

Geschäftsprüfungsaudit des Bundesamts für Sport
Anhang zum Pilotprojekt „Geschäftsprüfungsaudit EDA/VBS“ der
Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

vom 18. Juni 2007

Der vorliegende Bericht wird im Bundesblatt publiziert.
Als Referenz für Zitate gilt die Bundesblattpublikation.

Das Wichtigste in Kürze

Das vorliegende Geschäftsprüfungsaudit zielt auf eine summarische Beurteilung der politischen und betrieblichen Führung des Bundesamts für Sport (BASPO) aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht. Es hat den Status eines Pilotprojekts und soll den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Räte eine Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Erweiterung ihres Kontrollinstrumentariums liefern.

Die Resultate des Audits sind insgesamt positiv. Das BASPO präsentiert sich als eine wichtige sportpolitische Institution, die politisch und betrieblich professionell geführt wird. Das Amt geniesst aufgrund breiter Fachkompetenz, sehr guter Vernetzung, zweckmässiger Infrastrukturen und vor allem auch seiner professionellen Leistungen im In- und Ausland einen sehr guten Ruf.

Als politisches Kontrollorgan beobachten die GPK die Regierung und Verwaltung mit dem Ziel, die Transparenz öffentlichen Handelns zu stärken und Optimierungsspielräume aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund kommen im Folgenden neben den zahlreichen Stärken auch die verbesserungsfähigen Punkte zur Sprache. Diese richten sich nicht nur an das Amt, sondern auch an das VBS, den Bundesrat und das Parlament.

Politische Führung

Die gesetzlichen Grundlagen des BASPO sind veraltet und werden derzeit revidiert. Das Amt verfügt über einen klaren bundesrätlichen Leistungsauftrag, der allerdings stark vom Amt selbst geprägt ist. Die Führung mit FLAG erlaubt einen gezielten, flexiblen Ressourceneinsatz. Die Mittelausstattung des Amtes darf gemessen am Auftrag als angemessen bezeichnet werden. Das Interesse und tiefere Verständnis des Parlaments für die Verwaltungssteuerung mittels FLAG und für die Sportpolitik des Bundes sind begrenzt.

Das VBS nimmt seine Führungs- und Aufsichtsverantwortung gegenüber dem BASPO wahr und nimmt auf strategisch wichtige Geschäfte angemessenen Einfluss. Die Reportingvorgaben des VBS an seine Dienststellen sind überkomplex.

Das Globalbudget des BASPO bildet nur die Funktionsausgaben, nicht die finanziell gewichtigeren Transferausgaben ab. Die Subventionen der Sportförderung werden nicht über FLAG gesteuert. Dies erschwert eine integrierte strategische Führung und Kontrolle der Sportpolitik des Bundes. In diesem Zusammenhang ist die Rolle der Eidgenössischen Sportkommission, die parallel zum VBS eine Steuerungs- und Kontrollfunktion gegenüber dem BASPO innehat, zu klären.

Strategie

Das BASPO beobachtet sein Umfeld und reagiert flexibel auf Veränderungen. Die Früherkennung von wichtigen Trends kann noch verbessert werden.

Ergänzend zu den Zielvorgaben von FLAG hat das BASPO im Jahr 2005 einen vorbildlichen internen Strategieprozess lanciert. Die Strategie BASPO hat sich zu einem zentralen Führungsinstrument des BASPO entwickelt.

Das Risikomanagement des BASPO entspricht nicht den bundesrätlichen Vorgaben. Trotz vorhandener Konzepte in Einzelbereichen fehlt eine Übersicht über die primären Risiken, Verantwortlichkeiten und Gegenmassnahmen.

Positionierung & Portfolio

Die Produkte(gruppen) entsprechen keiner eigentlichen Produktdefinition, sondern sind mehrheitlich institutionell definiert. „Produkte“ wie Jugend+Sport enthalten dadurch mehrere Einzelleistungen, und identische Leistungen gehören unter Umständen zu verschiedenen Produktgruppen.

