Zeitschrift: Arbido

Herausgeber: Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare; Bibliothek Information Schweiz

Band: - (2009)

Heft: 1: Managemententwicklung und Personalführung im I&D-Bereich = Evolution du management et gestion du personnel dans le domaine I&D = Evoluzione del management e gestione del personale in ambito I&D

Artikel: FLAG, Einblick in das Managementsystem der Schweizerischen Nationalbibliothek

Autor: Balzardi, Elena

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-769819

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

FLAG, Einblick in das Managementsystem der Schweizerischen Nationalbibliothek

Elena Balzardi, Vizedirektorin
Schweizerische 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.»[1]

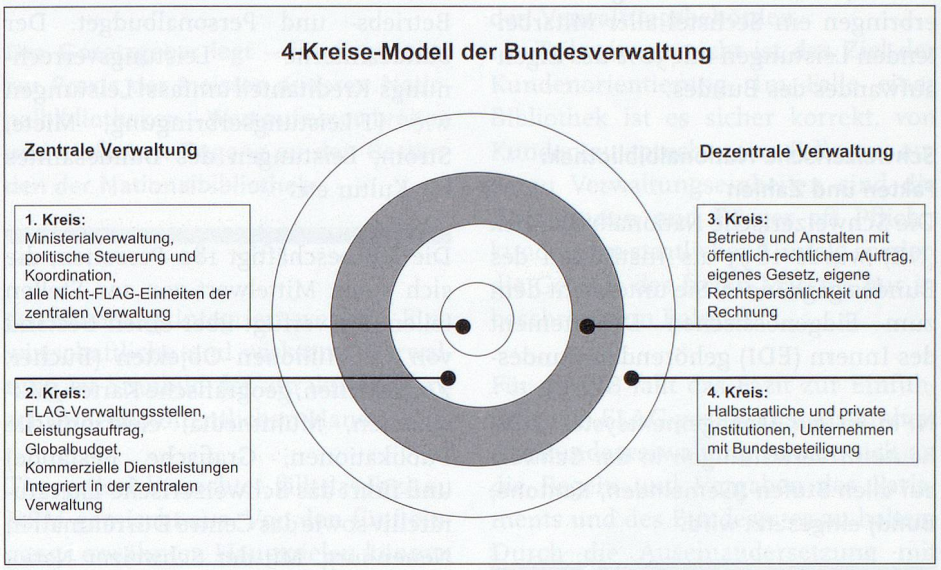
Grundlagen des New Public Management

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 sogenannten 4-Kreise-Modell[2]:



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 *mehrjährigen 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 Entlöhnung der Mitarbeitenden des Bundes vor. Diese wird in jährlich durchgeführten Zielgesprächen bestimmt.

1 Schedler/Proeller 2000, S. 5
2 Jenzer 2002, S. 9

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.»[3]

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.

NPM ist ein Managementsystem, das heute in Verwaltungen in der Schweiz auf allen Stufen (Gemeinden, Kantone, Bund) eingesetzt wird.

Die NB verfügt über ein jährliches Budget[4] 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:

Die Bundesverwaltung setzt die Grundlagen des NPM als Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) um.

Die Bewilligung der von den FLAG-Verwaltungseinheiten benötigten Kreditmittel durch das Parlament findet im Rahmen des jährlichen Voranschlags statt.

Teilprojekt Bibliotheksentwicklung:
- Festlegen der Produktgruppen (auch Leistungsgruppen genannt), Produkte und Teilprodukte
- Definition des Zielpublikums
- Erstellen der Wirkungsmodelle
- Konsolidierung der Zeit- und Tätigkeitserfassung[5]
- 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 ver-

3 NBibG SR 432.21 1992, Art. 2

4 Budget 2009

5 Die Einführung der Tätigkeitserfassung erfolgte bereits 1997, die Zeiterfassung wurde schon früher eingeführt

gleichbaren Rahmen. Der mehrjährige Leistungsauftrag (in der Regel gültig für eine Legislaturperiode, in der NB 2× 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.

Die Erreichung der im Leistungsauftrag definierten Wirkungs- und Leistungsziele werden mit einem wirkungsorientierten Controlling gemessen.

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.

