicht, dass sich das Parlament hier auf eine Kenntnisnahme beschränken sollte, um ein pragmatisches Vorgehen sicherzustellen und die Gewaltenteilung zu wahren.

Bei der abschliessenden Beurteilung kommt es zu einer leichten Differenz zwischen den Interviewpartnern, wobei hier wohl wieder das aktuelle, duale System der Verwaltungsföhrung der Auslöser ist: Herr Kuster geht davon aus, „dass die Reform sowohl für die Verwaltungseinheiten als auch für die Ausübung der Obergaufsicht tendenziell positiv sein wird“ (Protokoll Kuster, S. XXVI). Die Vorteile sieht er vor allem in der Globalbudgetierung (als Vorteil für die Verwaltung) und in der erhöhten Transparenz (als Vorteil für die Obergaufsicht). Ein Risiko der Reform sieht er darin, dass die Obergaufsicht einen Anreiz haben könnte, verstärkt operativ steuern zu wollen. Herr von der Crone geht davon aus, dass sich für sein Amt und die Obergaufsicht durch die Reform praktisch nichts ändern werde. Er ist jedoch etwas skeptisch, ob die Handlungsspielräume der bestehenden FLAG-Einheiten durch die Reform eingeschränkt werden müssen, um alle Verwaltungseinheiten gleich föhren zu können.

3.5.4 Wahrgenommene Auswirkungen auf die Obergaufsicht

Durch die Analyse der Antworten der durchgeföhrten Interviews kann das vorbereitete Untersuchungsraster um die von den Interviewpartnern wahrgenommenen Auswirkungen der NFB-Reform auf die Obergaufsicht ergänzt werden. Die daraus resultierenden Implikationen für die Theorie und die Gestaltung der Verwaltungsreform werden im nachfolgenden Unterkapitel dargelegt.

Instrument	Ist das Parlament betroffen	Rechtliche Auswirkungen auf die Oberaufsicht	Wahrgenommene Auswirkungen auf die Oberaufsicht³⁴	Betroffene Schlüsselfaktoren
Legislaturfinanzplan	Ja	Keine rechtlichen Änderungen	(+)	Pragmatismus Planungsdialog
Voranschlag mit IAFP	Ja	Art. 143 E-ParlG Art. 19 E-FHG	+	Vertrauen Gewaltenteilung Planungsdialog Pragmatismus
Leistungsvereinbarungen	Indirekt	Art. 38 E-RVOG	(+)	Vertrauen Gewaltenteilung Pragmatismus
Globalbudgets	Ja	Art. 30a E-FHG Art. 32a E-FHG Art. 35 E-FHG	±	Vertrauen Miliztauglichkeit
Kosten- und Leistungsrechnung	Indirekt	Keine rechtlichen Änderungen	neutral	Pragmatismus Vertrauen
Motion zum Finanzplan	Ja	Art. 143a E-ParlG	(-)	Gewaltenteilung Pragmatismus
Situative Planungsbeschlüsse	Ja	Art. 29 Abs. 2 E-FHG	(+)	Miliztauglichkeit Gewaltenteilung

Abbildung 5: Abbildung 4 (Kapitel 3.2) ergänzt um die Wahrnehmung der Oberaufsicht durch die betroffenen Personen (Quelle: eigene Darstellung)

Da es zu den einzelnen Instrumenten unterschiedliche Meinungen zwischen und teilweise auch innerhalb der drei betroffenen Gruppen (Verwaltung, Projektleitung, Parlament) gab, ist es nicht möglich dies detailliert im Untersuchungsrastrer wiederzugeben. Im Raster wird nur jeweils der allgemeine Trend der erhaltenen Antworten ausgewiesen. Aus diesem Grund wird anschliessend für jedes Instrument einzeln eine kurze Analyse durchgeführt, bei welcher ein solcher allgemeiner Trend gesucht wird. Ein zusätzlicher Überblick findet sich im Anhang.

- Legislaturfinanzplan

Zu diesem Instrument äussern sich alle drei beteiligten Gruppen tendenziell positiv. Vor allem die Parlamentarier erhoffen sich durch die Neuausrichtung dieses Instruments eine Stärkung der Oberaufsicht.

- Voranschlag mit IAFP

Dieses Instrument wird von allen Befragten als positiv beurteilt. Sowohl die Projektleitung als auch die Parlamentarier sehen einen klaren Fortschritt zu Gunsten der Oberaufsicht.

³⁴ Die Bewertung erfolgt aufgrund der Antworten der Interviews. Die folgenden Bewertungen sind möglich: + steht für eine klare Verbesserung der Oberaufsicht aus Sicht aller drei Gruppen, (+) falls die Antworten tendenziell positiv sind, ± falls sich die Gruppen uneinig sind, (-) falls die Antworten tendenziell negativ sind, - falls die wahrgenommenen Auswirkungen auf die Oberaufsicht eindeutig als negativ beurteilt werden. Falls das Instrument den Experten zu Folge keine Auswirkung auf die Oberaufsicht hat, wird es als „neutral“ beurteilt.

- Leistungsvereinbarungen

Die Projektleitung und die Verwaltungsvertreter, welche mit diesem Instrument stärker im Kontakt stehen als die Parlamentarier, beurteilen dieses Instrument als eher positive Veränderung für die Obergaufsicht im Vergleich zu heute. Aus Sicht der Parlamentarier wird sich hier nichts verändern.

- Globalbudgets

Dieses Instrument ist bei den befragten Experten umstritten. Während die Verwaltungsvertreter eher eine Verbesserung für sich selber und die Obergaufsicht erwarten, sind die Parlamentarier hier kritischer. Sie sind der Meinung, dass sich die Obergaufsicht tendenziell verschlechtert im Vergleich zur aktuellen Situation. In den Augen der Projektleitung wird sich in Bezug auf die Obergaufsicht nichts ändern.

- Kosten- und Leistungsrechnung

Bei diesem bereits etablierten Instrument sind sich alle Experten einig, dass sich hier keine Änderung ergeben wird. Das ist verständlich, wird dieses Instrument durch die Reform auch nicht verändert.

- Motion zum Finanzplan

Zu diesem Instrument äussern sich die Parlamentarier tendenziell negativ, was vor allem mit der Ausgestaltung des Instruments im Schweizer Zweikammersystem zusammenhängt. In den Augen der Projektleitung wird sich hier für die Obergaufsicht keine Änderung ergeben. Die Verwaltungsvertreter äusserten sich nicht zu diesem Instrument.

- Situative Planungsbeschlüsse

Für die Mitglieder der Projektleitung ist dieses Instrument eine eindeutig positive Veränderung für die Obergaufsicht. Die Parlamentarier sind sich hier nicht ganz einig, die Kritik zielt vor allem auf die aus Sicht eines Nationalrats noch unklare Umsetzung dieses Instruments ab. Die Verwaltungsvertreter äusserten sich auch zu diesem Instrument nicht.

Zusammenfassend wird ein neues Instrument, der Voranschlag mit IAFP, als eindeutig positiv für die Obergaufsicht beurteilt. Bei den Instrumenten Legislaturfinanzplan, Leistungsvereinbarungen und situative Planungsbeschlüsse ist die Bewertung eher positiv. Als eher negative Entwicklung beurteilt wird die Motion zum Finanzplan, was vor allem an der geringen Wirksamkeit liegt, welche als Hauptkritikpunkt der Parlamentarier angeführt

wird. Kein Trend auszumachen ist hinsichtlich des Globalbudgets, hier sind sich die befragten Expertengruppen nicht einig. Beim Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung ändert sich in Bezug auf die Obergrenze nichts, daher wird dieses Instrument als neutral beurteilt. Von grosser Bedeutung ist die Erkenntnis, dass es zwischen den drei Gruppen nur sehr geringe Unterschiede in der Wahrnehmung der zentralen Instrumente gibt. Eine gewisse Streuung der Antworten zwischen den Gruppen kann nur hinsichtlich des Globalbudgets ausgemacht werden. Dieses empfinden die Parlamentarier tendenziell als Erschwerung der Obergrenze, während die Vertreter der Verwaltung es eher als positive Veränderung wahrnehmen.

In einem zweiten Analyseschritt soll auf die einzelnen Schlüsselfaktoren eingegangen werden. Damit kann beurteilt werden, ob diese aus Sicht der beteiligten Personen auch nach der NFB-Reform noch Bestand haben. Einleitend kann festgehalten werden, dass alle erarbeiteten Schlüsselfaktoren von den befragten Experten als wichtig für die Obergrenze beurteilt worden sind. Ein tabellarischer Überblick über die Einschätzungen zu den Faktoren findet sich im Anhang.

- Gewaltenteilung

Bei diesem Faktor wird durch die Reform von den befragten Nationalräten eine eher positive Entwicklung erwartet. Die anderen beiden Gruppen gehen von keiner Veränderung aus.

- Miliztauglichkeit

Bezüglich dieses Faktors befürchten die Vertreter der Verwaltung eine negative Entwicklung für die Obergrenze, vor allem weil die neuen Instrumente als potentiell kompliziert empfunden werden. Die beiden anderen Gruppen erwarten keine Veränderung dieses Faktors.

- Pragmatismus

Die Projektleitung erhofft sich eine eher positive Entwicklung des Pragmatismus durch die geplante Reform, da die Instrumente klar zusammenpassen und aufeinander aufbauen. Die beiden anderen Gruppen erwarten keine Veränderung bezüglich dieses Faktors.

- Planungsdialog

Zum Faktor Planungsdialog gilt die gleiche Konstellation wie beim Pragmatismus. Die Projektleitung erwartet eine eher positive Entwicklung, die anderen beiden Gruppen gehen von keiner Veränderung aus.

- Vertrauen

Das Vertrauen ist der wichtigste und zugleich umstrittenste Faktor, nicht nur was die Reform und die Oberaufsicht angeht, sondern auch im allgemeinen Befinden der befragten Personen. Bezüglich der Reform erhofft sich die Projektleitung eine eher positive Entwicklung. Die beiden Nationalräte sind sich uneinig. Die Verwaltung rechnet mit keiner Veränderung dieses Faktors. Ein Grossteil der Experten betont, dass dieser Faktor stark von den involvierten Personen und weiteren Kontextfaktoren abhängt.

Allgemein lässt sich festhalten, dass viele der Faktoren aus der Sicht der befragten Experten durch die Reform nicht verändert werden. Vielfach sieht nur eine der drei Gruppen eine leichte Differenz zum heutigen System, wobei diese grösstenteils positiv wahrgenommen wird. Einzig beim Faktor der Miliztauglichkeit wird tendenziell mit gewissen Schwierigkeiten gerechnet. Hier werden aber wohl die öfters angesprochenen Lerneffekte zum Tragen kommen, wodurch sich die Parlamentarier mit der Zeit an die neuen Instrumente gewöhnen sollten und diese auch gut werden anwenden können. Die Unterschiede zwischen den befragten Gruppen sind bezüglich der Schlüsselfaktoren noch geringer als bei der Wahrnehmung der Instrumente. Vor allem die Parlamentarier und die Vertreter der Verwaltung ähneln sich in ihren Ansichten stark und erwarten bei einem Grossteil der Faktoren keine Veränderung. Die Projektleitung erhofft sich durch die Reform eine tendenzielle Verbesserung, ist sich aber der Schwierigkeiten durchaus bewusst (siehe Kapitel 3.5.2).

Neben den Instrumenten und den Faktoren wurden noch weitere Fragen gestellt, beispielsweise nach der angemessenen Menge an Informationen oder der Mitarbeit der Oberaufsicht bei den Leistungsgruppen. Auch bei diesen Fragen haben sich keine bedeutenden Differenzen zwischen den drei Gruppen gezeigt. Es sind sich alle Experten einig, dass die Transparenz über das Verwaltungshandeln wichtig ist und daher auch die Informationen dazu bereitstehen müssen; dieses Ziel kann, den Experten zufolge, durch die Reform erreicht werden. Bei den Leistungsgruppen wird von allen Experten bestätigt, dass es sich hierbei um ein Werkzeug handelt, welches im Konsens zwischen den beteiligten Gruppen erarbeitet werden soll. Die selektive Einflussnahme nimmt ein Grossteil der Befragten ebenfalls als Fortschritt wahr, weil dadurch ein gezielteres Eingreifen der Oberaufsicht ermöglicht wird und es gut zu den übrigen Instrumenten passt.

3.6 Diskussion der Ergebnisse

Damit durch die vorliegende Arbeit ein Erkenntnisgewinn entstehen kann, ist es wichtig die Interviews nicht nur zusammenzufassen, sondern die gegebenen Antworten zu analysieren und die Folgerungen der Reform auf die Rolle der Obergaufsicht aufzuzeigen. Dabei sollen zum einen die Konklusionen für die Theorie aufgezeigt werden. Zum anderen werden die Hypothesen beantwortet und Gestaltungsempfehlungen für die praktische Umsetzung der NFB-Reform aufgezeigt. Die nachfolgenden Erläuterungen beruhen dabei auf dem vorgängig erarbeiteten Untersuchungsrafter.

3.6.1 Folgerungen für die Theorie

Aus Sicht der Theorie ist vor allem die Frage nach der Gültigkeit der Schlüsselfaktoren der Obergaufsicht im Rahmen der NFB-Reform von Interesse. Wie zuvor erwähnt, werden alle theoretisch begründeten Schlüsselfaktoren von mehreren der zentralen Instrumente des NFB tangiert. Dadurch kann es als bestätigt angesehen werden, dass diese Faktoren von einer gewissen Bedeutung für die Ausübung der Obergaufsicht sind (siehe Untersuchungsrafter). Zudem ist es wichtig festzuhalten, dass die Schlüsselfaktoren von den befragten Personen ohne Ausnahme als wichtig für die Ausübung der Obergaufsicht befunden wurden (siehe Kapitel 3.5). Dadurch wird die theoretisch zugemessene Bedeutung dieser Faktoren durch die Interviews praktisch untermauert. Es bleibt jedoch auch die Erkenntnis, dass die Experten bei der Mehrzahl der Faktoren keine (deutlichen) Auswirkungen durch die NFB-Reform wahrnehmen. Daher kann vermutet werden, dass die Schlüsselfaktoren nicht nur von der Ausgestaltung der Obergaufsicht, sondern auch von weiteren Staatstätigkeiten und Kontextfaktoren abhängig sind. Diese These lässt sich am Beispiel der Gewaltenteilung mit einem Zitat von Herrn Fischer stützen: „Sie [die Gewaltenteilung] ist das zentrale Element eines liberalen Rechtsstaats“ (Protokoll Fischer, S. 3). Demzufolge ist die Gewaltenteilung nicht nur für die Erbringung der Obergaufsicht von Bedeutung, sondern für die gesamte Staatstätigkeit. Diese Einschätzung deckt sich mit der theoretischen Konstruktion dieses Schlüsselfaktors (siehe dazu Kapitel 2.3). Eine ähnlich aufgebaute Argumentation liesse sich für alle fünf erarbeiteten Schlüsselfaktoren finden. Eine Reform der Verwaltungsführung alleine reicht bei vielen Faktoren nicht aus, um diese entscheidend zu beeinflussen. Insgesamt wird die im ersten Teil der Arbeit entwickelte theoretische Grundlage durch die durchgeführte Fallstudie gestützt, die Faktoren sind für die Obergaufsicht von entscheidender Bedeutung. Um die hier aufgestellte These nachzuweisen, wären aber weitergehende Analysen vonnöten.

Interessant ist der Vergleich der hier durchgeführten Fallstudie mit der Befragung anlässlich der erwähnten Festschrift zur Feier des hundertjährigen Bestehens der Oberaufsicht (siehe Kapitel 2.2.3). Vor allem die Kritik an der mangelnden Miliztauglichkeit des Systems hat nach wie vor Gültigkeit. Ähnliches gilt für die Kritik der Parlamentarier am Zweikammersystem im Rahmen der Oberaufsicht, auch dieser Punkt wird weiterhin kritisiert.

3.6.2 Folgerungen für die Umsetzung der NFB-Reform

In einem ersten Schritt können durch die Analyse der gegebenen Antworten die aufgestellten Hypothesen auf ihre Gültigkeit überprüft werden. Die Null-Hypothese lautet folgendermassen: *Die parlamentarische Oberaufsicht über die Bundesfinanzen wird durch die geplante NFB-Reform weder positiv noch negativ beeinflusst.* Die Hypothesen 1 und 2 indes gehen von einer negativen (Hypothese 1) respektive positiven Entwicklung der Oberaufsicht aus (Hypothese 2). Bei der Betrachtung des Untersuchungsrasters (Abbildung 5, Kapitel 3.5.4) fällt auf, dass die wahrgenommenen Auswirkungen der Reform auf die Oberaufsicht tendenziell positiv sind. Eine Mehrheit der zentralen Instrumente des NFB wird als positiv oder eher positiv beurteilt. Dadurch kann Hypothese 1 verworfen werden, durch die NFB-Reform wird es nicht zu einer negativen Veränderung der finanziellen Oberaufsicht kommen. Ob man jedoch auch die Null-Hypothese verwerfen und damit Hypothese 2 annehmen kann ist eine Frage der Gewichtung. Zum einen werden wichtige Instrumente wie der Voranschlag mit IAFP als positiv für die Oberaufsicht beurteilt, gleichzeitig werden weitere zentrale Instrumente der Reform umstritten oder eher negativ wahrgenommen. Vor allem durch die eher negative Beurteilung der Motion zum Finanzplan und die kritische Beurteilung der Globalbudgetierung aus Sicht der Parlamentarier sind Zweifel zur Verwerfung der Null-Hypothese durchaus angebracht. Es scheint eher angebracht zu sein, Hypothese 2 zu verwerfen, welche einen positiven Effekt der Reform auf die Oberaufsicht postuliert. Dies vor allem aus folgendem Grund: Mit der Motion zum Finanzplan und der Globalbudgetierung sind zwei zentrale Instrumente der Reform, von welchen das Parlament direkt betroffen ist (siehe im Untersuchungsraster, Kapitel 3.5.4), Gegenstand der Kritik. Dadurch sind diese Instrumente für das Parlament als Oberaufsicht als wichtiger zu bewerten als diejenigen, von welchen es nur indirekt betroffen ist. Daher wird neben Hypothese 1 auch Hypothese 2 verworfen.