Das Portfolio des BASPO umfasst klassische Regulierungsaufgaben, Forschung, Bildung und diverse Dienstleistungen. Diese breite Aufstellung ist nicht unumstritten. Für die einen bringt sie Synergiegewinne und ist eine angemessene Reaktion auf die mangelnde Bereitstellung entsprechender Leistungen durch die privaten und öffentlichen Partner. Für die anderen führt das breite Portfolio zu Verzettelung, Effizienzverlusten und Schnittstellenproblemen und wirft betreffend der im Amt integrierten Hochschule auch ordnungspolitische Fragen auf.

Partnerschaften

Das BASPO hat einen klaren Begriff von seinen Kunden und deren Bedürfnissen. Die Kundenzufriedenheit wird regelmässig gemessen, und aus den Ergebnissen resultieren konkrete Verbesserungsinitiativen.

Das BASPO ist im Schweizer Sport gut vernetzt, ist ein kompetenter Ansprechpartner, geht Allianzen ein und schafft Synergien. Mehrheitlich wird dem BASPO auch attestiert, seine Partner vor wichtigen Entscheidungen anzuhören.

Die Arbeitsteilung und die Kooperationsformen mit externen Partnern konnten in letzter Zeit weit gehend geklärt werden. Im Verhältnis zwischen dem BASPO und den Kantonen besteht im Bereich des Schul- und Berufsschulsports Klärungsbedarf. Bei den Breitensportlichen Kampagnen sind neben BASPO zahlreiche weitere Akteure aktiv, und es ist zu prüfen, ob diese Aktivitäten nicht stärker an einer Stelle gebündelt und mit einem einheitlichen Leistungsauftrag gesteuert werden können. Auch in den Beziehungen zwischen dem BASPO und den Hoch- und Fachhochschulen sind gewisse Schnittstellen noch optimierbar, etwa im Bereich der studentischen Mobilität.

Das BASPO erhält grundsätzlich von den bundesinternen Serviceanbietern die erforderlichen Vorleistungen. Die Zusammenarbeit ist aber teilweise umständlich und die gelieferte Qualität - etwa im Bereich der Informatik oder Immobilien – ist aus Sicht des BASPO zum Teil nicht befriedigend. Die auch für FLAG-Ämter geltende Verpflichtung, bei den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes einzukaufen, wird in diesem Audit in Frage gestellt.

Organisation

Die kürzlich revidierten Aufbau- und Ablaufstrukturen des BASPO erweisen sich als zweckmässig. Die Führungsstruktur des Amtes wurde vereinheitlicht und gestrafft, was ein rascheres, gezielteres Agieren ermöglicht. Zwischen dem neu gestalteten

Bereich Sportpolitik / Sportförderung und anderen Amtsbereichen sind gewisse Positionierungsfragen und Schnittstellen zu klären. Im Bereich Sportmedien ist die Definition der Prozesse noch nicht abgeschlossen.

Mit der Reform Magglingen 2005 wurden sieben auf die Produktgruppen ausgerichtete Kernprozesse definiert. Insgesamt bewähren sich die Prozesse in der Praxis, doch fehlt in einzelnen Bereichen ihre konsequente Befolgung.

Die Unterstützungsprozesse in den Bereichen Finanzen, Personal, IT etc. erbrachten bis vor Kurzem zuhanden der Linie keine befriedigenden Dienstleistungen, wurden aber inzwischen gebündelt und professionalisiert, wenn auch in einzelnen Bereichen noch Nachholbedarf besteht.

Betriebliche Führung

Das BASPO verfügt über vorbildliche betriebliche Instrumente und Prozesse, um seinen Auftrag in messbaren Zielen zu konkretisieren und deren Umsetzung zu überwachen.

Mehrere Bereiche des BASPO verfügen über zertifizierte Prozesse, Kundenfeedbacks und andere Qualitätssicherungsmaßnahmen. Das Qualitätsmanagement beim BASPO ist aber stark dezentral geprägt; ein integriertes Qualitätsmanagement, das die einzelnen Initiativen an einem gemeinsamen Qualitätsverständnis ausrichtet, ist nur in Umrissen erkennbar.

