

Tags: Bibliosuisse bibliothèque, management,

FLAG, Einblick in das Managementsystem der Schweizerischen Nationalbibliothek

«New Public Management (NPM) ist der Oberbegriff der weltweit relativ einheitlichen ›Gesamt-Bewegung‹ der Verwaltungsreformen. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel von der Input- zur Outputorientierung.» (Schedler/Proeller 2000, S. 5).

Grundlagen des New Public Management

In der Schweiz basiert die *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)* auf dem Denkmodell NPM, welches an den spezifischen, schweizerischen Kontext angepasst wurde. Die wichtigsten Elemente sind:

- Verknüpfung von Leistungen (und Wirkungen) mit Ressourcen
- Steuerung mittels Globalbudget und Leistungsaufträgen
- klare Kompetenzzuordnung zwischen Politik und Verwaltung
- Delegation von Verantwortung an die ausführenden Verwaltungsbehörden
- Kundenorientierung

NPM ist ein Managementsystem, das heute in Verwaltungen in der Schweiz auf allen Stufen (Gemeinden, Kantone, Bund) eingesetzt wird. NPM soll das Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung klären, die Leistungen der Verwaltung vermehrt auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ausrichten und die Verwaltungsabläufe effizient (= die Dinge richtig tun) und effektiv (= die richtigen Dinge tun) gestalten.

Die Bundesverwaltung setzt die Grundlagen des NPM als *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)* um. Als organisatorische und führungsmässige Leitvorstellung des Bundes richtet sich das Konzept FLAG nach dem so- genannten 4-Kreise-Modell [1](#):

Zum 1. Kreis gehören Verwaltungsstellen, die primär politische Steuerungs- und Koordinationsaufgaben erbringen. Im 2. Kreis befinden sich Verwaltungsstellen (oder Teile davon), die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden. Der 3. Kreis umfasst Anstalten der dezentralen Bundesverwaltung mit öffentlich-rechtlichem Auftrag. Im 4. Kreis befinden sich gemischtwirtschaftliche und private Unternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllen und im Allein- oder Mehrheitsbesitz des Bundes sind.

Die allgemeinen Rahmenbedingungen für FLAG-Verwaltungseinheiten sind einheitlich festgelegt.

Im *mehrfährigen Leistungsauftrag* wird der *finanzielle Rahmen* des zu erwartenden Mittelverbrauchs geplant. Die Bewilligung der von den FLAG-Verwaltungseinheiten benötigten Kreditmittel durch das Parlament findet im Rahmen des jährlichen Voranschlags statt. Es besteht die Möglichkeit, zweckgebundene oder allgemeine finanzielle Reserven zu bilden. Diese und ebenso deren Verwendung müssen allerdings von der Bundesversammlung genehmigt werden.

FLAG-Einheiten müssen eine *Kosten- und Leistungsrechnung* führen. Basis dafür ist, dass die damit verbundene Zeit- und Leistungserfassung detailliert von allen Mitarbeitenden durchgeführt werden muss.

Die Verwaltungseinheiten unterstehen dem *Bundespersonalgesetz (BPG)*. Den Führungsgrundsätzen des Bundes bezüglich «Verwirklichung von Chancengleichheit von Frau und Mann» und bezüglich «Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung» muss angemessen Rechnung getragen werden. Es wird im Weiteren erwartet, dass der bisherige Lehrstellenbestand erhalten oder erhöht wird. Das BPG sieht in einem bescheidenen Rahmen eine leistungsabhängige Entlohnung der Mitarbeitenden des Bundes vor. Diese wird in jährlich durchgeführten Zielgesprächen bestimmt.

Die Erreichung der im Leistungsauftrag definierten Wirkungs- und Leistungsziele werden mit einem *wirkungsorientierten Controlling* gemessen. Dabei werden sowohl Wirkungs- wie auch Leistungsziele erhoben.