Die Null-Hypothese gilt somit als bestätigt. Es gibt jedoch auch hier berechtigte Vorbehalte: Die finanzielle Oberaufsicht des Parlaments wird durch die Reform sehr wohl beeinflusst und in gewissen Bereichen verändert. Daher kann nicht davon gesprochen werden, dass es

keinerlei Zusammenhang zwischen der Reform und der Ausgestaltung der Oberaufsicht gibt. Es lässt sich schlicht kein eindeutiger Trend feststellen. Wie es Herr Haldemann erwähnt hat (Protokoll Haldemann, S. 5-6), wird es wohl auch innerhalb der Organe der Oberaufsicht zu Verschiebungen kommen, durch welche vor allem die finanzielle Oberaufsicht auf Kosten der Legislativkommissionen an Einfluss verlieren könnte. All diese Punkte zusammen deuten darauf hin, dass sich die finanzielle Oberaufsicht des Parlaments durch die Reform weder grundsätzlich verbessert noch verschlechtert. Es wird jedoch einige Veränderungen gegenüber der aktuellen Situation geben, wovon einige tendenziell positiv und einige tendenziell negativ sein werden. Die geringen Differenzen zwischen den Ansichten der drei befragten Gruppen lassen sich wohl dadurch erklären, dass die bisherige Arbeit der Projektleitung alle relevanten Anspruchsgruppen mit einbezogen hat und in den meisten Fällen einen geeigneten Kompromiss finden konnte. Weiter fällt bei der Analyse der Interviews auf, dass sich die Mitglieder der verschiedenen Gruppen ihrer Rolle und Aufgaben durchaus bewusst sind. So sind sich die Parlamentarier einig, dass sie als Oberaufsicht beispielsweise in die Gestaltung der Leistungsvereinbarungen nicht eingreifen sollten.

Die Implikationen der durchgeführten Analyse der Interviews für die Umsetzung der NFB-Reform in der Praxis sind von grosser Bedeutung. Daraus können Gestaltungsempfehlungen formuliert werden, welche dazu beitragen können, dass die Reform sowohl in der Verwaltung als auch im Parlament auf möglichst grosse Akzeptanz trifft und die Oberaufsicht weiterhin im eigentlichen Sinne ausgeübt werden kann. Diese Gestaltungsempfehlungen sind vor allem deshalb von Bedeutung, weil das Reformprojekt in der kommenden Wintersession im Ständerat behandelt werden wird.

Hinsichtlich der Ausübung der Oberaufsicht ist es wichtig, dass sich das Parlament durch eine gewisse Selbstdisziplin auszeichnet. Dies ist im Zusammenhang mit der NFB-Reform von besonderer Bedeutung, weil in den Interviews und der Beratungen in der NFB-Spezialkommission von Seiten der Verwaltung öfters Bedenken geäussert wurden, dass sich die Oberaufsicht aufgrund der neuen Instrumente, den teilweise angepassten Informationsgrundlagen und der erhöhten Transparenz zu stark in die operative Führung einmischen könnte. Daher muss hier auf klar definierte Kompetenzen geachtet werden. Weiter braucht es innerhalb der Oberaufsichtsorgane eine gewisse Zurückhaltung, welche nicht von aussen (oder durch die Reform) vorgegeben werden kann. Zudem spielt hier auch der Faktor Vertrauen hinein, welcher nachfolgend ebenfalls eine Gestaltungsempfehlung erhält.

In eine ähnliche Richtung geht die nächste Empfehlung: Es muss darauf geachtet werden, dass die Reform die Ansprüche der verschiedenen Anspruchsgruppen beachtet. Die Oberaufsicht kann nur funktionieren, wenn die Instrumente so ausgestaltet sind, dass sie von allen Beteiligten verstanden und vor allem umgesetzt werden können. Daher ist es beispielsweise sinnvoll gewisse Anforderungen des Parlaments zu erfüllen, auch wenn sie nicht perfekt zu den Grundsätzen des NPM passen. Dies hat besonders Gültigkeit bei den Informationsmöglichkeiten, welche der Oberaufsicht gegeben werden. In den Interviews mit den Parlamentariern hat sich gezeigt, dass hier teilweise noch Bedenken bestehen.

Eine weitere wichtige Empfehlung ist, dass die Prozesse, Abläufe und Entscheidungen der Oberaufsicht transparent und nachvollziehbar sind. Hier bestehen von Seiten der Verwaltung noch einige Bedenken, welche beispielsweise im Interview mit Herrn von der Crone (siehe Kapitel 3.5.3) klar zum Vorschein gekommen sind. Es ist für die Verwaltung einfacher mit einer Oberaufsicht zusammen zu arbeiten, wenn deren Verhalten auf klaren Regeln basiert und transparent ist. Indem die Instrumente der Oberaufsicht im Zuge der Reform pragmatisch gestaltet und die internen Abläufe klar beschrieben werden, kann dies letztlich die Arbeit der Oberaufsicht erleichtern.

Die Transparenz muss jedoch auch auf Seiten der Verwaltung gewahrt sein. Es ist für die Ausübung der finanziellen Oberaufsicht von grosser Bedeutung, dass sie zu allen nötigen Informationen Zugang hat. Die Reform wird, wie durch die Analyse aufgezeigt, die Transparenz über die Leistungen und Finanzen grundsätzlich verbessern. Durch die Interviews mit den Parlamentariern ist aufgezeigt worden, dass hier noch Verbesserungspotential besteht. Es sollten durch die Verwaltungseinheiten nicht nur die minimal nötigen Informationen standardmässig bereitgestellt werden, sondern auch gewisse Hintergrundinformationen, welche das Verständnis der Abläufe verbessern können und damit die Oberaufsicht sowohl erleichtern als auch verbessern. Jedoch ist es wichtig zu bemerken, dass mehr Information nicht generell zu mehr Transparenz führt; durch zu viele Informationen wird die Oberaufsicht überfordert und wird dadurch geschwächt. Es ist daher entscheidend, dass der richtige Verdichtungsgrad gefunden wird.

Eine Erkenntnis, welche von allen Interviewpartnern geteilt wird, ist die Wichtigkeit des Vertrauens zwischen den einzelnen Gewalten für das Funktionieren der Oberaufsicht, aber auch für die Staatstätigkeit im Allgemeinen. Dieses Vertrauen kann jedoch nicht durch eine Verwaltungsreform alleine gebildet und gewahrt werden. Es braucht vor allem die Mitarbeit aller an der Reform beteiligten Personen, um dieses Ziel zu erreichen. Im Rahmen der NFB-

Reform ist es daher wichtig, möglichst viele betroffene Organe in die Gestaltung der einzelnen Instrumente frühzeitig und umfassend mit einzubeziehen. Das wird im Rahmen der parlamentarischen Beratungen schon gemacht, ist jedoch auch weiterhin wichtig. Vor allem bei den Interviews mit den Vertretern der Verwaltungseinheiten wurde teilweise deutlich, dass die genauen Inhalte der Reform noch nicht auf der Stufe der einzelnen Verwaltungseinheiten präsent sind. Da dies jedoch für die spätere Akzeptanz, die Zusammenarbeit zwischen den Gewalten und schlussendlich auch das Vertrauen entscheidend ist, sollte auf diese Aufgabe ein spezielles Augenmerk gelegt werden.

Die interviewten Experten gehen alle davon aus, dass es gewisse Lerneffekte geben wird, welche aufgrund von Erfahrungswerten gemacht werden. Daher ist es wichtig, die Evaluation der Reform und allfällige Korrekturen nicht zu früh anzubringen. Falls ein Instrument nicht die gewünschten Ergebnisse bringt, kann das durchaus auch an der falschen Anwendung des Instruments und nicht an der falschen Konzeption liegen. Gleichzeitig ist es aber auch von Bedeutung, die gemachten Erfahrungen von Anfang an zu dokumentieren, damit allfällige Probleme frühzeitig erkannt werden können.

In einem ähnlichen Zusammenhang ist es auch wichtig, dass die Erkenntnisse aus den Kantonen und den FLAG-Ämtern im Rahmen der Umsetzung der Reform eingehend beachtet werden. Bei der Ausgestaltung der Reform war dies bereits der Fall, wodurch die Anfangsschwierigkeiten wohl etwas geringer ausfallen werden als bei den Kantonen und den FLAG-Einheiten. Es gibt jedoch auch bei der konkreten Umsetzung und Inbetriebnahme der neuen Instrumente Stolpersteine zu beachten. Falls hier auf die Erfahrungswerte geachtet wird und Probleme dadurch verhindert werden können, werden die Änderungen von den betroffenen Personen und Organen wohl besser aufgenommen und umgesetzt.

4 Fazit und Grenzen der Arbeit

Aufgrund der vorangegangenen Kapitel kann nun die eingangs gestellte Forschungsfrage beantwortet werden:

Wie verändert sich die Rolle der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?

Eine kurze Antwort auf diese Frage wäre, dass sich die finanzielle Oberaufsicht insgesamt durch die NFB-Reform nicht grundsätzlich verändert. Etwas ausführlicher formuliert, kann festgehalten werden, dass es sehr wohl gewisse Veränderungen und Kompetenzverschiebungen innerhalb der Oberaufsicht gibt. Wie die Bewertung der Hypothesen gezeigt hat, kann eine negative Veränderung der finanziellen Oberaufsicht praktisch ausgeschlossen werden. Genausowenig gibt es genügend Hinweise darauf, dass sich die Oberaufsicht grundsätzlich positiv verändert. Nun aber zu behaupten, dass alles so bleibt, wie es ist, wäre ebenfalls nicht korrekt. Wie anhand der Analyse aufgezeigt wurde, nehmen die interviewten Experten bei den meisten zentralen Instrumenten der Reform eine gewisse Veränderung der Oberaufsicht wahr, ohne dass daraus ein eindeutiger Trend ableitbar wäre. Die Tatsache, dass sich beim Grossteil der Instrumente jedoch zumindest eine tendenzielle Veränderung der Oberaufsicht durch die NFB-Reform offenbart, ist eine wichtige Erkenntnis. Um die Forschungsfrage in einem Satz zu beantworten: Die finanzielle Oberaufsicht wird durch die NFB-Reform zwar in ihren Grundzügen nicht in eine bestimmte Richtung verändert, aber in ihren Details modifiziert. Zu einer ähnlichen Konklusion kommt beispielsweise auch Herr Haldemann in seiner abschliessenden Antwort (siehe Kapitel 3.5.2 und Protokoll Haldemann S. 5-6).

Ein Zitat aus den durchgeführten Interviews, welches für die Bewertung der Auswirkungen der NFB-Reform auf die Reform sehr treffend erscheint, ist folgendes: „Die Oberaufsicht hat vor NPM funktioniert, funktioniert mit NPM und wird auch danach weiterhin funktionieren“ (Protokoll Haldemann, S. 2). Dieses Zitat zeigt auf, dass die Verwaltungsreform an sich und die Art der Verwaltungsführung wohl nur einen bedingten Effekt auf die Oberaufsicht des Parlaments haben. Wie unter anderem bei der Bewertung der Schlüsselfaktoren aufgezeigt, sind für die Wahrnehmung der Oberaufsicht wohl noch viele weitere Einflussfaktoren von Bedeutung. Besonders zu nennen ist hier der Einfluss der beteiligten Personen in Verwaltung, Bundesrat und Parlament. Von diesen hängt, den Aussagen der Interviewpartner zufolge, ein grosser Teil des Erfolgs der Verwaltungsführung und der Oberaufsicht ab. Die geringen

Auswirkungen einer Verwaltungsreform auf die Ausgestaltung der Oberaufsicht wurden dann auch bereits im Rahmen der FLAG-Evaluation gemacht (siehe Kapitel 2.1.2).

Die Erkenntnis, dass die Reform der Verwaltungsführung selbst nur einen beschränkten Einfluss auf die Oberaufsicht hat und diese im vorliegenden Fall nicht grundlegend verändert, mag auf den ersten Blick überraschend sein. Wenn man jedoch das komplexe System der Schweizer Politik und Verwaltung bedenkt, ergibt es durchaus Sinn. Auf die Oberaufsicht wirkt eine Vielzahl verschiedener Einflussfaktoren, welche nur teilweise von einer Verwaltungsreform betroffen sind. Diese Erkenntnis sollte durchaus positiv betrachtet werden. Das vorherrschende politisch-administrative System der Schweiz ist so stabil aufgebaut, dass es von einer, im grösseren Kontext gesehen, kleinen Reform nicht zu der Veränderung von wichtigen staatstragenden Prinzipien kommt. Es ist als gutes Zeichen zu werten, dass beispielsweise die Wahrung der Gewaltenteilung nicht von der Ausgestaltung einer solchen Reform abhängt: Das politisch-administrative System ist stabil. Der Nachteil dieses Systems ist, dass auch Verbesserungen nur schwierig zu erreichen sind. Dies kann beispielsweise mit einem Vergleich der vorliegenden Arbeit mit der zuvor vorgestellten Befragung der Finanzkommissionen (siehe Kapitel 2.2.3) aufgezeigt werden: Die Kritikpunkte sind sich nach wie vor sehr ähnlich (beispielsweise hinsichtlich der Miliztauglichkeit), obwohl inzwischen über zehn Jahre vergangen sind. Dieses Manko wird aber dadurch aufgewogen, dass deutliche Verschlechterungen praktisch ausgeschlossen werden.

Trotz allem sollte der Einfluss der Reform auf die Oberaufsicht nicht unterschätzt werden. Es werden einige Veränderungen auf die Oberaufsicht zukommen, welche gewissenhaft und sorgfältig in die bestehenden Prozesse und Abläufe eingearbeitet werden müssen. Die vorangehend formulierten Gestaltungsempfehlungen sollen hier eine gewisse Hilfestellung bieten. Vor allem die interparlamentarischen Machtverschiebungen, welche Herr Haldemann während seinem Interview angesprochen hat, können zu gewissen Anlaufschwierigkeiten führen, welche das Parlament zu überwinden hat. Die Tatsache, dass die Schlüsselfaktoren der Oberaufsicht durch die geplante Reform nur wenig beeinflusst werden, weist darauf hin, dass die Oberaufsicht auch mit der Einführung des NFB-Modells weiterhin grundsätzlich gut funktionieren wird. Einzig die Miliztauglichkeit wird in Frage gestellt, wobei dieser Faktor ohnehin immer wieder der Ansatzpunkt für Diskussionen ist, beispielsweise bei den Reformen in den Kantonen (siehe Kapitel 2.1.3).

Insgesamt kann für die vorliegende Arbeit ein positives Fazit gezogen werden: Die Forschungsfrage konnte durch die umfassende theoretische Aufarbeitung und die detaillierte Fallstudie beantwortet werden. Zudem konnten einige Gestaltungsempfehlungen formuliert werden, welche für die Einführung der NFB-Reform einen positiven Einfluss haben können. Es gibt jedoch auch einige Punkte der Arbeit, welche durchaus diskussionswürdig sind: Hier sind vordergründig die relativ geringe Anzahl Interviews zu nennen, welche vor allem bei den Vertretern der Verwaltungseinheiten zu verzerrten Antworten führen könnten. Da die Verwaltung ein sehr heterogenes Gefüge ist, kann nicht von den Antworten von zwei Vertretern auf die Gesamtheit geschlossen werden. Vor allem der Vergleich zwischen der Wahrnehmung des FLAG-Amtes und des klassischen Amtes könnte durch eine grössere Anzahl Interviewpartner an Substanz gewinnen. Die gleiche Problematik besteht auch bei den befragten Nationalräten, wenn auch etwas abgeschwächt. Es wäre jedoch durchaus von Interesse gewesen, auch die Meinung von einem Parlamentarier zu erhalten, welcher der Reform eher negativ gegenübersteht. Dadurch wären wohl die eingangs erwähnten Vorbehalte gewisser Parlamentarier gegenüber der geplanten Reform stärker zum Vorschein gekommen. Ein solches Interview hat jedoch aus terminlichen Gründen nicht stattfinden können. Die herausgearbeiteten Schlüsselfaktoren der Oberaufsicht könnten zudem noch etwas stärker mit den zentralen Instrumenten der Reform verknüpft werden. Dies wurde im Rahmen der Fallstudie zwar ansatzweise getan, hier liegt jedoch noch ein gewisses Potenzial für weitergehende Erkenntnisse. Diese potentiellen Schwächen der Arbeit müssen jedoch nicht per se als negativ betrachtet werden. Denn diese Feststellungen eröffnen wiederum die Möglichkeit an diesen Punkten anzusetzen und weitere, auf diesen Punkten basierende Forschungsfragen zu definieren.