Das BASPO berichtet regelmässig und umfassend an seine politischen Führungsinstanzen und beliefert diese insgesamt mit der erforderlichen Steuerungsinformation. Während das Reporting zum amtsinternen Strategieprozess als vorbildlich bezeichnet werden kann, wurden beim FLAG-Reporting zwischen Zielvorgaben und Berichterstattung einzelne Inkohärenzen gefunden. Das Reporting des BASPO ist stark auf FLAG ausgerichtet und berichtet über den im Globalbudget nicht abgebildeten Subventionsbereich zu wenig bzw. in zu wenig gebündelter Form.

Die Kommunikation des BASPO nach aussen war bis vor kurzem verzettelt und wenig koordiniert. Vor diesem Hintergrund wurde eine neue Kommunikationsstrategie definiert und ein Kommunikationsstab auf der Direktionsstufe eingerichtet.

Ein einheitliches Corporate Design des Bundes hat zweifellos seine Berechtigung, doch sollte das neue Erscheinungsbild der Eidgenossenschaft profilierten Einzelmarken wie Magglingen den nötigen Raum lassen, was gegenwärtig nicht der Fall ist und dem öffentlichen Auftritt des BASPO geschadet hat.

Ressourcenmanagement

FLAG gewährleistet eine gesteigerte Kosten- und Leistungstransparenz und erlaubt einen gezielten und flexiblen Mitteleinsatz. Das BASPO verfügt über eine transparente Kosten-Leistungs-Rechnung. Diese erlaubt es jedoch nicht, den Mittelfluss in der Optik der vier strategischen Prioritäten des BASPO abzubilden – hier wäre noch mehr Transparenz möglich.

Im Subventionsbereich, beispielsweise bei der Unterstützung der Sportverbände, besteht bezüglich der Effizienz und Transparenz des Mitteleinsatzes noch Verbesserungspotenzial.

Bei der Mittelverteilung der Sportförderung nach Altersklassen ist aufgrund der Zielgruppendefinition von J+S eine deutliche Konzentration bei den Zehn- bis Zwanzigjährigen sichtbar. Auf die jüngeren Kinder entfallen vergleichsweise wenig Mittel, obschon hier wichtige Weichen für das spätere Bewegungsverhalten gestellt werden.

Beim Kostenmanagement und sparsamen Ressourceneinsatz im BASPO bestehen noch Steigerungspotenziale. Auf der Ebene der Produkte und Produktgruppen gibt es kaum Anreize für Mehreinnahmen oder Einsparungen. Es fehlt eine Leistungszeiterfassung, mit der der Einsatz der knappen Ressource Zeit optimiert werden könnte. Bei den Unterstützungsprozessen bestehen einzelne Doppelspurigkeiten und Einsparmöglichkeiten. Eine interne Leistungsverrechnung zwischen den Bereichen des BASPO findet nur teilweise statt.

Im Umweltmanagement wurden im vergangenen Jahr deutliche Fortschritte erzielt. Im Gegensatz zu den Vorjahren weist das BASPO im Vergleich mit anderen Verwaltungseinheiten eine unterdurchschnittliche Zahl von Umweltbelastungspunkten auf. Im Wissensmanagement besteht noch Potenzial. Das BASPO verfügt weder über ein Intranet noch über eine zeitgemässe Dokumentenverwaltung, die den raschen bereichsübergreifenden Datenzugriff ermöglicht.

Kultur & Leadership

Der Werterrahmen und die Betriebskultur des Amtes werden auf der Grundlage der verfügbaren Informationen und der Eindrücke vor Ort positiv beurteilt. Wichtige Werte wie Respekt und Toleranz werden gelebt, der tägliche Umgang ist kollegial.

Die Führungsqualitäten der Vorgesetzten und der Amtsleitung werden positiv beurteilt. Die Führung gibt der Organisation eine Richtung vor, vertritt sie kompetent nach aussen, entscheidet rechtzeitig und fundiert und befähigt die Mitarbeitenden zur Zielerreichung. Vereinzelt wird ein gewisser Aktivismus des obersten Managements kritisiert.