Der Gesetzgeber legt – im Gegensatz zur Praxis der meisten anderen Nationalbibliotheken – Wert auf einen breiten und einfachen Zugang zu den Beständen der Nationalbibliothek.

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

ABSTRACT

La GMEB et le système de gestion de la Bibliothèque Nationale

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 1er janvier 2006, la Biblioithèque 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.

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.

Kontakt: elena.balzardi@nv.admin.ch

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

A propos de la Nouvelle gestion publique

Entretien avec David Giauque, professeur assistant à l'Université de Lausanne, membre de l'Institut d'études politiques et internationales, docteur en administration publique de l'Université de Lausanne et de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).

Evoquons un cas concret. Dans le monde des archives, nous observons le développement d'entreprises privées portées par des représentants de jeunes générations bien formées, qui offrent leurs services à des administrations publiques pour le traitement et l'archivage de la production documentaire. Comment situer ces prestataires de service dans l'espace de la gestion publique d'aujourd'hui?

C'est typique de ce qu'on appelle l'*outsourcing*. C'est une pratique qui figure dans le programme de la Nouvelle gestion publique. En gros, le programme dit que tout ce que l'Etat n'a pas besoin de faire directement est à confier à des prestataires externes. Un geste qui part du principe qu'une telle démarche permet à l'Etat de faire des économies. Des économies du fait que les salaires ne sont pas directement liés aux classes salariales de l'Etat (donc potentiellement plus faibles) et parce que les charges sociales ne sont pas imputées à l'Etat.

On voit ce mouvement se développer dans tous les domaines; pour les archives je vous crois sur parole, mais on le voit aussi dans bien d'autres domaines comme la traduction, l'informatique ou le social, la prise en charge de la petite enfance étant un exemple typique. C'est vraiment une stratégie qui vise à amincir l'Etat en donnant des activités à des prestataires externes, jugés plus efficaces que l'Etat pour réaliser certaines missions. En l'occurrence, et ce n'est pas banal, on ne sait pas si cette hypothèse est vraie. Les recherches n'ont pas réussi à démontrer que c'est le cas.

Il faudrait étudier les effets de *l'outsourcing* secteur par secteur pour en mesurer la pertinence et vérifier l'impact de la démarche sur les standards de qualité. Sur ce point-là, en tout cas, il faut être clair: les recherches montrent que l'outsourcing est synonyme de diminution du standard de qualité.

Il faut ajouter que *l'outsourcing* induit quelque chose qu'on oublie parfois: le contrôle du prestataire par le public. Cela suppose un système de gestion sur la base d'indicateurs permettant de s'assurer que le prestataire externe fournit véritablement ce qui lui a été demandé. Il faut donc définir les indicateurs, former du personnel pour effectuer le contrôle des prestataires et disposer d'une comptabilité analytique ad hoc. Tout cela coûte! Bien souvent, ces coûts ne sont pas pris en considération et parfois on peut imaginer que les coûts de contrôle sont plus élevés que l'externalisation. Il n'y a en tout cas aucune évidence empirique en faveur d'une externalisation systématique.

Il demeure que l'externalisation a également pour objectif que le service se rapproche du citoyen. L'externalisation pourrait autoriser une meilleure prise en compte des besoins du citoyen et de ses préoccupations. C'est aussi une des raisons de l'externalisation.

Faut-il y voir un changement de comportement générationnel?

C'est un autre facteur évoqué dans votre question; vous parliez effectivement des jeunes générations. C'est extrêmement intéressant. La *génération Y* – celles et ceux nés entre 1979 et 1994 dans le jargon managérial – a des valeurs plus diffuses que celle de leurs parents. Pour ces enfants des *baby boomers*, volontiers relativistes, la «vérité» est un peu partout. On constate que ces classes d'âge sont plutôt enclines à prendre leurs distances face aux valeurs classiques du secteur public et qu'elles ne confèrent en tout cas plus aux institutions publiques le rôle de gardien des valeurs collectives.

Au Canada, cette transformation sociologique a fait l'objet d'une stratégie d'Etat. Le renouvellement des postes par les jeunes issus de la *génération Y* a été fortement pratiqué. Formés dans les *business schools*, favorables aux nou-