Natürlich bietet sich im Rahmen der Verwaltungsführungsreform die Durchführung einer eingehenden Evaluation an. Eine solche Evaluation ist bereits im Gesetzestext zur NFB-Reform verankert (Art. 63a E-FHG). Daher wird es interessant sein, die Erkenntnisse dieser Evaluation, welche sechs Jahre nach der Umsetzung der Reform erscheinen wird, mit der hier durchgeführten Fallstudie zu vergleichen. Erst dann zeigt sich, ob sich die jetzige Wahrnehmung der betroffenen Personen mit den tatsächlich empfundenen Veränderungen durch die Reform deckt.

5 Anhang

5.1 Zusammenfassung der einzelnen Instrumente

	Parlamentarier	Projektleitung	Verwaltungsführung	Trend
Instrument				
Legislaturfinanzplan	+	(+)	(+)	(+)
Voranschlag mit IAFP	+	+	(+)	+
Leistungsvereinbarungen	neutral	(+)	(+)	(+)
Globalbudgets	(-)	neutral	(+)	±
KLR	neutral	neutral	neutral	neutral
Motion zum Finanzplan	(-)	neutral	keine Antwort	(-)
Situative Planungsbeschlüsse	±	+	keine Antwort	(+)

Abbildung 6: Die Zusammenfassung der Antworten der befragten Personen zu den einzelnen Instrumenten, ergänzt durch den allgemeinen Trend (Quelle: eigene Darstellung)

5.2 Zusammenfassung der einzelnen Faktoren

	Parlamentarier	Projektleitung	Verwaltungsführung	Trend
Faktor				
Gewaltenteilung	neutral	(+)	neutral	(+)
Miliztauglichkeit	neutral	neutral	-	(-)
Pragmatismus	neutral	(+)	neutral	(+)
Planungsdialog	neutral	(+)	neutral	(+)
Vertrauen	±	(+)	neutral	neutral

Abbildung 7: Die Zusammenfassung der Antworten der befragten Personen zu den einzelnen Schlüsselfaktoren, ergänzt durch den allgemeinen Trend (Quelle: eigene Darstellung)

Hier kann angemerkt werden, dass der Trend in die angezeigte Richtung bei allen Instrumenten (die Miliztauglichkeit eventuell ausgenommen) nur sehr gering ist. Es wäre durchaus vertretbar, wenn überall mit „neutral“ geurteilt werden würde.

5.3 Fragebogen

Einstiegsfragen

- Kurze Selbstvorstellung durch den Interviewpartner
- Welche Erfahrungen haben Sie mit Verwaltungsreformen und New Public Management Elementen in der Vergangenheit bereits gemacht?
- Was bedeutet Oberaufsicht aus Ihrer Sicht und wieso ist sie für die erfolgreiche Tätigkeit des Bundes von Bedeutung?

Hauptfragen

- Welchen Einfluss haben die folgenden neuen und/oder zentralen Instrumente des NFB auf die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht? Wie wird die Oberaufsicht im Vergleich zur aktuellen Situation der dualen Steuerung dadurch beeinflusst: positiv, eher positiv, eher negativ, negativ (kurze Begründung)?
 - Legislaturfinanzplan
 - Voranschlag mit IAFP
 - Leistungsvereinbarungen
 - Globalbudget
 - Kosten- und Leistungsrechnung
 - Motion zum Finanzplan
 - Situative Planungsbeschlüsse
- Welche Wichtigkeit für die Ausübung der Oberaufsicht messen Sie den folgenden Faktoren zu und wird diesen Faktoren mit der Reform genügend Beachtung geschenkt?
 - Gewaltenteilung
 - Miliztauglichkeit
 - Pragmatismus
 - Kontinuierlicher Informationsaustausch / Planungsdialog zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament
 - Gegenseitiges Vertrauen zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament?
- Welche Informationen (hinsichtlich Qualität und Quantität) benötigt das Parlament, um die Oberaufsicht zufriedenstellend ausüben zu können? Steht diese Art der Information nach der NFB-Reform zur Verfügung?
- Wie weit soll das Parlament bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen beteiligt sein?
- Welche Bedeutung hat die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme des Parlaments (Bundesversammlung legt selber fest, bei welchen Geschäften sie tätig werden will) auf die Ausübung der Oberaufsicht?

Abschlussfrage

- Verändert sich die Rolle und der Charakter der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?
 - Falls ja: In welchen Bereichen? Kann / soll dagegen etwas unternommen werden?
 - Falls nein: Wäre eine Veränderung in gewissen Bereichen wünschenswert?

5.4 Protokoll Fischer

Gesprächsteilnehmer:

Roland Fischer (**RF**), Nationalrat glp

Roger Siegenthaler (**RS**)

Protokoll vom 16. April 2014

RS: Ich bitte Sie um eine kurze Vorstellung Ihrer Person und dabei vor allem auf Ihre Rolle im NFB-Prozess einzugehen.

RF: Mein Name ist Roland Fischer, Nationalrat der glp und Mitglied der FK und der NFB-Spezialkommission. Aufgrund meiner beruflichen Vergangenheit in der EFV habe ich eine spezielle Beziehung zu den öffentlichen Finanzen.

RS: Welche Erfahrungen haben Sie mit Verwaltungsreformen und New Public Management Elementen in der Vergangenheit bereits gemacht?

RF: Ich habe eine etwas spezielle Erfahrung gemacht, eher in einer indirekten Weise. Ich war stark im Projekt NFA beteiligt und dort hat man das Instrument der Programmvereinbarungen eingeführt und das ist ein Element des NPM. Zwar nicht auf Bundesebene, aber auf der Ebene zwischen Kantonen und Bund. Ansonsten habe ich bisher noch keine praktischen Erfahrungen mit NPM gemacht. Der Begriff des NPM ist mir natürlich bekannt. Ich habe damit eher positive Assoziationen, weil ich der Meinung bin, dass die Steuerungselemente des NPM vorteilhaft sind und in Zukunft auch zentral sein werden. Nicht nur auf Bundesebene sondern auch bei Gemeinden, welche dadurch einige Probleme lösen könnten. Man darf das heutige NPM aber nicht mit demjenigen der Anfangszeiten vergleichen, bei welchem der Staat als

Unternehmen betrachtet werden sollte und im Zuge dieses Gedanken bei gewissen Sachen zu weit ging. Elemente wie die Unterscheidung zwischen strategischem und operativem Management halte ich jedoch für positiv.

RS: Was bedeutet Oberaufsicht aus Ihrer Sicht und wieso ist sie für die erfolgreiche Tätigkeit des Bundes von Bedeutung?

RF: Oberaufsicht ist eigentlich die Aufsicht einer Verwaltungseinheit durch die höchste Behörde. Die Oberaufsicht ist in diesem Sinne die Aufsicht der übergeordneten Stelle. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die Oberaufsicht nicht in die Details geht, sondern verstärkt auf den übergeordneten Rahmen. Die Oberaufsicht muss darauf achten, dass die rechtlichen Grundlagen eingehalten werden und generell ob die Verwaltungseinheit ihre Aufgabe erfüllt. Der Ansprechpartner oder Adressat der Oberaufsicht ist der Bundesrat. Wir achten daher vor allem auf den Bundesrat als Chef der Verwaltung. Dabei beachten wir jedoch auch die einzelnen Verwaltungseinheiten, da diese dem Bundesrat direkt unterstellt sind. In der FK ist das sehr stark auf die Finanzen ausgerichtet, indem wir kontrollieren, ob die Budgetvorgaben und Ziele eingehalten werden. Daher zielt die Oberaufsicht auch auf die einzelnen Verwaltungseinheiten.

Bei FLAG-Einheiten ist die Oberaufsicht etwas speziell. Nur schon durch die Globalbudgetierung, welche im Eigenbereich eine gewisse Flexibilität erlaubt und aus Sicht der Oberaufsicht ist das eine Herausforderung. Man kann nicht mehr die Details regulieren, sondern muss etwas Abstand nehmen. Wir können zwar die Entscheidungen der Verwaltungseinheiten hinterfragen, aber wir müssen auch ihren Spielraum akzeptieren. Die generelle Schwierigkeit ist es, die Leistung dieser Einheiten zu messen. Erfüllen sie ihr Ziel? Aufgrund der aktuellen dualen Steuerung ist diese Frage bei den FLAG-Einheiten wohl bislang etwas untergegangen.

RS: Welchen Einfluss haben die folgenden neuen und/oder zentralen Instrumente des NFB auf die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht? Wie wird die Oberaufsicht im Vergleich zur aktuellen Situation der dualen Steuerung dadurch beeinflusst: positiv, eher positiv, eher negativ, negativ (kurze Begründung)?

RF: Der Legislaturfinanzplan ändert sich durch die Reform nicht grundsätzlich. Die Entwicklung hinsichtlich einer etwas längerfristigen Planung ist eher positiv, aber für die Oberaufsicht ändert sich eigentlich nicht viel.

Der Voranschlag mit IAFP ist sicherlich ein Fortschritt. Es dient wohl dazu, dass man durch die drei zusätzlichen Planungsjahre wohl einen etwas längeren Blick auf die Finanzen hat. Es steht nicht mehr nur das aktuelle Budget im Zentrum, sondern der Blick geht auch etwas weiter.

(Auf Nachfrage durch RS hinsichtlich Beschlussfassung des Finanzplans): Ich möchte gerne das Luzerner Modell übernehmen. Der Nachteil des heutigen Systems ist, dass bei einer blossen Kenntnisnahme der Finanzplan automatisch ein geringeres Gewicht hat. Daher konzentriert man sich zu stark auf den Voranschlag und hat dabei immer etwa dieselben Anträge, die Instrumente wie beispielsweise die Motion zum Finanzplan gehen daneben etwas vergessen. Der Vorteil der Genehmigung des Finanzplans liegt darin, dass das Parlament dann etwas mehr Verantwortung für diesen hat, was eigentlich eine gute Sache ist und auch wichtig wäre. Man hat zwar die Motion, diese hat jedoch eine Schwäche: Der zweite Rat kann sie ablehnen, womit der Vorstoss beendet ist. Das ist unbefriedigend. Es sollte nicht sein, dass unser System verhindert, dass man bessere Instrumente einführt. Das Instrument der Motion ist momentan zahnlos und schlecht ausgestaltet und erlaubt uns keine langfristige Finanzpolitik. Ein Instrument, bei welchem ein Rat alleine etwas bewirken könnte, sei es nur schon ein Differenzbereinigungsverfahren, wäre eigentlich nötig. Für die Oberaufsicht ist es wichtig, dass wir griffige Instrumente haben, damit wir unseren Auftrag erreichen können.

Beim Globalbudget habe ich den Eindruck, dass Bundesrat und EFV das Gefühl haben, dass wir nur diejenigen Informationen benötigen, mit welchen wir dann auch steuern können. Das ist nicht der Fall. Globalbudgets an sich sind gut und recht und ich befürworte, dass wir nur über dieses steuern. Um die Oberaufsicht wahrzunehmen, brauchen wir jedoch auch Informationen welche uns zeigen, was innerhalb der Verwaltungseinheiten läuft. Dazu gehören der Personalbestand oder der Beratungsaufwand. Auch wenn wir dann vielleicht etwas mehr Informationen haben, sollte möglich sein.

(Auf Nachfrage von RS hinsichtlich der Gefahr der operativen Steuerung durch das Parlament): Mit der rechtlichen Ausgestaltung haben wir die Möglichkeit Planungshinweise zu geben, das ist auch richtig so. Wir steuern jedoch nicht mehr auf den einzelnen Krediten. Das braucht selbstverständlich Disziplin von unserer Seite aus. Aus meiner Sicht überwiegt jedoch der Vorteil der Transparenz eindeutig. Nur das Globalbudget allein ist unbefriedigend und verunmöglicht die Oberaufsicht. Wir brauchen diese höhere Detailliertheit vielleicht nicht in der Finanzplanung, aber sicherlich als ex-post Information, damit wir nachvollziehen können, was geschehen ist, wie es sich entwickelt hat.

Bei den Leistungsvereinbarungen muss sich das Parlament überhaupt nicht einmischen. Das ist eine verwaltungsinterne Aufgabe.

Die KLR macht durch die differenzierte Ausgestaltung die Oberaufsicht zwar schwieriger, aber es ist wohl nicht möglich alle Ämter über die gleiche KLR zu führen. Daher sind die verschiedenen Varianten trotzdem sinnvoll. Die Unterschiede zwischen den Ämtern sind schlicht zu gross. Die Festlegung der Ausprägung der KLR ist zudem nicht unsere Aufgabe, das wäre zu stark operativ.

RS: Welche Wichtigkeit für die Ausübung der Oberaufsicht messen Sie den folgenden Faktoren zu und wird diesen Faktoren mit der Reform genügend Beachtung geschenkt?

RF: Die Gewaltenteilung ist sehr wichtig. Sie ist das zentrale Element eines liberalen Rechtsstaats. Im heutigen System ist es so, dass das Parlament immer etwas im Hintertreffen ist. Vor allem wegen den mangelnden Ressourcen. Da die Budgethoheit beim Parlament ist, haben wir hier auch relativ weitgehende Rechte. Wir wollen zwar nicht alle Details beschliessen, aber wir sollten schon die Möglichkeit haben dem Bundesrat bezüglich der Finanzplanung die Richtung vorzugeben. Eigentlich müsste das Parlament selber den Finanzplan machen. Allgemein wird die Gewaltenteilung durch das NFB eher besser respektiert. Vor allem wenn sich das Parlament an seine Aufgabe hält und mehr globalbudgetmässig steuert und sich stärker auf die strategischen Entscheide konzentriert.

Hinsichtlich der Miliztauglichkeit und des Pragmatismus ändert sich eigentlich nicht viel, es ist sicher nicht schlechter als heute. Die Miliztauglichkeit hängt weniger vom Führungssystem ab als von den Instrumenten, welche die Oberaufsicht hat. Ich würde die Miliztauglichkeit eher generell in Frage stellen. Die Instrumente müssen einfach den jeweiligen Zielen angepasst sein.

Der Planungsdialog ist sicher verbesserungswürdig. Ich habe das Gefühl, dass es diesen im Moment eigentlich gar nicht gibt. Wir haben zwar Informationen, aber dadurch, dass der Finanzplan eine untergeordnete Wirkung hat, manifestiert sich der Planungsdialog überhaupt nicht. Ich denke durch eine andere Behandlung des Finanzplans kann man hier Verbesserungen erzielen. Verbesserungspotential für den Dialog ist durchaus vorhanden, allerdings sehe ich die nötigen Schritte nicht in der Botschaft des Bundesrates, vor allem hinsichtlich des Finanzplans. Fortschritte sehe ich durch die Möglichkeit, dass wir bei einzelnen Leistungsgruppen Vorgaben hinsichtlich der Steuerung machen können. Das fördert den Dialog.

Bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen sollte das Parlament die Möglichkeit haben, die Ziele und Indikatoren und den Umfang der finanziellen Mittel generell im Rahmen der Finanzplanung Vorgaben zu machen. Weiter sollte es allerdings nicht gehen, das wäre sicher nicht gerechtfertigt. Ich bin etwas skeptisch, ob es gemäss der Vorlage umgesetzt wird. Ich habe das Gefühl, der Bundesrat ist sich selber noch nicht ganz sicher, wie es wirklich umgesetzt werden soll. Vielleicht braucht es hier gewisse Lerneffekte, die sich erst nach einigen Jahren einstellen. Es darf einfach nicht so weit führen, dass das Parlament operativ in die Steuerung der Leistungsgruppen eingreift. Durch die Budgethoheit müssen wir zwar mitsprechen können, aber die Mitwirkung der Oberaufsicht muss Grenzen haben.

Das Vertrauen hängt stark von den einzelnen Departementen ab. Es gibt Orte, wo das Vertrauen bei mir eher etwas angeschlagen ist. Beispielsweise wenn immer hohe Kreditreste bestehen. Dann hat die Oberaufsicht einen Anreiz vielleicht etwas stärker ins Detail zu gehen, etwas mehr zu steuern und mehr Vorgaben zu machen. Ich denke das Vertrauen hängt stärker von der Amts- und Departementsführung ab und weniger vom Verwaltungsführungsmodell.

RS: Welche Bedeutung hat die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme des Parlaments (Bundesversammlung legt selber fest, bei welchen Geschäften sie tätig werden will) auf die Ausübung der Oberaufsicht?

RF: Die selektive Einflussnahme ist meiner Ansicht nach sehr gut. Die selektive Einflussnahme hat den Vorteil, dass sie eben selektiv ist, dass wir nicht mehr überall beschliessen müssen. Anschauen und kontrollieren müssen wir als Oberaufsicht trotzdem noch jede Leistungsgruppe, vor allem die Entwicklung in den vergangenen Jahren, unabhängig davon, ob wir dann Einfluss nehmen oder nicht. Hier hat NFB einen Vorteil. Man kann dort Vorgaben machen, wo man feststellt, dass etwas nicht optimal gelaufen ist. Das zentrale der Oberaufsicht ist eher bei der Rechnungslegung, dass wir dort die richtigen Informationen haben. Die Steuerung danach sollte nur erfolgen, wenn es ein Problem gibt. Von dem her ist die selektive Steuerung richtig ausgestaltet.