Trotz Fortschritten kann die Corporate Identity des BASPO noch verbessert werden. Nach einer langen Phase des Wachstums und der Reformen sind die einzelnen Teile des Amtes noch nicht unter einem Dach zusammengewachsen.

Personalmanagement

Die hohe Fachkompetenz und Motivation sowie die überdurchschnittliche Personalfriedenheit sind klaren Stärken des BASPO. Das Amt führt regelmässige Personalbefragungen durch; aus den Kritikpunkten der resultieren konkrete Verbesserungsinitiativen.

Die Leistungen des Personaldienstes beschränkten sich bis vor kurzem auf die klassische Personaladministration, ein umfassendes HR-Management fehlte. Mit den Restrukturierungen von Magglingen 2005 ist der Dienst nun auf dem Weg zu einem professionellen internen Geschäftspartner. In Bereichen wie Rekrutierung oder Be-

ratung der Linie konnte bereits Einiges verbessert werden, in Bereichen wie Personalentwicklung, Nachwuchsförderung oder Personalbeurteilung besteht noch Nachholbedarf.

Leistungen

Eine umfassende Leistungs- und Wirkungsbeurteilung der Aktivitäten des BASPO ist im Rahmen dieses summarischen Audits nicht angestrebt und auch nicht möglich. Die bestehenden Umfragen bei Kunden und Anspruchsgruppen sowie die im Rahmen dieses Audits durchgeführten Interviews bescheinigen dem BASPO, in allen Amtsbereichen gute bis sehr gute Leistungen zu erbringen, wobei sich in Einzelbereichen durchaus auch Verbesserungspotenziale zeigen.

Summary

The aim of the present management audit was to carry out a summary assessment of the political and operational management of the Federal Office for Sport (FOSPO) from the point of view of general parliamentary overview. This was a pilot project which was to provide the Control Committees (CCs) of the federal chambers with a basis for decision-taking in connection with the possibility of expanding their range of monitoring tools.

The results of the audit are on the whole positive. The FOSPO is an important political institution in the field of sport, run professionally from both a political and an operational point of view. By reason of its vast range of specialised skills, the fact that it networks with many partners, its appropriate infrastructure and in particular the services it provides with great professionalism, the Office enjoys an excellent reputation both in Switzerland and abroad.

As organs of political control the CCs monitor the activities of the government and the administration with the aim of making the actions of the public authorities more transparent and identifying potential for optimisation. It is for this reason that the report addresses the areas where improvements could be made, as well as listing the many strengths of the FOSPO. These observations are intended not only for the Office but also for the DDPS, the Federal Council and parliament.

Political management

The legal basis for the FOSPO, now obsolete, is currently being revised. The Office has a clear job description which, although it was originally set out by the Federal Council, has been largely elaborated by the FOSPO itself. MPMGB allows for funds to be targeted in a flexible manner. In relation to its mandate, it can be said that the funds allocated to the Office are adequate. Parliament's interest in and understanding of MPMGB, which is the administration's steering instrument, and of the Confederation's policy regarding sport are limited.

The DDPS assumes responsibility for the management and monitoring of the FOSPO and has an appropriate level of influence on its main strategy. The aims set by the DDPS and its sections regarding reporting are too complicated.

The FOSPO's main budget includes expenditure for operations but not for subsidies, which represent a more important expense. The subsidies granted for promoting sport are not monitored using MPMGB. This makes the integrated management and strategic control of the federal sports policy more difficult. Against this background, there is a need for clarification regarding the role of the Federal Committee for Sport which, alongside the DDPS, plays a management and controlling role.

Strategy

The FOSPO observes what is going on around it and reacts in a flexible way to developments. There is still room for improvement with regard to early identification of important trends.

In addition to the aims set out under MPMGB, the FOSPO introduced an exemplary strategic procedure in 2005. This strategy has since become an essential management tool for the Office.

Risk management at the FOSPO does not correspond to the aims set out by the Federal Council. Although appropriate programmes exist for certain areas, an overall view of the primary risks, responsibilities and measures to be taken is lacking.

Positioning and portfolio

The products and product groups do not correspond to a real definition of the products but have been drawn up, for the most part, from an institutional point of view. The result is that “products” such as the “Jeunesse+ Sport” scheme include different services and identical services are included in different product groups.