Bereits ein Drittel der Verwaltungseinheiten sind nach FLAG geführt. In diesen 24 FLAG-Verwaltungseinheiten erbringen ein Sechstel aller Mitarbeitenden Leistungen mit 30% des Eigenaufwandes des Bundes.

Schweizerische Nationalbibliothek: Fakten und Zahlen

Die Schweizerische Nationalbibliothek (NB) wurde 1895 als Institution des Bundes gegründet. Sie untersteht dem zum Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) gehörenden Bundesamt für Kultur (BAK). Die Aufgaben der NB sind im *Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbibliothek* und der entsprechenden Verordnung festgelegt. Ihre Hauptaufgabe ist in Artikel 2 des Gesetzes festgelegt:

«Die Nationalbibliothek hat zur Aufgabe, gedruckte oder auf anderen Informationsträgern gespeicherte Informationen, die einen Bezug zur Schweiz haben, zu sammeln, zu erschliessen, zu erhalten und zu vermitteln.»²

Der Gesetzgeber legt – im Gegensatz zur Praxis der meisten anderen Nationalbibliotheken – Wert auf einen breiten und einfachen Zugang zu den Beständen der Nationalbibliothek. Er wünscht im Weiteren ausdrücklich eine liberale Vermittlungspraxis, die zum Teil sogar die Heimausleihe vorsieht.

Als Institution der Verwaltung und damit als Institution mit Dienstleistungscharakter eignet sich die NB dafür, mittels Leistungsauftrag und Globalbudget geführt zu werden.

Die NB verfügt über ein jährliches Budget³ von ca. 35 Millionen CHF. Es setzt sich zusammen aus rund 22 Millionen CHF finanzwirksamem Kreditanteil und 13 Millionen CHF Leistungsverrechnungs-Kreditanteil. Der finanzwirksame Kreditanteil umfasst das Betriebs- und Personalbudget. Der bundesinterne Leistungsverrechnungs-Kreditanteil umfasst Leistungen wie IT-Leistungserbringung, Miete, Strom, Leistungen des Bundesamtes für Kultur etc.

Die NB beschäftigt 180 Personen, die sich einen Mittelwert von 121 Stellen teilen. Sie verfügt über einen Bestand von 5,2 Millionen Objekten (Bücher, Zeitschriften, geografische Karten, Musiknoten, Multimedia, elektronische Publikationen, Grafische Bestände) und führt das Schweizerische Literaturarchiv sowie das Centre Dürrenmatt in Neuenburg. Mit der Schweizer Nationalphonothek arbeitet sie eng zusammen und subventioniert deren Tätigkeiten.

FLAG in der Schweizerischen Nationalbibliothek

Die NB wird seit dem 1.1.2006 als FLAG-Teilamt geführt. Der erste Leistungsauftrag (2006–2008) ist bereits Vergangenheit, seit dem 1.1.2009 ist der neue, zweite Leistungsauftrag gültig (2009–2011). Nach einer ersten Reorganisation (1990–2001) hatte die Direktion der NB strategische Überlegungen zum zukünftigen Managementsystem für die Bibliothek vorgenommen. Es stellte sich rasch heraus, dass innerhalb der Möglichkeiten der Bundesverwaltung FLAG als Modell in Frage kommen könnte. Für die Jahre 2003–2006 wurde im Rahmen eines Pilotprojekts ein erster Leistungsauftrag als Test erstellt. Das eigentliche Einführungsprojekt für FLAG in der NB dauerte von 2004–2005. Es hatte das Ziel, die NB ab dem 1.1.2006 mit einem vom Parlament erteilten Leistungsauftrag und einem Globalbudget zu führen. Eine grössere Reorganisation betreffend Führungsaufgaben und eine neue Definition der internen Arbeitsabläufe waren die Folge. Das Projekt war wie folgt strukturiert:

Teilprojekt Bibliotheksentwicklung:

- Festlegen der Produktgruppen (auch Leistungsgruppen genannt), Produkte und Teilprodukte
 - Definition des Zielpublikums
 - Erstellen der Wirkungsmodelle
 - Konsolidierung der Zeit- und Tätigkeitserfassung Die Einführung der Tätigkeitserfassung erfolgte bereits 1997, die Zeiterfassung wurde schon früher eingeführt.
 - Anpassung der internen Arbeitsprozesse
 - Definition der Kennzahlen für die Erstellung des Globalbudgets
 - Anpassung und Harmonisierung der Stellenbeschreibungen für alle Mitarbeitenden
- Teilprojekt Finanz- und Rechnungswesen:

- Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung

Teilprojekt Leistungserbringung:

- Definition der Leistungserbringung durch Dritte (Logistik und Betrieb, Rechtsberatung, Übersetzungen etc.)

Teilprojekt Steuerungsinstrumente:

- Revision der Strategie
- Einführung des strategischen Controllings
- Definition der Kennzahlen

Im Dezember 2005 erteilte der Bundesrat – aufgrund der vorher erfolgten Vernehmlassung durch die Ämter der Bundesverwaltung und die Legislativ- und Finanzkommissionen des Parlaments – der NB den Leistungsauftrag 2006–2008. Dieser umfasste 8 Wirkungs- und 14 Leistungsziele, welche festgelegte Indikatoren und Standards beinhalteten. Der Leistungsauftrag 2009–2011 bewegt sich in einem vergleichbaren Rahmen. Der mehrjährige Leistungsauftrag (in der Regel gültig für eine Legislaturperiode, in der NB 2x gültig für drei Jahre, ab 2012 gültig für vier Jahre im Rahmen der üblichen Legislaturperiode) wird durch eine für ein Jahr gültige Leistungsvereinbarung präzisiert. Daraus werden die betrieblichen und die individuellen Ziele festgelegt.

Konkret kann man sich das Führungssystem der NB wie folgt vorstellen:

1. Gesetz und Verordnung geben den allgemeinen Rahmen für die Tätigkeiten der NB vor.
2. Die Strategie (aktuell 2007–2011) legt die strategischen Schwerpunkte fest.
3. Der mehrjährige Leistungsauftrag präzisiert die in der Strategie festgelegten Schwerpunkte.
4. Die einjährige Leistungsvereinbarung legt die Ziele für das laufende Jahr fest.
5. Die Vorgesetzten vereinbaren mit den Mitarbeitenden individuelle Ziele für ein Jahr.
6. Die Zielerreichung wird mittels Zeit- und Tätigkeitserfassung und mittels spezifischen Werkzeugen wie z.B. Umfragen, Auswertung von Statistiken etc. überprüft.
7. Die Wirtschaftlichkeit wird mittels Kosten- und Leistungsrechnung kontrolliert.

Das Vorgehen richtet sich nach den allgemein gültigen Regeln der Bundesverwaltung und wird gesteuert durch die Legislaturziele des Bundesrates sowie die finanzielle Planung der Bundesverwaltung. FLAG gibt der NB die Möglichkeit, mit einem Globalbudget zu arbeiten und dadurch einen leicht höheren Handlungsspielraum in Bezug auf die Mitteleinsetzung zu haben. FLAG gibt dem Parlament die Möglichkeit, die NB mittels eines konkreten Leistungsauftrags (und der Überprüfung der Zielerreichung) zu steuern.

Fazit

Heute wird ein Drittel der Verwaltungseinheiten des Bundes gemäss FLAG geführt. Eine Mehrheit der Mitglieder des Parlaments steht FLAG grundsätzlich positiv gegenüber. Die Mehrheit der Schweizer Kantone und die Hälfte der grossen Gemeinden haben Produkthaushalte eingeführt. Inhaltliche Ziele sollen in die (finanzielle) Ressourcensteuerung integriert werden. Eine wirtschaftliche und wirksame Verwaltung ist Sinnbild der attraktiven, fortschrittlichen öffentlichen Hand.