RS: Welche Informationen (hinsichtlich Qualität und Quantität) benötigt das Parlament, um die Oberaufsicht zufriedenstellend ausüben zu können? Steht diese Art der Information nach der NFB-Reform zur Verfügung?

RF: Ich denke durch die NFB-Reform und unsere Anträge dazu haben wir dafür gesorgt, dass wir mehr und vor allem bessere Informationen erhalten. Bis anhin war das eher unbefriedigend. Von mir aus ist es wichtig, dass wir alle Informationen standardmässig

erhalten die wir benötigen und nicht immer nachfragen müssen. Ich hoffe der Bundesrat hat in der Beratung gemerkt, wie wichtig dies für uns ist. Ob es schlussendlich wirklich genügend ist, kann ich jetzt noch nicht sagen, dazu fehlen vielleicht noch etwas die Erfahrungswerte.

Vertrauen alleine reicht hier nicht aus, es gibt immer Interessen, welche hinter den Handlungen stehen. Manchmal ist es sehr schwierig von der Verwaltung etwas zu bekommen. Es braucht eine offeneren Kultur in der Verwaltung, die Transparenz muss besser gewahrt werden. Hier gibt es riesige Unterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten.

RS: Verändert sich die Rolle und der Charakter der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?

RF: Ich glaube allgemein wird die Oberaufsicht besser, weil durch die Festlegung und Beurteilung von Zielen und Indikatoren ein neuer Aspekt dazukommt, welcher aus Sicht der Oberaufsicht auch wichtig ist. Weil die Wirkung und die Art der Ziel- und Wirkungserreichung mehr ins Zentrum rückt. Das ist theoretisch aus Sicht der Oberaufsicht positiv. Ob es dann auch tatsächlich so herauskommt ist noch schwierig zu sagen. Ich denke hier braucht es auch gewisse Lerneffekte auf allen Seiten. Zuerst werden wir wohl gewisse Anfangsschwierigkeiten haben, aber das ist bei einer solchen Reform auch normal. Wir alle müssen unsere Rollen finden. Mit der Zeit wird sich der Prozess einspielen und dann müssen wir die Sache evaluieren. Alles in allem bin ich aber überzeugt, dass es ein Fortschritt ist für die Oberaufsicht, vor allem auch weil das jetzige System schlicht unbefriedigend ist. Hauptsächlich hinsichtlich der mittel- und langfristigen Finanzplanung.

5.5 Protokoll Haldemann

Informationen zum Interview:

Theo Haldemann (**TH**), Projektleitung NFB (EFV)

Roger Siegenthaler (**RS**)

Protokoll vom 17. April 2014

RS: Ich bitte Sie um eine kurze Vorstellung Ihrer Person und dabei vor allem auf Ihre Rolle im NFB-Prozess einzugehen.

TH: Mein Name ist Theo Haldemann und ich bin der Gesamtprojektleiter dieses überdepartementalen Projekts zur Einführung des Neuen Führungsmodells in der gesamten Bundesverwaltung

RS: Welche Erfahrungen haben Sie mit Verwaltungsreformen und New Public Management Elementen in der Vergangenheit bereits gemacht?

TH: Ich war von Beginn weg bei der Entwicklung des NPM in der Schweiz dabei. Abwechselnd auf der theoretischen Seite, durch das Entwickeln von Konzepten und auch die praktische Umsetzung. Der erste Auftrag war anfangs 90er-Jahre vom Bund und behandelte die Entwicklungsmöglichkeiten des NPM in der Schweiz. Ich habe zusammen mit Karl Schwaar das Konzept für FLAG geschrieben. Weiter habe ich Schulungen in vielen Deutschschweizer Kantonen gemacht und mehrere Kantone und Gemeinden intensiv als Berater begleitet.

Seit Anfang des NPM steht für das Parlament ein Punkt im Zentrum, nämlich dass durch NPM die Parlamentsrechte gefährdet werden. Ich sehe das als eine gewisse Steuerungs- oder Budgetillusion. Man glaubt, dass man mehr Steuerungsmöglichkeiten hat, wenn jedes Konto im Budget einzeln beschlossen werden kann, als wenn man einfach die inhaltliche Entwicklung einer Produkt- oder Leistungsgruppe sehen kann. Das ist der grosse Stolperstein, der auch heute im Bundesparlament bei der Einführung von NFB noch aktuell sind.

Die Stärken liegen in der vollständigen Leistungstransparenz und der selektiven Leistungssteuerung. Man sieht für was man das Geld ausgibt und zweitens man kann aufgrund detaillierter Angaben genauer sagen, von welchen Leistungen man mehr oder weniger will. Es ist kein mechanisches Modell, bei welchem man klar sagen kann das 10%

weniger Geld zu 7% weniger Leistungen führt, aber diese beiden Stärken sind trotzdem eindeutig vorhanden. Das Parlament vertraut jedoch einem Kontenplan häufig mehr, obwohl es weniger transparent ist als das neue Modell.

Das Konstrukt des NPM hat ein paar Stolpersteine. Beispielsweise die 1:1 Umsetzung des Managementgedankens auf die Politik, der Versuch der klaren Trennung zwischen operativer und strategischer Führung funktioniert so nicht. Das Parlament wird seine politischen Grundausrichtungen immer auch in die operative Steuerung einfließen lassen.

RS: Was bedeutet Oberaufsicht aus Ihrer Sicht und wieso ist sie für die erfolgreiche Tätigkeit des Bundes von Bedeutung?

TH: Das ist schwierig zu sagen. Die Oberaufsicht gehört einfach zur Rahmenbedingung unseres Gewaltenteilungssystems. Es ist ein parlamentarisches Grundrecht, welches in der Verfassung verankert ist. Die Oberaufsicht hat vor NPM funktioniert, funktioniert mit NPM und wird auch danach weiterhin funktionieren. Das ist meiner Meinung nach eine Tatsache.

RS: Welchen Einfluss haben die folgenden neuen und/oder zentralen Instrumente des NFB auf die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht? Wie wird die Oberaufsicht im Vergleich zur aktuellen Situation der dualen Steuerung dadurch beeinflusst: positiv, eher positiv, eher negativ, negativ (kurze Begründung)?

TH: Vorausgehend gesagt: Ich beurteile die Instrumente danach, ob sie vom Informationsgehalt zu den Finanzen und Leistungen her mehr, weniger oder gleich viel bieten wie bisher.

Der Legislaturfinanzplan ist bisher einmal alle vier Jahre erschienen. Das wird weiterhin so sein. Er wird die Verbindung von Aufgaben und Finanzen wieder etwas deutlicher in den Vordergrund stellen. Das wird die Oberaufsicht durch das Parlament grundsätzlich etwas erleichtern. Meiner Meinung nach sollte der Finanzplan zur Kenntnis genommen werden. Es gibt Instrumente der Oberaufsicht, um darauf Einfluss zu nehmen, beispielsweise durch die Motion zum Finanzplan. Der Hintergrund ist: Die Verwaltung hat ein Interesse an einem kontinuierlichen Planungsdialog mit dem Parlament. Es ist weniger eine Frage des Instruments und der Beschlussfassung, sondern es geht um einen geordneten Rhythmus in der Diskussion des nächsten Budgets, der nächsten Planjahre. Dafür reicht aus meinen Augen eine Kenntnisnahme des Finanzplans, man sollte nicht ohne Not etwas verändern. Diese Lösung ist stufen- und situationsgerecht, denn der Plan ist nicht verbindlich oder im Detail

geregelt. Eine Genehmigung würde quasi jedes Jahr zu einem Vierjahresbudget führen, was mit einem grossen Aufwand verbunden wäre. Der Informationsgewinn ist jedoch nicht vorhanden. Es erhält nur rechtlich eine höhere Bedeutung im Parlament. Sobald man weiter geht als nur die Kenntnisnahme, ist es nicht mehr nur eine Aufsicht, sondern eine verstärkte Mitbeteiligung bei der Planung. Ich habe ein gewisses Verständnis für die Sorgen im Parlament hinsichtlich der Bedenken bezüglich der Motion zum Finanzplan, das sollte jedoch nicht vermischt werden mit der Art der Beschlussfassung zum Finanzplan.

Zudem wird es jährlich einen Finanzplan geben, der auf einer tieferen Stufe die Aufgaben und Finanzen verknüpfen wird. Der Finanzplan rückt eine Detaillierungsstufe tiefer, das ist sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Finanzseite eine Erleichterung, weil das Parlament schneller und einfacher zu den benötigten Informationen kommt.

Die Motion zum Finanzplan ist konzeptionell ein gutes Instrument, welches das bewirken kann, was es soll. Zur Kritik des Nationalrats an diesem Modell kann ich nur folgendes sagen: Da wir ein Zweikammersystem haben, besteht immer das Risiko, dass es zwischen den Kammern Uneinigkeiten gibt. Das ist schlicht eine Grundgegebenheit unseres politischen Systems. Das hat mit dem NFB-Modell an sich nichts zu tun. Wir können mit unserem Modell die Gegebenheiten des Parlamentsbetriebs aushebeln.

Die Leistungsvereinbarung ist ein Instrument der Verwaltung, der Departementsvorsteher legt die Jahresziele eines Amtes fest. Es ist eine operative Ergänzung des Voranschlags mit IAFP. Die Oberaufsicht hat Zugang zu den Informationen innerhalb dieser Vereinbarungen. Die Leistungsvereinbarung kommt jedoch zu spät für das Budget. Es kann jedoch angeschaut werden als Information, für detaillierte Auskunft über die Ämter

Ähnliches gilt für die KLR. Es ist nicht etwas, das standardmässig ans Parlament fürs Budget oder die Rechnung abgegeben werden kann, da es terminlich nicht passt. Es kommt zu spät für das Budget und es ist das falsche Jahr bezüglich der Rechnung. Es ist geeignet als internes und betriebliches Steuerungs- und Führungsinstrument zwischen Departement und Amt. Das soll auch so bleiben. NFB macht man auch aus dem Grund, dass man das System gegenüber dem FLAG etwas vereinfachen will. Die KLR wird nicht verändert, sie bleibt ein Instrument jeder einzelnen Verwaltungseinheit für ihre eigenen Bedürfnisse. NFB wird so aufgebaut, dass es die KLR nicht verändert. Es ist in meinen Augen auch nicht stufengerecht, wenn das Parlament als Oberaufsicht die KLR prüft. Das Parlament hat andere Ansatzpunkte. Hier kommt man an eine Grenze der Oberaufsicht.

Die Kritik des Parlaments an den Globalbudgets hinsichtlich zu weniger Informationen ist veraltet. Im NFB erhalten sie alle Informationen, die sie benötigen. Zudem ist die normale Steuerung im NFB über das Globalbudget. Weiter gibt es die selektive Steuerung der Leistungsgruppe auf der finanziellen Seite oder sogar die Möglichkeit gezielt einzelne Ziele, Messgrößen oder Sollwerte anzupassen. Zudem gibt es eine dritte Massnahme, um die Befürchtung des Parlaments abzubauen: Das Parlament kann selektiv auf einzelne Ressourcen eines Amtes durchgreifen. Beispielsweise beim Beratungs- und Personalaufwand. Diese drei Möglichkeiten haben wir im NFB von Anfang an eingebaut. Das ist zwar systemfremd gegenüber dem NPM, aber es erhöht die Akzeptanz im Parlament. Das war eine vertrauensbildende Massnahme.

Das Instrument der situativen Planungsbeschlüsse ist für die Oberaufsicht eigentlich nicht von Bedeutung da es eine Kenntnisnahme ist, da die Informationen sowieso da sind. Es geht nur darum, ob das Parlament aus diesen Informationen Korrekturmassnahmen anbringen will, ob es intervenierend eingreifen will. Falls es das will, dann ist dieses Instrument eine Erleichterung für die Oberaufsicht. Sobald das Parlament eine Situation sieht, wo es eingreifen will, dann können die entsprechenden Mittel ergriffen werden, sei das eine Motion oder ein Planungsbeschluss. Der Pluspunkt ist, dass die situativen Planungsbeschlüsse sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Finanzseite möglich sind. Man kann sowohl den Inhalt als auch den Aufwand oder Ertrag einer Planungsgruppe ändern.

(Auf Nachfrage von RS zur Angst vor der Zweiklassengesellschaft): Zur Angst der Parlamentarier vor einer Zweiklassengesellschaft kann ich sagen, dass dies durch das heutige System der Kommissionen so unumgänglich ist. Es gibt sogar mehr als zwei Klassen. Es hängt auch vieles von der Erfahrung der Parlamentarier mit ähnlichen Systemen, beispielsweise auf Kantonsebene, ab. Um hier eine bessere Situation zu erreichen braucht es Lernprozesse innerhalb des Parlaments.

RS: Welche Wichtigkeit für die Ausübung der Oberaufsicht messen Sie den folgenden Faktoren zu und wird diesen Faktoren mit der Reform genügend Beachtung geschenkt?

TH: Die Gewaltenteilung soll durch das NFB nicht verändert werden. Die bestehenden *Checks and Balances* werden nicht angefasst. Hier ändern wir nichts. Wir sehen, dass jeder Angst hat, dass er tendenziell verliert. Für uns ist es eine Bestätigung, dass wir das von allen Seiten gehört haben. Das zeigt uns, dass wir einigermassen die Balance gehalten haben.

Die Miliztauglichkeit der Instrumente ist wieder von der Politikergeneration abhängig. Wer die NPM Instrumente und die Steuerung über Finanzen und Leistungen bereits kennt, wird wenig Mühe mit der Änderung haben. Wer damit noch keine Erfahrungen hat, wird es tendenziell etwas schwieriger haben. Unser Parlament ist einigermaßen professionell, daher sollte die Miliztauglichkeit gegeben sein. Das System ist sicher nicht komplizierter als in den verschiedenen Kantonen.

Bezüglich Pragmatismus: Das ist uns sehr wichtig. Wir versuchen eine einfache und pragmatische Lösung umsetzen. Es muss für alle verständlich sein und anschlussfähig ist an die Instrumente, welche wir heute schon haben. Sowohl an FLAG als auch an die klassischen Ämter. Dieser Pragmatismus dürfte gegeben sein.

Den Planungsdialog versuchen wir zu leisten. Wir haben hier Erfahrungen aus den Kantonen ausgewertet und mitverfolgt. Wir können aus deren Fehlern lernen und die guten Sachen von Anfang an einführen. Etwas Gutes ist beispielsweise die Fusion von Voranschlag und Finanzplan. Zudem nehmen wir das Globalbudget auf Niveau der Verwaltungseinheit auseinander, es gibt mehrere Leistungsgruppen pro Amt etc. Wir versuchen hier mehr Transparenz herzustellen und damit den Wirkungsbezug herzustellen. Wir wollten nicht den Anreiz setzen, dass die Einheiten möglichst alles verdichten wollten, wie es teilweise in den Kantonen geschehen ist. Der kontinuierliche Austausch soll gefördert werden, indem wir die Mittelfristperspektive und die Anschlussfähigkeit systematisch aufzeigen. Das sollte Kontinuität schaffen und es dem Parlament erleichtern zu sehen, was in den kommenden Jahren auf es zukommt. Ob das vom Parlament so aufgenommen wird, und ob der Dialog gepflegt wird zwischen den Gewalten, das wird sich mit der Zeit zeigen. Das Angebot von der Instrumentenseite her hilft hier sicherlich weiter.

Die Ressource Vertrauen ist schwierig. Man kann sie durch Information stärken, mit zu viel und zu detaillierter Information kann man sie aber auch zerstören. Die Instrumente müssen einfach richtig genutzt werden. Das Vertrauen ist auch immer abhängig von äusseren Einflüssen, welche das NFB nicht beeinflussen kann. Zudem ist auch immer der Wettbewerb zwischen den Parteien im Parlament für das Vertrauen entscheidend. Einen Teil können wir durch das NFB beeinflussen, das Versuchen wir mit der Leistungstransparenz, mit dem einfachen und pragmatischen Vorgehen, mit miliztauglichen und modernen Instrumenten. Alles andere können wir nicht beeinflussen, das ist der Politikbetrieb, die Umweltsituation etc. Was wir sicherlich tun müssen ist das Vertrauen in die Finanzberichterstattung hoch zu

halten, die Rechnungen müssen stimmen, die Strukturen müssen nachvollziehbar sein. Falls das nicht der Fall ist, ist das Vertrauen sehr schnell weg.

RS: Welche Informationen (hinsichtlich Qualität und Quantität) benötigt das Parlament, um die Oberaufsicht zufriedenstellend ausüben zu können? Steht diese Art der Information nach der NFB-Reform zur Verfügung?

TH: Es gibt immer die Abwägung zwischen der Transparenz und der Gefahr der zu starken operativen Steuerung durch das Parlament. Wenn man Informationen nicht gibt, wird sich das Parlament diese beschaffen. Es gibt keine Sicherung gegen das operative Überteuern des Parlaments. Es ist ein gegenseitiges Lernen zwischen Verwaltung und Parlament. Es wird wohl einige solche Lerneffekte geben. Das gab es aber schon immer, damit müssen wir in der Verwaltung leben. Das ist ziemlich instrumentenunabhängig. Die Transparenz ist wichtig, aber die Illusion, dass man mit mehr Informationen mehr Transparenz schafft, habe ich nicht. Man kann das Parlament mit zu vielen Informationen auch überfordern und mundtot machen. Hier müssen wir lernen den Verdichtungsgrad zu finden, mit welchem beide Seiten umgehen können. Hier helfen uns die neuen Medien sicher weiter, welche die übersichtliche und lesbare Darstellung von Informationen vereinfachen. Solche Überlegungen haben wir uns auch gemacht. Solche Sachen sind für den Planungsdialo g und die Vertrauensbildung hilfreich.

RS: Wie weit soll das Parlament bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen beteiligt sein?

TH: Wir haben den Wunsch des Parlaments gehört, dass wir mit einem Entwurf sämtlicher Leistungsgruppen in eine Konsultation gehen sollen. Damit das Parlament sagen kann, wo es wie viele und welche Leistungsgruppen will. Das werden wir dann versuchen so umzusetzen. Es ist ein Ausbalancieren verschiedener Anspruchsgruppen. Zum einen das Parlament als Oberaufsicht, dann der Bundesrat, der eine Übersicht haben will und dann gibt es den Umsetzungsanspruch im Amt. Die Leistungsgruppen müssen auch auf die Ämter passen. Das soll gemacht werden, ist schliesslich aber eine Auseinandersetzung zwischen den Anspruchsgruppen. Es macht aber auch keinen Sinn, dass das Departement oder die Oberaufsicht zu stark steuern. Das wäre nicht stufengerecht.

RS: Welche Bedeutung hat die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme des Parlaments (Bundesversammlung legt selber fest, bei welchen Geschäften sie tätig werden will) auf die Ausübung der Oberaufsicht?

TH: Ich denke die Obergaufsicht wird besser. Die Informationen haben wir ja. Wenn das Parlament nun seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt und dort eingreifen will, wo ihm etwas nicht behagt, dann hat es die nötigen Instrumente dazu und kann das tun. Es kann nicht nur durch die Motion eingreifen, sondern kann dann auch die passenden Eingriffe im nächsten Budget vornehmen. Ein solches Parlament ist natürlich mächtiger und potenter als ein Parlament ohne dieses Instrument. Es wird dem Parlament erleichtert dort Einfluss zu nehmen, wo es will. Für die Verwaltung ist dies natürlich teilweise schwierig.

RS: Verändert sich die Rolle und der Charakter der finanziellen Obergaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?

TH: Hier müssen wir zuerst festlegen, welchen Parameter wir verwenden wollen. Wenn es die Obergaufsicht durch die FK ist, dann wird es aus unserer Sicht durch die Leistungstransparenz gestärkt. Aber aus Sicht der FK wird es eher zu einer Kompetenzverschränkung kommen, weil sie bemängeln werden, dass auch die Legislativkommissionen auf der Leistungsseite verantwortlich sein wollen. Eine rein finanzielle Obergaufsicht wird wohl schwieriger durchzuführen sein, wenn man nicht nur die finanzielle sondern auch die Leistungsseite im Auge hat. Die Ansprüche der Legislativkommissionen werden wohl steigen. Hier müssen wohl die Kompetenzen zwischen den Kommissionen neu austariert werden, um die Frage zu klären, wie die Legislativkommissionen auch in der Beratung von Budget und Rechnung mit einbezogen werden sollen. Bei der Gestaltung der NFB-Reform hat man diese Problematik in Kenntnis gehabt und das auch in der Botschaft vermerkt.

Abschliessend gesagt: Die Obergaufsicht generell wird sicher nicht geschwächt. Sie wird leicht verändert. Sie wird einfacher vom Informationszugang her dank der Leistungstransparenz. Für die FK wird es tendenziell schwieriger, weil die Ansprüche der Legislativkommissionen wohl steigen werden. Dieser Trade-off musste gemacht werden.

5.6 Protokoll Kuster

Gesprächsteilnehmer:

Marc Kuster (**MK**), Bundesamt für Sozialversicherungen

Roger Siegenthaler (**RS**)

Protokoll vom 25. April 2014

RS: Ich bitte Sie um eine kurze Vorstellung Ihrer Person mit besonderem Fokus auf Ihre Tätigkeit innerhalb des BSV und vor allem auf Ihre Rolle im Prozess der NFB-Reform.

MK: Mein Name ist Marc Kuster, ich bin Leiter Finanzen und Controlling im BSV und in dieser Rolle Umsetzungsverantwortlicher des NFB. Das macht von daher Sinn, als dass das NFB künftig in Bereiche wie die KLR oder das Managementinformationssystem einfließen wird, also in die Themen, welche die Finanzen und das Controlling betreffen.

RS: Welche Erfahrungen haben Sie mit Verwaltungsreformen und New Public Management Elementen in der Vergangenheit bereits gemacht?

MK: Das ist abhängig von der Definition des Begriffs Verwaltungsreform. Ich war als Projektleiter des NRM im EVD in leitender Stellung tätig. Für die praktische Umsetzung dieses neuen Modells habe ich ins BSV gewechselt und das NRM umgesetzt. Daher habe ich Erfahrungen mit einem solchen grossen Reformprojekt. Zudem kommt man als Leiter Finanzen und Controlling laufend in Kontakt mit vielen kleineren Reform- und Sparprojekten. Vor allem die Standardisierung der Verwaltungseinheiten, beim NRM im Bereich der Informatikanwendungen, ist eine grosse Herausforderung. Die Beseitigung von Insellösungen und die Einführung von Standardlösungen für alle Verwaltungseinheiten war die grosse Herausforderung. Daneben gab es kleinere Probleme im Bereich des Reportings etc. Zudem ist die jeweilige Führungsstruktur in den einzelnen Verwaltungseinheiten und Departementen relativ unterschiedlich und stellt daher unterschiedliche Anforderungen an eine Reform.

RS: Haben Sie konkret mit NPM-Reformschritten in der Praxis, zum Beispiel mit FLAG, bereits Erfahrungen gemacht?

MK: Nein, nicht direkt. Aber da ich bereits lange im Bereich der Finanzen tätig bin, kenne ich die Grundzüge dieser Art der Verwaltungsführung trotzdem.

RS: Was bedeutet Oberaufsicht aus Ihrer Sicht und wieso ist sie für die erfolgreiche Tätigkeit des Bundes von Bedeutung?

MK: Oberaufsicht bedeutet für mich die Kontrolle der gesamten Verwaltungstätigkeit. Aufsicht ist für mich einfach eine Stufe tiefer als Oberaufsicht. Eigentlich sollte die Oberaufsicht die Aufsicht kontrollieren und die Aufsicht die Verwaltung. In der Form einer Kaskade. Für mich liegt der grosse Vorteil der Oberaufsicht darin, dass einfach etwas besser auf die Verwaltungstätigkeit geachtet wird. Sei das bei Phänomenen wie dem Dezemberfieber oder ähnlichem. Es muss jemand hinschauen und auch die Wirkung der eingesetzten Gelder im Blick haben. Dies muss meiner Meinung nach die Oberaufsicht übernehmen. Deshalb sollten die Verwaltungseinheiten dazu verpflichtet sein, den entsprechenden Oberaufsichtsbehörden aufzuzeigen, was genau mit den eingesetzten Geldern erreicht wird. Der Wirkungsnachweis sollte verstärkt gefördert werden, dazu braucht es die Definition von Zielen und Messgrössen, wie es im Rahmen der NFB-Reform geplant ist.

RS: Welchen Einfluss haben die folgenden neuen und/oder zentralen Instrumente des NFB auf die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht? Wie wird die Oberaufsicht im Vergleich zur aktuellen Situation der dualen Steuerung dadurch beeinflusst: positiv, eher positiv, eher negativ, negativ (kurze Begründung)?

MK: Der Legislaturfinanzplan ist prinzipiell nichts neues, dieser Plan zeigt in welche Richtung sich die Bundesfinanzen entwickelt. Dieser Plan ist sehr wichtig. Die längerfristige Ausrichtung des Legislaturfinanzplans durch das NFB macht durchaus Sinn, ist natürlich aber auch eine Herausforderung, da es nur schwer abzuschätzen ist, wie sich die Finanzen in der langen Frist entwickeln. Aus Sicht der Oberaufsicht ist es ein gutes Instrument.

Der Voranschlag mit IAFP ist für mich ebenfalls positiv, auch wenn ich die genaue Ausgestaltung noch nicht bis ins Detail kenne. Wir sind momentan damit beschäftigt, das Konsultationsverfahren vorzubereiten. Alles in allem wird es aber bestimmt ein gutes Instrument sein. Wichtig zu beachten ist allerdings, dass das Instrument richtig verstanden und angewendet wird.

Leistungsvereinbarungen sind positiv zu bewerten, da sie die Verwaltungseinheiten dazu zwingen, die Wirkung des Mitteleinsatzes zu beachten und mitzuteilen. Durch dieses Instrument kann die NFB-Reform einen guten Beitrag an die Wirkungsorientierung leisten. Das Instrument sollte in der Hoheit des Bundesrats und der Verwaltung liegen und das Parlament sollte hier nicht beteiligt sein.

Das Globalbudget empfinde ich als etwas Gutes, auch wenn man die Grenzen davon sehen muss. Aus meiner Sicht als Leiter Finanzen wird dieses Instrument dringend gebraucht und ich bin froh, dass es flächendeckend eingeführt werden soll. Aber es setzt natürlich auch grosse Herausforderungen an die Führung, damit es richtig angewendet werden kann. Aus Sicht der Oberaufsicht kann ich die Kritik verstehen, dass die Einflussmöglichkeiten des Parlaments etwas verloren gehen könnten. Den Ämtern gibt es jedoch extrem viel Spielraum, der die Arbeit erleichtert. Zudem kann das Parlament auch beim Voranschlag steuernd eingreifen, so zum Beispiel beim Personalaufwand. Der Vorteil der Verwaltungseinheiten überwiegt meiner Meinung nach den möglichen Nachteil für das Parlament.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist das Instrument, welches mir am meisten Sorgen bereitet. Die Bildung der KLR für die einzelnen Leistungsgruppen ist eine sehr grosse Herausforderung für die Ämter. An sich ist das Instrument sicher gut und positiv, aber die Umsetzung könnte sich als schwierig gestalten.

Zur Motion zum Finanzplan und den situativen Planungsbeschlüssen kann ich zum jetzigen Zeitpunkt nichts Genaues sagen, da diese Instrumente uns in der Verwaltungseinheit nicht direkt betreffen.

RS: Welche Wichtigkeit für die Ausübung der Oberaufsicht messen Sie den folgenden Faktoren zu und wird diesen Faktoren mit der Reform genügend Beachtung geschenkt?

MK: Bei der Gewaltenteilung habe ich das Gefühl, dass sich nicht viel ändern wird. Auch wenn sich das Parlament an einigen Orten verstärkt einbringen wird, wird das sicher nicht schaden. Die in der Botschaft genannten Ängste der verschiedenen beteiligten Gruppen kann ich beide verstehen. Es ist ein sehr wichtiger Punkt und es muss darauf geachtet werden, dass diese Ängste bis zur Umsetzung der Reform abgebaut werden können.

Die Miliztauglichkeit ist ein schwieriges Thema. Man hat während den Sitzungen mit der Finanzkommission anlässlich von Budget und Rechnung teilweise das Gefühl, dass sich die Parlamentarier nicht genügend auskennen mit der Materie und den Instrumenten. Durch das NFB gibt es noch mehr Instrumente, bei welchen es wiederum unsicher ist, ob die Parlamentarier diese überhaupt richtig verstehen und anwenden können. Es wird eher schwieriger für die Parlamentarier durch die NFB-Reform. Es ist daher wichtig, dass Schulungen angeboten werden für die Mitglieder des Parlaments.

Der Pragmatismus ist sicher wichtig: pragmatisch und konsensorientiert zu arbeiten ist zentral für die Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Gruppen. Ob der Pragmatismus durch das NFB besser wird kann ich momentan noch nicht abschätzen, ein Rückschritt ist es aber auf keinen Fall.

Der kontinuierliche Informationsaustausch und Planungsdialog zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament funktioniert momentan jetzt schon gut. Die Verwaltungseinheiten sind mit den Departementen in stetigem Kontakt und auch der Austausch mit dem Parlament funktioniert meiner Meinung nach gut. Durch die NFB-Reform sollte sich hier eigentlich nichts ändern.

Das gegenseitige Vertrauen zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament ist momentan ganz klar spürbar. Das Zusammenspiel funktioniert wiederum in einer Art Kaskade und das Vertrauen ist durchaus vorhanden. Ab und zu kann man nicht genau nachvollziehen wie das Parlament die Oberaufsicht wahrnimmt, aber insgesamt kann man von einer Vertrauenskultur sprechen.

RS: Wie nehmen Sie die Oberaufsicht in ihrem Amt wahr? Welche Herausforderungen werden dadurch an Sie gestellt, zum Beispiel hinsichtlich des Berichtwesens oder der benötigten Informationen?

MK: Wir müssen das Reportingwesen komplett neu gestalten. Die Informationsbedürfnisse können mit den heutigen Mitteln nicht abgedeckt werden. Diese Herausforderung kann man mithilfe einer Standardisierung erreichen, beispielsweise mit sieben departementalen Lösungen, welche auf einer zentralen Lösung des Finanzdepartements basieren. Hier hat man aus der Vergangenheit gelernt. Ich bin zuversichtlich, dass damit die benötigten Informationen zur Verfügung gestellt werden können. Auch wenn es bis dahin wohl noch ein relativ weiter Weg sein wird. Zudem ist es sicher sehr wichtig für die Oberaufsicht, dass die benötigten Informationen vorliegen werden. Für uns als Nicht-FLAG-Einheit ist die Herausforderung zudem noch etwas grösser als für die FLAG-Einheiten. Die korrekte Bildung der Leistungsgruppen und die Anwendung der KLR wird hier sicher auch eine wichtige Rolle spielen.

RS: Wie weit soll das Parlament bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen beteiligt sein? Hier stützen sich die Botschaft und die Diskussionen in der Finanzkommission auf die Erfahrungen in den Kantonen ab, wo teils ganz unterschiedliche Einflussmöglichkeiten für das Parlament bestehen.

MK: Hier sollte eine Konsenslösung angestrebt werden. Aus unserer Sicht erscheint uns eine einzelne Leistungsgruppe als sinnvoll und am Einfachsten. Das Finanzdepartement möchte die BSV hingegen, vor allem aus politischer Sicht, in drei Leistungsgruppen unterteilen. Das macht aus der Perspektive der Oberaufsicht durchaus Sinn, da dadurch diese Tätigkeit erleichtert wird.

Allgemein denke ich reicht es, wenn das Parlament sich hier zurückhält und von den, durch Departement und Verwaltungseinheiten, vorgeschlagenen Lösungen lediglich Kenntnis nimmt. Ich denke das ist auch richtig so, da dadurch die Gewaltenteilung gewahrt wird und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Gruppen ausgeübt werden kann.

RS: Welche Bedeutung hat die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme des Parlaments auf die Ausübung der Oberaufsicht?

MK: Dieses Instrument kann je nach dem zu Verunsicherungen in der Verwaltungseinheit führen. Weil man nie so genau weiss, wo das Parlament genau ansetzen wird. Es wird ein Druck ausgeübt, von dem ich nicht weiss, ob er förderlich ist. Es wäre wichtig zumindest rechtzeitig zu erfahren, wo das Parlament dann wirklich genauer hinschauen wird. Das Instrument kann zu Verunsicherung in den Ämtern führen. Auf der anderen Seite kann es ein Anreiz sein, die Arbeit innerhalb der Verwaltungseinheiten zu verbessern, damit das Parlament zufriedengestellt ist, falls die selektive Einflussnahme ausgeführt wird.

RS: Verändert sich die Rolle und der Charakter der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?

MK: Prinzipiell denke ich, dass die Reform sowohl für die Verwaltungseinheiten als auch für die Ausübung der Oberaufsicht tendenziell positiv sein wird. Aus meiner Sicht liegt der grösste Vorteil in der zusätzlichen Transparenz sowie dem vergrösserten Spielraum durch die Globalbudgetierung. Es ist einfach darauf zu achten, dass diese zusätzliche Flexibilität nicht ausgenutzt wird. Aus Sicht der Oberaufsicht wird es wichtig sein, dass die Instrumente gut genutzt werden und dass die benötigten Informationen auch beschafft und genau analysiert werden. Dann denke ich, dass sich die Oberaufsicht durch die geplante Reform eher verbessert oder zumindest ungefähr gleich bleibt. Es kommt jedoch sicherlich nicht zu einer Schwächung. Ein Risiko, welches ich sehe ist, dass das Parlament den Anreiz erhalten könnte verstärkt in die operative Führung einzugreifen, da es durch die erhöhte Transparenz dazu in der Lage sein könnte. Insgesamt überwiegen aus meiner Sicht jedoch die Vorteile.