Theoretisch betrachtet, fällt das Fazit zu NPM gemischt aus. Von den fünf eingangs erwähnten Hauptzielen können zwei als erreicht betrachtet werden:

- Die Verknüpfung von Leistungen (und Wirkungen) mit Ressourcen ist gewährleistet.
- Die Steuerung erfolgt mittels Globalbudget und Leistungsaufträgen.

Nur teilweise erreicht wird die klare Kompetenzzuordnung zwischen Politik und Verwaltung. New Public Management stösst hier an die Grenzen des politischen Systems, in dem die teilweise unterschiedlichen Ziele von Politik und Verwaltung in einem stetigen Spannungsfeld zueinander stehen. Eng damit verbunden ist die Delegation der Verantwortung an die ausführenden Verwaltungsbehörden.

Teilweise erreicht ist das Ziel der Kundenorientierung. Im Falle einer Bibliothek ist es sicher korrekt, von Kunden zu sprechen, im Falle von anderen Verwaltungseinheiten sind die Bürgerinnen und Bürger oft Pflichtkunden. Im staatlichen Umfeld spielen die Gesetze des freien Marktes nur in beschränktem Rahmen.

Für die NB fällt das Fazit zur Einführung von FLAG positiv aus. Als Einheit der Bundesverwaltung hat sie sich an die Regeln und Vorgaben des Parlaments und des Bundesrates zu halten. Durch die Auseinandersetzung mit Leistungen (Produkte), Wirkung und Kosten konnte sie die Abläufe verbessern und die Planung proaktiver angehen. Der Leistungsauftrag und das Globalbudget geben der NB – wenn auch nur in einem bescheidenen Rahmen – die Möglichkeit, mit einer gewissen Flexibilität die Ziele zu erreichen und ihre Aufgabe, Helvetica für den heutigen und zukünftigen Gebrauch zu sammeln, zu erschliessen, zu erhalten und zu vermitteln, in der vom Gesetzgeber geforderten Qualität und Quantität wahrzunehmen.

Weiterführende Literatur (Auswahl)

- FLAG: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Website der FLAG-Programmleitung der Schweizerischen Bundesverwaltung): <http://www.flag.admin.ch>

Jenzer, Rudolf (2002): Mit FLAG zeigt die Staatsführung Flagge: Theorie und Praxis im Reformprojekt «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget», Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Bern

Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas (2005): 10 Jahre New Public Management: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, P. Haupt, Bern

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000): New Public Management, P. Haupt, Bern

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2000): Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Gabler, Wiesbaden

¹ Jenzer 2002, S. 9.

² NBibG SR 432.21 1992, Art. 2.

³ Budget 2009.

Résumé

Français

L'administration fédérale a défini les bases de la nouvelle gestion publique dans la GMEB – Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Depuis le 1^{er} janvier 2006, la Bibliothèque Nationale (BN) est gérée selon un mandat de prestations et une enveloppe budgétaire (GMEB).

La raison principale pour laquelle la BN, dont les activités s'accomplissent essentiellement dans le marché de l'information, est devenue une institution GMEB, c'est qu'elle se trouve confrontée à un environnement en mutations constantes, mutations auxquelles elle doit pouvoir s'adapter rapidement. Cette nécessité d'adaptation n'est guère compatible avec une organisation et une gestion administrative traditionnelle.

La GMEB donne à la BN la possibilité de travailler avec un budget global et donc de disposer d'une marge de manœuvre légèrement plus grande en matière d'affectation de moyens financiers. La GMEB donne au Parlement la possibilité de piloter la BN via un mandat de prestations concret (et un contrôle de l'atteinte des objectifs). L'introduction de la GMEB est perçue comme globalement positive par la BN. En tant qu'unité de l'administration fédérale, elle doit s'en tenir aux règles fixées par le Parlement et le Conseil fédéral. Le contrat de prestations et le budget global donne par ailleurs à la BN la possibilité d'atteindre ses objectifs avec une certaine flexibilité et en répondant aux exigences de qualité posées par le législateur.