5.7 Protokoll Schwaar

Gesprächsteilnehmer:

Karl Schwaar (**KS**), eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

Roger Siegenthaler (**RS**)

Protokoll vom 15. April 2014

RS: Ich bitte Sie um eine kurze Vorstellung Ihrer Person und dabei vor allem auf Ihre Rolle im NFB-Prozess einzugehen.

KS: Ich leite die Abteilung Ausgabenpolitik in der EFV und das Projekt NFB ist ein Projekt dieser Abteilung. Insofern bin ich quasi der Projektauftraggeber, zusammen mit dem Direktor der EFV, und leite den zweitobersten Projektausschuss.

RS: Welche Erfahrungen haben Sie mit Verwaltungsreformen und New Public Management Elementen in der Vergangenheit bereits gemacht?

KS: Ich hatte anfangs 90er Jahre meine erste Stelle beim EPA, zu der Zeit als das NPM richtig anging. Wir griffen die Ideen des NPM auf, führten einige Veranstaltungen dazu durch und veröffentlichten auch eine Schriftenreihe zu diesem Thema. Daraus entstand das Konzept zum Führen mit Leistungsauftrag. Das war zur selben Zeit als das RVOG verabschiedet wurde. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung kam dann der Vorschlag, dass man dies mit dem Globalbudget kombinieren könnte. Daher bildet das RVOG die Grundlage für FLAG. Kurz darauf entstanden dann auch die ersten FLAG-Ämter. Seit 2004 leite ich nun diese Abteilung in der EFV, seit dieser Zeit bin ich auch wieder mit FLAG im Kontakt. Es gab in dieser Zeit zwei Evaluationen von FLAG, welche dann den Anlass für das Neue Führungsmodell gegeben haben. Der Hauptgrund der aktuellen Reform ist die Beendigung der dualen Verwaltungsführung. FLAG hat sich im Grunde bewährt. Zum Teil sind die Instrumente etwas zu technisch, die Umfänge der Leistungsaufträge etwas zu gross und müssen zu viele Bedürfnisse abdecken. Das liegt vor allem daran, dass FLAG gleichzeitig ein politisches und betriebliches Führungsinstrument ist. Das ist vielleicht ein Mangel. Ich bin auch der Meinung, dass ein Leistungsauftrag nicht unbedingt ins Parlament gehört, schon rein wegen den zeitlichen Anforderungen. Aber eigentlich funktioniert FLAG relativ gut. NFB übernimmt nun grosse Teile von FLAG und macht sie zugänglich für die gesamte Verwaltung. Ob NFB zu allen Verwaltungseinheiten passt, ist eine gute Frage: Vor allem

Ämter, welche eng mit der Politik verknüpft sind, beispielsweise die Generalsekretariate oder die EFV, werden wohl grössere Schwierigkeiten haben messbare Ziele definieren zu können. Hier muss man eventuell bei den Erwartungen Abstriche machen, es wird vielleicht mehr in Richtung Tätigkeitskataloge gehen verbunden mit messbaren Kennzahlen. Das ist vielleicht nicht absolut perfekt, aber im Vergleich zu heute ist es sicherlich keine Verschlechterung. Das Parlament muss nicht mehr über Kredite urteilen, welche ihm nichts sagen. Es hilft dem Parlament, wenn es Informationen darüber erhält, was auf der Leistungsseite läuft. Ob es eine ganz grosse Verbesserung für alle Einheiten ist, kann ich aber nicht sagen. Die ganz hohen Erwartungen hinsichtlich Wirkungsüberprüfung müssen wohl teilweise etwas gesenkt werden. Wenn man realistische Erwartungen hat, wird es eine Verbesserung. Wenn man NFB mit dem theoretischen Ideal vergleicht, wird man eher enttäuscht werden. Eine gewisse Bescheidenheit ist sicherlich nötig. Man wird weiterhin primär über die Finanzen steuern, aber wenn die Output-Orientierung nur schon etwas gestärkt wird, ist das etwas Gutes.

RS: Was bedeutet Oberaufsicht aus Ihrer Sicht und wieso ist sie für die erfolgreiche Tätigkeit des Bundes von Bedeutung?

KS: Oberaufsicht ist für mich, wenn das Parlament den Bundesrat überprüft, ob dieser die Verwaltung richtig führt. Es ist die Kontrolle über die Führung und den Aufgabenvollzug. Für mich lassen sich die Oberaufsicht und die Aufsicht nicht immer klar trennen. Aber Oberaufsicht ist schon eher die Aufsicht über eine andere Instanz, welche seinerseits die Verwaltungstätigkeit sicherstellt. Oberaufsicht ist ein wichtiges demokratisches Prinzip, eine der wichtigsten Kompetenzen des Parlaments, neben der Budget- und der Gesetzgebungskompetenz. Sie zwingt die Verwaltung und den Bundesrat zur Rechenschaftsablage, zur Transparenz und zur Selbstüberprüfung. Die Oberaufsicht wirkt daher eigentlich schon, bevor sie tatsächlich ausgeübt wird. Ich denke generell, dass die Oberaufsicht des Parlaments funktioniert.

RS: Welchen Einfluss haben die folgenden neuen und/oder zentralen Instrumente des NFB auf die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht? Wie wird die Oberaufsicht im Vergleich zur aktuellen Situation der dualen Steuerung dadurch beeinflusst: positiv, eher positiv, eher negativ, negativ (kurze Begründung)?

KS: Der Legislaturfinanzplan ist ja nichts Neues. Wir wollen in den Finanzplan ein Prioritätenprofil integrieren, womit die mittel- bis längerfristige Planung gestärkt werden soll. Das kann zu einer Verwesentlichung und zu einer Substantiierung der

Legislaturfinanzplanung führen und ermöglicht vielleicht eine politische Diskussion zu diesem Instrument. Es ist vielleicht auch ein Anknüpfungspunkt für die Oberaufsicht, welche überprüfen kann, wie die darin enthaltenen Zielwachstumsraten zustande gekommen sind und wer/was dafür verantwortlich ist. Ich denke allgemein hat dieses Instrument nur einen schwachen Einfluss auf die Oberaufsicht, aber eher einen positiven. Grundsätzlich ändert sich dieses Instrument jedoch nicht sehr stark.

Beim Voranschlag mit IAFP habe ich eindeutig das Gefühl, dass dieses Instrument auch für die Oberaufsicht positiv ist. Nur schon, dass die Vierjahresperspektive zusammen mit dem Voranschlag behandelt wird ist wichtig. Weiter für die Oberaufsicht ist wichtig, dass die Ziele, Pläne und Aktivitäten damit kombiniert werden. Das ist sicherlich eine gute Informationsgrundlage für die Oberaufsicht. Für die Verwaltung wäre es egal, ob der Voranschlag mit IAFP genehmigt oder zur Kenntnis genommen wird. Eine Beschlussfassung wäre sicherlich falsch, da sich der Plan stetig verändert. Für den Bundesrat hat der Plan eher Richtlinien-Charakter, der jeweils als Grundlage für die weitere Planung dient. Falls das Parlament die Genehmigung will, kann es das tun, das macht eigentlich keinen grossen Unterschied. Wichtiger ist es, dass die Oberaufsicht Aufträge erteilen kann, in welche Richtung der Plan angepasst werden sollte. Diese Möglichkeit hat sie ja sowieso, sei es beispielsweise über die Motion. Diese Motion hat jedoch im Zweikammersystem, aus Sicht des Parlaments, eine gewisse Schwäche, nämlich das Fehlen der Differenzbereinigung. Eine Kenntnisnahme mit Beschluss scheint tendenziell sinnvoll zu sein. Dann kann die Oberaufsicht den Bundesrat punktuell beauftragen. Wichtig ist es, dass das Parlament diesen Einfluss nehmen kann.

Bei den Leistungsvereinbarungen würde ich gleich urteilen: Diese sind öffentlich und daher wird das Parlament hier auf zwei Arten seine Oberaufsichtskompetenzen ausüben und stärken können. Erstens: Gibt es überhaupt Leistungsvereinbarungen, wird mit denen geführt, wie werden diese erarbeitet, gibt es eine Ergebniskontrolle? Also eher formal, die Frage, ob das Instrument richtig eingesetzt wird. Aber die Oberaufsicht kann auch inhaltlich überwachen. Waren die Ziele vernünftig, konnten sie erreicht werden, wie hat man reagiert, funktioniert das Spiel zwischen Amt und Aufsicht etc. Auch auf dieser inhaltlichen Ebene wird die Oberaufsicht gestärkt.

Das Globalbudget würde ich als neutral für die Oberaufsicht beurteilen. Es verbessert die Möglichkeit der Oberaufsicht nicht. Die Angst des Parlaments ist, dass sie weniger steuern kann und weniger detailliert die Ressourcennutzung beurteilen kann. Ich denke, das wird

nicht der Fall sein. Vor allem weil wir aufzeigen werden, wie sich das Globalbudget zusammensetzt. Wir sind hier rechenschaftspflichtig. Das Parlament verfügt dann jeweils beim nächsten Voranschlag über die Instrumente, um einzugreifen. Das wird jedes Amt versuchen zu vermeiden, indem sie die gewonnenen Freiheiten nicht ausnutzen. Die Oberaufsicht verschlechtert sich aber meiner Meinung nach nicht.

Bei der KLR ändert sich meiner Ansicht nach eigentlich nichts. Auch hinsichtlich der Oberaufsicht nicht. Es ist ein Führungsinstrument der Verwaltung. Die Oberaufsicht kann trotzdem überwachen, ob die KLR im intendierten angewandt wird. Das ist aber auch heute der Fall und hat mit NFB eigentlich nichts zu tun.

Die Motion zum Finanzplan beurteile ich prinzipiell als gut für die Oberaufsicht. Hier sind wir jedoch wieder bei der Frage nach Genehmigung oder Kenntnisnahme des Finanzplans. Falls die Oberaufsicht die Möglichkeit hat dem Parlament Änderungsaufträge zum Finanzplan zu geben, dann braucht es die Motion eigentlich nicht mehr. Der Grund wieso dieses Instrument noch nie genutzt worden ist, kann und will ich nicht beurteilen.

Situative Planungsbeschlüsse sind Planungsgrößen, welche in den Leistungsgruppen festgelegt werden können. Das verbessert die Oberaufsicht.

RS: Welche Wichtigkeit für die Ausübung der Oberaufsicht messen Sie den folgenden Faktoren zu und wird diesen Faktoren mit der Reform genügend Beachtung geschenkt?

KS: Bei der Gewaltenteilung haben beide Seiten Angst, dass sie nicht gewahrt ist: Sowohl der Bundesrat als auch das Parlament. Darin zeigt sich ein gewisses Misstrauen zwischen den Gewalten, welches in den letzten Jahren tendenziell gewachsen ist. Das liegt wohl daran, dass das Parlament eine gewisse Professionalisierung erfahren hat, beispielsweise durch die Einrichtung der ständigen Kommissionen. Dadurch kennen sich die Parlamentarier teilweise in gewissen Themen besser aus als der federführende Bundesrat. Das Misstrauen zeigt sich auf beiden Seiten. Sichtbar wird das beim Umgang mit Fehlern, welche stark aufgebauscht werden. Der gegenseitige Umgang mit Fehlern ist sehr wichtig für die Gewaltenteilung und das Vertrauen. Die Beziehung zwischen den Gewalten war sicher schon besser.

Ein wichtiges Ziel der NFB Reform ist für mich erreicht, wenn die Reform einen kleinen Beitrag daran leisten kann, dass das Vertrauen zwischen Parlament und Regierung gestärkt wird. Vertrauen entsteht durch Transparenz, wird gestärkt durch gegenseitige Lernprozesse und den offenen Umgang untereinander. Dazu kann die Oberaufsicht beitragen, indem sie bei

Fehlern nicht sofort überreagiert. Es muss der Verwaltung und dem Bundesrat auch einmal möglich sein einen Fehler zu machen, ohne gleich riesige Konsequenzen fürchten zu müssen. Wenn diese Punkte erfüllt sind, kann die Reform durchaus dazu beitragen, dass das Vertrauen gestärkt wird. Dazu muss die Verwaltung aber auch zu ihren Fehlern stehen, eine hohe Transparenz pflegen und die gemachten Erkenntnisse umsetzen, diese vielleicht dann auch in einer Leistungskennzahl widerspiegeln. Zu diesen Prozessen kann das NFB beitragen. Das hängt allerdings auch immer von den beteiligten Personen ab, sowohl im Bundesrat, Parlament als auch der Verwaltung. Es ist jedoch auch wichtig, dass das Vertrauen zwischen den Gewalten nicht zu gross ist, denn die Oberaufsicht basiert auf einem gesunden Misstrauen des Parlaments gegenüber der Verwaltung. Die Oberaufsicht soll der Verwaltung nicht gedankenlos alles glauben, sondern im Zweifelsfall auch kritisch nachfragen.

Meiner Meinung nach ist unser Parlament schon lange kein Milizparlament mehr. Die Wortführer in den Kommissionen sind häufig Berufspolitiker. Ich denke, dass es ein Problem unserer Finanzberichterstattung ist, dass sie ein Komplexitätsniveau erreicht hat, nicht nur durch NFB, durch welches ein normaler Parlamentarier überfordert wird. Um diesem Problem etwas zu begegnen sollte das Parlament breit einbezogen werden und durch Konsultationen sollte eine Art Ausbildung durchgeführt werden, welche es den Parlamentariern erlaubt die Blackbox der Finanzberichterstattung besser zu durchblicken. Weiter werden wir sicher Schulungen anbieten, aber aus Erfahrungswerten kann ich sagen, dass diese nur wenig genutzt werden.

Von einer Reform behauptet man immer, dass sie pragmatisch ist. Das denken wir von der NFB-Reform auch. Kritiker denken, dass die Ausgestaltung zu kompliziert ist. Vor allem weil die Mitwirkungsrechte des Parlaments zu weit gehen. Das lässt sich in unserem politischen System aber nicht bewerkstelligen. Wenn es diese Mitwirkungsrechte nicht gäbe, wäre die Reform chancenlos gewesen. Daher finde ich unser Modell einigermaßen ausgewogen und daher auch pragmatisch. Wir konzentrieren uns darauf die politische und die betriebliche Führung besser miteinander zu verzahnen. Mögliche Anpassungen in der betrieblichen Führung, beispielsweise präzisere Vorgaben zur KLR oder im Controlling wären denkbar. Aber im Moment denke ich, dass unser Vorgehen sehr pragmatisch ist und auch nicht zu einem Mehraufwand führt. Immer unter dem Vorbehalt, dass die Parlamentarier nicht zu viele Zusatzforderungen stellen. Das könnte dazu führen, dass das System vom Pragmatismus wegdriftet. Das zeigt auf, dass der Pragmatismus schlussendlich nicht nur eine Frage der

rechtlichen Ausgestaltung des Systems ist, sondern hauptsächlich auch davon abhängt, wie es gelebt wird.

Der Planungsdialog und der Informationsaustausch kann besser werden durch die Reform. Man kann aber auch zu viele Informationen erhalten, das führt nicht zu einem guten Planungsdialog. Aber so wie die Informationsgrundlage geplant ist, wird es eher eine bessere Diskussionsgrundlage ermöglichen durch die Leistungsgruppen etc.

RS: Welche Informationen (hinsichtlich Qualität und Quantität) benötigt das Parlament, um die Oberaufsicht zufriedenstellend ausüben zu können? Steht diese Art der Information nach der NFB-Reform zur Verfügung?

KS: Zur Oberaufsicht in der finanziellen Führung werden sie die Informationen erhalten, welche sie benötigen. Das ist auch heute schon der Fall. Es gibt in gewissen Bereichen, wie der Zielerreichung, mehr Informationen. Je mehr Informationen man hat, desto einfacher wird es, gezielt Zusatzinformationen zu verlangen. Daher habe ich das Gefühl, dass wir hier ein gutes System haben. Das ist heute schon gut und wird durch NFB tendenziell besser.

RS: Wie weit soll das Parlament bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen beteiligt sein?

KS: Ich denke der Normalfall sollte die Kenntnisnahme sein. Aber hier gibt es wieder dieselbe Diskussion wie beim Finanzplan. Die Beschlussfassung macht keinen Sinn, da es das Parlament schlicht überfordert und lähmt. Die Oberaufsicht soll aber eingreifen und korrigieren können, wenn sie feststellt, dass die Verwaltung und der Bundesrat in die falsche Richtung gehen. Hier ist die selektive Einflussnahme von Bedeutung. Dadurch zeigen wir dem Parlament eine Möglichkeit auf, wie es die Oberaufsicht ausüben kann. Im Interesse des Parlaments sollte es auch sein, dass es eingreifen kann wenn es will. Die Notbremse muss gegeben sein und das ist sie.

RS: Welche Bedeutung hat die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme des Parlaments (Bundesversammlung legt selber fest, bei welchen Geschäften sie tätig werden will) auf die Ausübung der Oberaufsicht?

KS: An der Oberaufsicht ändert sich dadurch eigentlich nichts. Falls die Transparenz über die Ressourcenverwendung und über die Leistungen gegeben ist, kann die Oberaufsicht funktionieren. Durch die selektive Einflussnahme ändert sich daran eigentlich nichts. An der

nachträglichen Möglichkeit der Überprüfung, wodurch sich die Oberaufsicht in meinen Augen auszeichnet, ändert sich nichts.

RS: Verändert sich die Rolle und der Charakter der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?

KS: Wie es eine Politikerin ausgedrückt hat: „Das muss jetzt gemacht werden, auch wenn sich dadurch nicht viel verändert“. Dem kann ich mich anschliessen, es wird wohl keine grundlegenden Veränderungen geben, aber vielleicht kann es den einen oder anderen Beitrag leisten an eine Verwesentlichung und Verstetigung des politischen Dialogs. Vielleicht kann das Vertrauen etwas verbessert werden. Aber der grosse Umbruch in Politik und Verwaltung kann nicht erwartet werden. Und wenn ich nicht überzeugt wäre, dass die Änderung tendenziell positiv ist und einen Beitrag leisten kann, hätte ich diese Botschaft nicht geschrieben.

5.8 Protokoll Vitali

Gesprächsteilnehmer:

Albert Vitali (**AV**), Nationalrat FDP.Die Liberalen

Roger Siegenthaler (**RS**)

Protokoll vom 11.April 2014

RS: Ich möchte Sie bitten, sich kurz selbst vorzustellen.

AV: Mein Name ist Albert Vitali, ich bin seit dieser Legislatur Nationalrat, zuvor war ich Gemeinderat und Kantonsrat und war bei der Einführung von WoV im Kanton Luzern von Anfang an beteiligt.

RS: Welche Erfahrungen haben Sie mit Verwaltungsreformen und New Public Management Elementen in der Vergangenheit bereits gemacht?

AV: Im Kanton Luzern hat man im Jahr 1996, 1997 mit WoV begonnen. Dabei war man eher vorsichtig und wollte sich gegenseitig nicht behindern. Allgemein hat man im Kanton Luzern eine gute Lösung gefunden. Die Prozesse waren ähnlich wie beim Bund mit der Spezialkommission. Ich glaube es ist sehr wichtig, dass man Lösungen sucht, bei denen das ganze Parlament beteiligt ist, z. B. bei der Konzeptfassung und der Evaluation. Zudem ist es wichtig, Schulungen anzubieten um das ganze Parlament auf einen Level zu bringen. Ich stelle fest, dass sich diese Art der Verwaltungsführung im Kanton mittlerweile etabliert hat.

Es war wichtig, sich von der Vergangenheitsperspektive zu lösen und verstärkt einen langfristigen Planungshorizont einzuführen und die Zukunft stärker zu beachten. Das wird auch beim Bund eine der grossen Herausforderungen sein. Wichtig wird es sein, eine Evaluation durchzuführen, um herauszufinden, welche Probleme es gibt und wie man diese lösen könnte.

Wir haben einige Schwächen festgestellt. Dazu haben wir eine Begleitgruppe eingesetzt, welche das Projekt begleitet hat. Probleme gab es bei der Lesbarkeit der Berichte und gewisse Probleme hinsichtlich der gelieferten Daten, z. B. die Anzahl Stellenprozente wurden anfänglich nicht geliefert. Die richtige Menge an benötigten Informationen zu finden war anfangs auch schwierig.

Im Grossen und Ganzen ziehe ich ein positives Fazit dieser Reform und bin auch der NFB-Reform gegenüber grundsätzlich positiv gesinnt.

RS: Was bedeutet Oberaufsicht aus Ihrer Sicht und wieso ist sie für die erfolgreiche Tätigkeit des Bundes von Bedeutung?

AV: Die Oberaufsicht ist eine zentrale und wichtige Aufgabe des Parlaments, es gibt eine grosse politische Verantwortung die wahrgenommen werden muss. Das Parlament kann und muss durch die Oberaufsicht direkten Einfluss nehmen. Dazu ist der Informationsfluss wichtig zwischen den beteiligten Gruppen.

RS: Welchen Einfluss haben die folgenden neuen und/oder zentralen Instrumente des NFB auf die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht? Wie wird die Oberaufsicht im Vergleich zur aktuellen Situation der dualen Steuerung dadurch beeinflusst: positiv, eher positiv, eher negativ, negativ (kurze Begründung)?

AV: Der Legislaturfinanzplan ist ein gutes Führungsinstrument, der eine andere Bedeutung bekommen wird. Vor allem weil auch die Leistungsseite mit einbezogen wird. Ich bin überzeugt, dass dem Legislaturfinanzplan eine andere Bedeutung zukommen wird, vor allem wird die Perspektive in Richtung längerfristiger Steuerung verändert. Beim IAFP bin ich gespannt, wie es funktionieren wird. Am Anfang wird es ein Abtasten und langsames Annähern geben, bis man dieses Instrument gezielt nutzen kann.

Die Leistungsvereinbarungen werden ein ganz wichtiges Instrument sein. Es wird wichtig sein, dass es ein gewisses Mass an Standardisierung geben wird. Zudem ist es entscheidend, dass man sich auf das wesentliche konzentriert. Ich denke auch hier, dass es ein gewisses Abtasten geben wird zwischen den direkt beteiligten und der Oberaufsicht.

Die Globalbudgets bringt eine gewisse Flexibilität für die Dienststellen. Es ermöglicht eine grössere Wirkungsorientierung. Daher finde ich es eine gute Lösung. Aus Sicht der Oberaufsicht gibt es das Problem, dass es schwierig werden wird die Zusammenhänge und genauen Vorgänge aus den wenigen Zahlen herauslesen zu können. Ich denke aber, dass hier Lerneffekte stattfinden werden und das Parlament sich daran gewöhnen wird. Es ist einfach wichtig, dass der Zusammenhang zwischen Geld und Leistung nachgewiesen werden kann.

Die KLR verändert sich eigentlich nicht gross. Das Instrument ist gut und sollte auch nicht verändert werden. Das Parlament sollte hier auch nicht stärker mitreden können. Das hängt auch mit der Miliztauglichkeit zusammen.

Zur Motion zum Finanzplan: Hier bin ich vor allem gespannt, ob der Finanzplan genehmigt wird oder es nur eine Kenntnisnahme geben wird. Falls er genehmigt wird, verliert die Motion an Bedeutung. Die Oberaufsicht erhält dadurch eine höhere Mitverantwortung. Ich möchte diese Mitverantwortung für das Parlament. Das Instrument der Motion ist eigentlich ein gutes Instrument, es wird einfach nicht genutzt. Diese geringe Nutzung zeigt auf, dass wohl die anderen Instrumente gut genug funktionieren und die Motion daher nicht benötigt wird. Die Herausforderung für dieses Instrument ist auf Ebene Bund sicherlich das Zweikammersystem.

RS: Welche Wichtigkeit für die Ausübung der Oberaufsicht messen Sie den folgenden Faktoren zu und wird diesen Faktoren mit der Reform genügend Beachtung geschenkt?

AV: Die Gewaltenteilung wird nicht beeinflusst durch die Reform. Die Gewaltenteilung ist aktuell gewährleistet und wird das auch in Zukunft sein. Es ist ein Miteinander und kein Gegeneinander. Das zeigt sich auch in den Kantonen. Es ist allgemein wichtig, dass man die Erfahrungen aus den Kantonen mit einbezieht in die Konzeption der NFB-Reform.

Das gleiche gilt für die Miliztauglichkeit. Auch das wird weiterhin funktionieren. Hier braucht es allerdings ein Umdenken der Parlamentarier, damit sich das Parlament stärker auf die Gesamthaftigkeit konzentrieren wird und nicht auf jede einzelne kleine Zahl.

Der Pragmatismus ist sicher wichtig und auch gegeben. Es ist zentral, dass das Parlament bei der Gestaltung der Reform beteiligt ist, um eine breite Abstützung zu finden und alle Mitglieder des Parlaments mit einzubeziehen. Die Bildung einer Zweiklassengesellschaft innerhalb des Parlaments muss verhindert werden.

Der kontinuierliche Planungsdialog ist wichtig, um gewisse Kinderkrankheiten auszumerzen. Die Diskussion zwischen den Gewalten ist von Bedeutung, um das neue System zum Laufen zu bringen. Meiner Meinung nach wäre die Bildung einer Begleitgruppe eine gute Idee, um die Umsetzung und den Dialog zu erleichtern.

Das gegenseitige Vertrauen und eine Kompromissbereitschaft ist meiner Meinung nach der entscheidende Faktor für das Gelingen der Reform. Es müssen Lösungen gefunden werden, welche Mehrheitsfähig sind. Dazu müssen die Gewalten zusammenarbeiten und sich gemeinsam einigen.

RS: Welche Informationen (hinsichtlich Qualität und Quantität) benötigt das Parlament, um die Oberaufsicht zufriedenstellend ausüben zu können? Steht diese Art der Information nach der NFB-Reform zur Verfügung?

AV: Es ist immer ein Spagat, zwischen dem was man will und dem, was man überhaupt verarbeiten kann. Bis jetzt ist die Qualität der Informationen sehr gut. Es entsteht nicht das Gefühl, dass das Parlament ausgehebelt werden soll durch die Reform. Ich verspreche mir durch die Reform eine bessere Informationsgrundlage als dies bisher der Fall ist. Ich denke das Parlament merkt es sehr schnell, wenn es zu wenige Informationen erhalten wird und es wird dann auch sehr schnell reagieren können. Aber es braucht sicherlich einen gewissen Lernprozess, bis die richtige Menge an Informationen gefunden wird.

RS: Wie weit soll das Parlament bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen beteiligt sein?

AV: Der Bundesrat und die Verwaltung tun gut daran, die Anliegen und Vorschläge des Parlaments zu beachten und umzusetzen. Hier braucht es wieder den Dialog zwischen den Gewalten. Wenn das funktioniert, braucht es keine direkte Einflussnahme durch das Parlament. Ich denke durch die Leistungsgruppen kann die Transparenz erhöht werden. Das Parlament muss sich hier aber auch selber begrenzen und nicht überall mitsprechen wollen.

RS: Welche Bedeutung hat die Möglichkeit der selektiven Einflussnahme des Parlaments (Bundesversammlung legt selber fest, bei welchen Geschäften sie tätig werden will) auf die Ausübung der Oberaufsicht?

AV: Ich bin noch nicht sicher, wie das Parlament diese selektive Einflussnahme umsetzen kann. Das müssen wir noch diskutieren. Vor allem im Zweikammersystem ergeben sich hier vielleicht noch gewisse Probleme hinsichtlich der Umsetzung. Ich bin überzeugt, dass es bei der Umsetzung der NFB-Reform einige Probleme geben wird. Auch bei diesem Instrument. Aber durch den Dialog zwischen den Gewalten, das Vertrauen etc. sollten diese Probleme zu lösen sein.

RS: Verändert sich die Rolle und der Charakter der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?

AV: Ich denke es ist allgemein ein spannender Prozess. Durch die breite Diskussion der Reform ist die nötige Akzeptanz für das Projekt im Parlament sicherlich vorhanden. Auf der Grundlage kann aufgebaut werden und das Parlament kann weiter positiv beeinflusst werden. Ich bin überzeugt, dass das NFB-Modell eine Verbesserung gegenüber der aktuellen Form der Verwaltungsführung sein wird. Das hat sich auch in den Kantonen gezeigt. Das Parlament

muss von der Steuerung auf einem tiefen Level verabschieden und eine globalere Perspektive einnehmen. Es wird sicherlich auch die Politik positiv verändern. Der Faktor des Vertrauens ist entscheidend für den Erfolg der Reform, dieses Vertrauen ist momentan gegeben. Das hat sich im gesamten Projekt gezeigt, es gab einen konstruktiven Planungsdiallog zwischen den beteiligten Gruppen.

Aus meiner Sicht ist das wichtigste Instrument für die Rolle der Oberaufsicht der Legislaturfinanzplan. Dieser wird eine andere Rolle einnehmen. Ich denke es ist wichtig, dass dieser genehmigt werden wird durch das Parlament. Denn dadurch kommt dem Plan eine andere Bedeutung zu.

5.9 Protokoll von der Crone

Gesprächsteilnehmer:

Markus von der Crone (**vdC**), MeteoSchweiz

Roger Siegenthaler (**RS**)

Protokoll vom 23. April 2014

RS: Ich bitte Sie um eine kurze Vorstellung Ihrer Person mit besonderem Fokus auf Ihre Tätigkeit innerhalb des BSV und vor allem auf Ihre Rolle im Prozess der NFB-Reform.

vdC: Ich bin der Leiter Führungsinstrumente bei der MeteoSchweiz. Diese Tätigkeit ist dem Bereich Strategie und Planung angegliedert. Bei FLAG bin ich zuständig für die Leistungsvereinbarungen, die Leistungsgruppen, das Berichtswesen etc. Weiter bin ich verantwortlich für die anderen Führungsinstrumente wie Qualitäts-, Safety- und Risikomanagement. Zudem ist der ganze Stab bei mir angegliedert. Bei der MeteoSchweiz bin ich seit 1998, also kurz nach der Einführung von FLAG bei der MeteoSchweiz. In meiner Position habe ich die Einführung von FLAG mit geleitet und in den vergangenen Jahren weiter begleitet.

RS: Welche Erfahrungen haben Sie mit Verwaltungsreformen und New Public Management Elementen in der Vergangenheit bereits gemacht?

vdC: Meine Stelle bei der MeteoSchweiz wurde aufgrund der Einführung von FLAG erst geschaffen. Die grössten Herausforderungen lagen in der Einführung der neuen Instrumente wie beispielsweise dem Managementinformationssystem und allgemein die strategischen Instrumente, welche durch FLAG an Bedeutung gewonnen haben. Der Schritt von Nicht-FLAG zu FLAG war sicher ein Kulturwandel, der einiges ausgemacht hat. Sei es wegen der neuen Aufgabengestaltung, aber auch wegen der neuen Kundenorientierung und so weiter. Dieser Wandel wurde grösstenteils akzeptiert. Vor allem auch die Geschäftsleitung hat sich dafür eingesetzt, da sie sich einige Vorteile versprochen hat durch FLAG, vor allem hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Flexibilität. Die Erwartungen wurden hauptsächlich erreicht, wenn auch die Freiheiten teilweise kleiner waren als gehofft.

Grosse Herausforderungen und Schwächen von FLAG liegen in den teilweise zu grossen Versprechungen an die Ämter. Zum einen ist man durch das Globalbudget frei, zum anderen

ist jedoch die Budgetverwendung trotzdem relativ eng eingeschränkt. Die komplette Freiheit ist nicht vorhanden.

RS: Was bedeutet Oberaufsicht aus Ihrer Sicht und wieso ist sie für die erfolgreiche Tätigkeit des Bundes von Bedeutung?

vdC: Das Parlament ist die Oberaufsicht. Eigentlich sollte das wie ein Verwaltungsrat für uns sein, mit welchem wir die langfristige strategische Ausrichtung festlegen. In Kontakt mit der Oberaufsicht sind wir, wenn wir unsere Planungen mit unserem Departement besprechen. Dann kann die Oberaufsicht eingreifen und bestimmte Schwerpunkte setzen. Bei der MeteoSchweiz wurde kürzlich die geplante Auslagerung in einen äusseren Kreis zum Gewinn von mehr Freiheiten durch die Oberaufsicht verhindert. In dem Sinn haben wir eine starke Oberaufsicht. Weiter dient die Oberaufsicht der Rechenschaftsablege, im Sinne einer Überprüfung der Aufgabenerfüllung. Teilweise wirkt die Oberaufsicht hemmend oder übersteuernd, andererseits bin ich der Meinung, dass eine Oberaufsicht sehr wohl notwendig ist. Wir erhalten ein Feedback zu unseren Planungen und Leistungen und das hilft uns jeweils weiter. Zudem ist die Oberaufsicht nachvollziehbar und wir kennen die Prozesse. Zudem hat die Oberaufsicht mittlerweile ein Verständnis für das, was wir machen. Das merkt man vor allem, wenn die Kommissionen länger aus den gleichen Personen bestehen. Bei neuen Personen ist es teilweise suboptimal, da dann jeweils alle internen Prozesse und Vorstellungen neu erklärt werden müssen und es in der Zusammenarbeit mit der Oberaufsicht zu gewissen Leerläufen kommt. Hier ist natürlich aber auch die Miliztauglichkeit ein wichtiges Stichwort.

RS: Welchen Einfluss haben die folgenden neuen und/oder zentralen Instrumente des NFB auf die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht? Wie wird die Oberaufsicht im Vergleich zur aktuellen Situation der dualen Steuerung dadurch beeinflusst: positiv, eher positiv, eher negativ, negativ (kurze Begründung)?

vdC: Der Legislaturfinanzplan ist das übergeordnete Planungsinstrument, welches den langfristigen Rahmen festlegt. Bei uns wird dieser Plan einfach als Plafond gelten, der uns unsere finanziellen Limiten aufzeigen wird. Hier sind vor allem die obersten Ziele des Departements betroffen, wir von der MeteoSchweiz sind nur am Rande beteiligt an der Gestaltung dieses Plans. Die längerfristige Perspektive des Finanzplans im NFB kann für uns und die Oberaufsicht grundsätzlich von Vorteil sein, ich kenne jedoch die genaue Ausgestaltung noch zu wenig.

Der Voranschlag mit IAFP ist aus meiner Sicht ähnlich wie der Leistungsauftrag mit FLAG. Daher ändert sich für uns eigentlich nicht viel, ausser dass wir den IAFP nun jedes Jahr erstellen werden anstelle alle vier Jahre. Der Rhythmus wird sich etwas verändern, vom Instrument her ist es für mich jedoch ähnlich wie FLAG.

Die Leistungsvereinbarungen werden sich ebenfalls nicht gross verändern. Dieses Instrument funktioniert momentan gut und daher ist das so gut. (Auf Zwischenfrage von RS) Das Parlament sollte hier weiterhin nicht direkt beteiligt sein, da es ein Vorgang zwischen Departement und Amt ist und eigentlich klar in die operative Steuerung gehört.

Das Globalbudget haben wir bereits angesprochen. Aus meiner Sicht ist es schade, dass wir keine komplette Freiheit haben, aus Sicht der Oberaufsicht kann ich das aber natürlich nachvollziehen. Es ist die Problematik, dass die Oberaufsicht das Gefühl hat, dass sie der Verwaltung nicht zu viele Freiräume zuschreiben sollte, damit diese nicht ausgenützt werden. Daher kann ich diese Hemmungen der Oberaufsicht verstehen. Aus unserer Sicht ist das jedoch nicht optimal, da wir noch besser wirtschaften und investieren könnten, wenn wir freier wären. Im Grossen und Ganzen bin ich, unter den genannten Einschränkungen, eigentlich zufrieden. Es geht sicher in die richtige Richtung und ist auch absolut sinnvoll. Wir probieren auch die Freiheiten zu nutzen, welche uns durch das Globalbudget gegeben werden.

Die KLR ändert sich eigentlich für uns nicht. Das Instrument an sich ist aber sehr gut für uns, da wir als marktnahe Verwaltungseinheit andere Ansprüche haben als klassischere Ämter.

Über die Motion zum Finanzplan und die situativen Planungsbeschlüsse kann ich momentan noch keine Auskunft geben, da diese uns nicht direkt betreffen.

RS: Welche Wichtigkeit für die Ausübung der Oberaufsicht messen Sie den folgenden Faktoren zu und wird diesen Faktoren mit der Reform genügend Beachtung geschenkt?

vdC: Die Gewaltenteilung ist aus meiner Sicht sehr wichtig und ich glaube, dass diese nicht eingeschränkt wird.

Die Miliztauglichkeit unter dem FLAG-System funktioniert aktuell. In Zukunft bin ich nicht ganz sicher, da das Volumen tendenziell ansteigt. Man muss aufpassen, dass das Parlament die richtige Flughöhe findet und sich nicht in den Details verliert. Dann wäre es wohl nicht mehr miliztauglich. Auch aktuell ist immer etwas die Gefahr gegeben, dass die Oberaufsicht zu stark in die operative Steuerung eingreift und sich nicht nur aufs Strategische beschränkt. Das sollte man zwar verhindern, aber ich denke das ist praktisch nicht möglich.

Der Pragmatismus ist in meinen Augen sehr wichtig. Vor allem die Tatsache, dass eben nicht allzu stark ins Detail gesteuert wird. Ich denke es ist auch wichtig, dass die Mechanismen nicht zu komplex sind. Diese Gefahr war im FLAG teilweise gegeben und es hat auch einige Zeit gedauert, bis alle Beteiligten die Instrumente verstanden haben. Zudem gab es immer einzelne Parlamentarier, welche sich FLAG verweigert haben und sich damit auch nie auseinander gesetzt haben.

Der Planungsdiallog findet bei uns im EDI aktuell statt und wird auch durch den Bundesrat durch regelmässige Amtssitzungen gestärkt. Dadurch wird der Informationsaustausch gestärkt und die wichtigsten Dinge und Eckpunkte können besprochen werden. Alles in allem bin ich mit unseren Mitspracherechten zufrieden und ich denke, das wird auch in Zukunft mit NFB so bleiben.

Das gegenseitige Vertrauen ist sicher sehr wichtig. Zwischen Bundesrat und Verwaltung ist es sicher beidseitig gegeben und problemlos. Zwischen Parlament und Verwaltung spürt man ein bestimmtes Vertrauen, aber teilweise auch ein gewisses Misstrauen, z. B. hinsichtlich der korrekten Mittelverwendung. Das ist aber ein gesundes Misstrauen und das ist auch in Ordnung so.

RS: Wie nehmen Sie die Oberaufsicht in ihrem Amt wahr? Welche Herausforderungen werden dadurch an Sie gestellt, zum Beispiel hinsichtlich des Berichtwesens oder der benötigten Informationen?

vdC: Wir nehmen die Oberaufsicht zu verschiedenen Zeitpunkten wahr, beispielsweise beim Budget oder der Rechnung und im Normalfall sind sie sehr interessiert an unserer Arbeit. Ich würde es als fruchtbare Zusammenarbeit bezeichnen und ich sehe keine grossen Probleme, welche durch das NFB gelöst werden könnten. Nur bei der Nicht-Auslagerung haben wir negative Erfahrungen gemacht, aber aus diesen Erfahrungen können wir für die Zukunft lernen, vor allem hinsichtlich der Kommunikation. Und es ist auch teilweise schwierig nachzuvollziehen, wie die Prozesse und Dynamiken innerhalb der Oberaufsicht genau spielen und wie wir diese beeinflussen könnten.

Die neuen Anforderungen an die Informationen und das Berichtwesen sind für uns eigentlich positiv. Denn wenn wir ein Ziel etc. für uns definiert haben, sind die Berichte sowieso vorhanden. Für die Oberaufsicht sehe ich ebenfalls kein Problem. Denn wenn das Parlament gewisse Informationen braucht, können sie diese auch verlangen. Es werden kaum zu wenige Informationen vorhanden sein.

RS: Wie weit soll das Parlament bei der Gestaltung und Steuerung der Leistungsgruppen beteiligt sein? Hier stützen sich die Botschaft und die Diskussionen in der Finanzkommission auf die Erfahrungen in den Kantonen ab, wo teils ganz unterschiedliche Einflussmöglichkeiten für das Parlament bestehen.

vdC: Wir sind momentan daran die neuen Leistungsgruppen zu bilden, respektive die bestehenden 6 Leistungsgruppen zu 2 zusammenzufassen. Das ist unsere eigene Konstruktion, in meinen Augen ist auch das nötige Know-how wichtig, damit man diese Gruppen bilden kann. Wir hatten Unterstützung von der Projektleitung und vom EDI, aber inhaltlich sind wir hauptsächlich verantwortlich. Das Parlament sollte in meinen Augen nicht direkt beteiligt sein. Das wäre aus meiner Sicht nicht pragmatisch, wenn das Parlament hier mitspricht. Sonst wird es schwierig, denn nur schon das Fachwissen und die Kenntnis unserer Abläufe fehlen dem Parlament hier.

RS: Verändert sich die Rolle und der Charakter der finanziellen Oberaufsicht des Parlaments über die Verwaltung durch die Einführung des Neuen Führungsmodells in der Bundesverwaltung?

vdC: Aus meiner Sicht verändert sich hinsichtlich der Oberaufsicht nicht viel zum FLAG-Modell, es kommt höchstens zu minimalen Abweichungen. Vor allem das Volumen des NFB wird viel grösser sein als FLAG und man kann es weniger spezifisch auf einzelne Ämter anpassen. Wir haben eine gewisse Skepsis, dass durch die Nivellierung der Unterschiede in der Verwaltungsführung bestimmte Freiheiten wieder verloren gehen. Das haben wir der Oberaufsicht auch mitgeteilt, wann immer wir zum Thema befragt worden sind. Schlussendlich muss man abwarten, wie es genau umgesetzt wird. Und ich erwarte eigentlich, dass es keine spürbaren Einschränkungen für uns oder unsere Freiheiten geben wird

6 Selbstständigkeitserklärung

„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.“

Bern, 12. Juni 2014

Roger Siegenthaler

7 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 im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, 12. Juni 2014

Roger Siegenthaler

8 Literaturverzeichnis

8.1 Literaturquellen

Albrecht, Martin (2003). Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz. *LeGes: Gesetzgebung & Evaluation*, 2/2003, 31-42.

Biaggini, Giovanni (2007). *BV Kommentar - Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Mit Auszügen aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*. Zürich: Orell Füssli.

Bieri, Peter (1998). Begleitende oder nachträgliche Oberaufsicht? Eine Frage der optimalen Aufgabenerfüllung. *Neue Zürcher Zeitung*, Artikel vom 03.03.1998, S. 15.

Eichenberger, Kurt (1982). Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft. In Kanton Basel-Landschaft (Hrsg.), *Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft* (S. 1-19). Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft.

Finanzdelegation (2002). *Hundert Jahre der Parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesfinanzen*. Bern: Parlamentsdienste.

Frick, Bruno (2000). Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht. In Sägesser, Thomas (Hrsg.), *Die Bundesbehörden, Bundesversammlung - Bundesrat - Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung* (S. 85-94). Bern: Stämpfli.

Gillham, Bill (2005). *Research Interviewing – The range of techniques*. Berkshire: Open University Press.

Häfelin, Ulrich (2008). Abweichungen von der organisatorischen Gewaltenteilung in der Bundesverfassung. In Häfelin, Ulrich et al. (Hrsg.), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (S. 429-459). Zürich: Schulthess.

Hood, Christopher (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.

Kiener, Regina (1994). *Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen - Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung dargestellt nach der Regelung des Bundesrechts*. Bern: Stämpfli.

Koller, Heinrich (2010). Verhältnis der Aufsicht zur Oberaufsicht im Verwaltungsrecht, am Beispiel der Finanzaufsicht des Bundes über die Kantone im Nationalstrassenbau. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht, Staatshaftungsrecht, öffentliches Dienstrecht* (S. 35-61). Bern: Stämpfli.

Lienhard, Andreas; Schwarz, Daniel; Sager, Fritz; Steiner, Reto & Müller, Andreas (2011). *Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern*. KPM-Schriftenreihe Nr. 42. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.

Lienhard, Andreas (2013). Wirkungsorientierte Verwaltung - Allgemeine Entwicklung und Situation in der Schweiz. In Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Schriftenreihe der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft* (S. 23-39). Wien: NW Verlag.

Mastronardi, Philippe (1991). *Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Meyer, Christoph (2011). Grundregeln für die Geschäftsprüfungskommission. Inhaltliche und zeitliche Grenzen ihrer Oberaufsicht. In Caroni, Martina et al. (Hrsg.), *Auf der Scholle und in lichten Höhen, Verwaltungsrecht – Staatsrecht – Rechtsetzungslehre, Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag* (S. 333-365). Zürich: Dike.

Sägesser, Thomas (2013). Oberaufsicht der Bundesversammlung. In Zindel, Gaudenz G. & Schmid, Hans (Hrsg.), *Schweizerische Juristen-Zeitung* (S. 125-136). Basel: Schulthess.

Schedler, Kuno & Summermatter, Lukas (2009). Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2/2009, 391-410.

Schmidt, Nicolas (2008). New Public Management in den Kantonen – Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente. *Parlament*, 11(2), 15-18.

Summermatter, Lukas (2013). Finanzielle Steuerungsprozesse. In Andreas Ladner et al. (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung* (S. 603-619). Zürich, NZZ Libro.

Tages-Anzeiger (2013). Der Bundesrat will eine umfassende Verwaltungsreform. *Tages-Anzeiger*, vom 18.04.2013, S. 4.

Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2006). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.

Tschannen, Pierre (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (3. Aufl.). Bern: Stämpfli.

Von Arnim, Hans Herbert (1982). Grundfragen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung. *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 35(22), 917-925.

Weltwoche (2012). Mehr Macht für Bundesbeamte. *Die Weltwoche*, vom 24.05.2012, Ausgabe 21, S. 33.

Zimmerli, Ulrich (2008). Parlamentarische Oberaufsicht im 21. Jahrhundert. Referat anlässlich der Vorstandssitzung der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften vom 22. Februar 2008. In: *Akademievorträge der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften*. Bern: SAGW.

Zimmerli, Ulrich & Lienhard, Andreas (1998). „Privatisierung“ und parlamentarische Oberaufsicht. In Wolfgang Wiegand (Hrsg.), *Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für die juristische Praxis* (S. 167-187). Bern: Stämpfli.

8.2 Online-Quellen

Bundesrat (2004). *Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)*. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2005/5.pdf>, 16.04.2014.

Bundesrat (2009). *Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen*. URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17278.pdf>, 07.03.2014.

Bundesrat (2013). *Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)*. URL: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/nfb/NFB_Botschaft_d.pdf, 23.05.2014.

econcept (2009). *Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)*. URL: https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/sk/dokumente_7/ueber_uns_5/dossiers_2/wov/Evaluation_der_Wirkungsorientierten_Verwaltungsfuehrung_WOV.pdf, 07.03.2014.

Eidgenössische Finanzverwaltung (ohne Datum). *Übersicht über die FLAG-Verwaltungseinheiten*. URL: <http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-3-5einheiten.php>, 20.05.2014.

FDP.Die Liberalen (2013). *Pragmatische Umsetzung internationaler Standards nötig*, Medienmitteilung 13.12.2013. URL: <http://www.fdp.ch/kommunikation/117817-pragmatische-umsetzung-internationaler-standards-noetig.html>, 05.05.2014.

Finanzdelegation (ohne Datum). *Der Finanzkommission zugewiesene Sachbereiche*. URL: <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/DELEGATIONEN/FINANZDELEGATION/Seiten/default.aspx>, 08.04.2014.

Finanzkommission (2011). *Handlungsgrundsätze der Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte*. URL: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/finanzkommissionen/Documents/handlungsgrundsaeetze-fk-d.pdf>, 07.04.2014.

Finanzkommission (ohne Datum). *Der Finanzkommission zugewiesene Sachbereiche*. URL: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/finanzkommissionen/Seiten/default.aspx>, 08.04.2014.

Gabler Wirtschaftslexikon (ohne Datum). Stichwort: *Pragmatismus*. URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/12511/pragmatismus-v6.html>, 12.05.2012.

Geschäftsprüfungskommission (2003). *Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen*. URL: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/gpk-handlungsgrundsaeetze.pdf>, 21.04.2014.

Koller, Christophe; Heuberger, Nils (2011): *Modernisierung der kantonalen Verwaltungen 1990-2008 – Wandel von Administrativstrukturen und Einführung von Verwaltungsreformen*. Working Paper de l'IDHEAP 05b. URL: www.badac.ch/docs/publications/WP2011/WP_BADAC_0511b.pdf, 12.05.2014.

Neue Zürcher Zeitung (2014a). *Nachwehen des Volksentscheids*, Artikel vom 20.03.2014. URL: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/grosse-auslegeordnung-zur-masseneinwanderungsinitiative-1.18266977>, 02.04.2014.

Neue Zürcher Zeitung (2014b). *Bewunderter Schweizer Pragmatismus*, Artikel vom 25.01.2014. URL: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/bewunderter-schweizer-pragmatismus-1.18229006>, 02.04.2014.

Parlamentsdienste (2014a). *Die Spezialkommission NFB nimmt ihre Arbeit auf*. Medienmitteilung 05.02.2014. URL: <http://www.parlament.ch/d/mm/2014/Seiten/mm-nfb-n-2014-02-05.aspx>, 28.03.2014.

Parlamentsdienste (2014b). *Spezialkommission tritt auf die Vorlage zum NFB ein*. Medienmitteilung 27.02.2014. URL: <http://www.parlament.ch/d/mm/2014/Seiten/mm-nfb-n-2014-02-27.aspx>, 17.03.2014.

Parlamentsdienste (2014c). *NFB-N: Vorlage bereit für die Beratung in der Sommersession*. URL: <http://www.parlament.ch/d/mm/2014/Seiten/mm-nfb-n-2014-05-05.aspx>, 021.05.2014.

Parlamentsdienste (ohne Datum). *Parlamentswörterbuch: Stichwort Milizparlament*. URL: <http://www.parlament.ch/d/wissen/parlamentswoerterbuch/seiten/milizparlament.aspx>, 12.05.2014.

Regierungsrat Luzern (2000). *Evaluation des WOV Versuches Kt. Luzern, Gemeinsame Evaluation von WOV und LOS*. URL: www.sgvw.ch/d/fokus/.../040617_verwaltungsreformen_ritz_lu.pdf, 12.05.2014.

Rieder, Stefan & Furrer, Cornelia (2000). *Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn*. URL: http://interface2.s-b.ch/media/2013/07/Be_WOV_SO_00.pdf, 19.05.2014.

Spezialkommission NFB (ohne Datum). *Spezialkommission "Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung NFB"* (13.092). URL: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/weitere-kommissionen/13-092/Seiten/default.aspx>, 07.03.2014.

8.3 Rechtsnormen

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2013)*, SR 101.

FHG. *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 7. Oktober 2005 (Stand 1. Mai 2011)*, SR 611.0.

FKG. *Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012)*, SR 614.0.

GRN. *Geschäftsreglement des Nationalrats vom 3. Oktober 2003 (Stand 25. November 2013)*, SR 171.13.

GRS. *Geschäftsreglement des Ständerats vom 20. Juni 2003 (Stand 1. März 2014)*, SR 171.14.

ParlG. *Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 25. November 2013)*, SR 171.10.

RVOG. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (Stand am 1. Januar 2014)*, SR 172.010.

RVOV. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (Stand am 1. Januar 2014)*, SR 172.010.1.