The FOSPO’s portfolio comprises classical regulatory tasks as well as research, education and various other features. This diversification has not gained approval in every quarter. Some feel that it enables synergies to be exploited and constitutes a suitable reaction to the inadequacy of the services proposed by private and public service-providers. Others are of the opinion that this broad portfolio has led to dispersal, lower efficiency and interface problems; these people also question the fact that the national sports centre in Magglingen also comes under the auspices of the Office.

Partners

The FOSPO has a clear picture of its customers and their needs. Customer satisfaction is regularly assessed and concrete measures for improvements are drawn up based on the results.

The Office has effective networks in Switzerland; it is a competent partner, sets up alliances and creates synergies. There are many people who emphasise that the Office consults its partners before taking any important decisions.

The distribution of tasks and the manner in which it cooperates with its external partners have been largely clarified recently. Further clarification is necessary, however, between the FOSPO and the cantonal authorities with regard to sport in schools and vocational colleges. As far as concerns campaigns to promote sport among the general public, many players are involved and the possibility of regrouping these activities under the umbrella of one service and managing them through a standard service mandate needs to be examined. Similarly, there is room for improvement in certain interfaces between the FOSPO on the one hand and the universities on the other, for example regarding student mobility.

The Confederation’s service-providers supply the FOSPO with the basic services it requires. This collaboration is sometimes complicated, however, and the FOSPO is not always happy with the quality of these services, for example in the fields of IT and real estate. The fact that the FOSPO, like the MPMGB offices, is obliged to turn to the relevant federal services for procurement is brought into question by the present audit.

Organisation

The reorganisation recently undertaken at the FOSPO has proved its worth. The structure of the Office's management has been harmonised and lightened, enabling them to speed up and target their reactions. It now remains to clarify questions concerning positioning and interfaces between the new section for policy and sports promotion and other sections. The sports media section has not yet finished defining its procedures.

As part of the 2005 Magglingen reform programme, seven key procedures were defined based on product groups. Overall, these procedures appear convincing, but they are not applied systematically by certain sections.

Only recently it was observed that the back-up procedures in the areas of finance, human resources, IT, etc. were not functioning satisfactorily as part of the hierarchy. In the meantime they have been reorganised and made more professional, although certain areas still need to be optimised.

Operational management

The FOSPO has exemplary tools and procedures for carrying out its mandate regarding measurable aims and for monitoring their implementation.

Several sections of the Office use standardised procedures and make use of feedback and other measures for quality assurance. Nevertheless, quality management is very much decentralised; it is nigh on impossible to identify the outline of integrated quality management which includes initiatives from each section in a common measure.

The FOSPO reports regularly and in detail on its activities to its political superiors. It provides them with the information they need in order to fulfil their steering role. While reporting with regard to internal strategic procedures can be qualified as exemplary, a number of points of incoherence were seen between the aims and the reports in the reporting carried out under MPMGB. The FOSPO's reporting is strongly focused on MPMGB and lacks clarity with regard to subsidies, which are not included in the main budget.

Until recently the FOSPO's external communication was still fragmented and rather uncoordinated. For this reason a new strategy has been drawn up and a special section has been set up in charge of communication at management level.

There is no doubt that the standardisation of the visual identity of the Confederation is fully justified, but this new visual identity should leave enough room to manoeuvre for already established institutions such as Magglingen. This is not the case at present and this situation is damaging for the FOSPO's image among the general public.

Resource management

MPMGB ensures greater transparency in terms of cost and services as well as enabling funds to be allocated in a targeted and flexible way. The FOSPO's management accounting is analytical and transparent, although it does not shed light on fund flow in relation to the Office's four priority strategic areas of activity. At this level transparency could be improved.

As far as concerns subsidies, for example for sports federations, the way in which funds are allocated could be more efficient and transparent.

With regard to the distribution of funding earmarked for promoting sport by age group, the 10-20 age group is clearly being given priority owing to the definition of the target groups under the Jeunesse + Sport scheme. There is less funding for younger children, while important benchmarks can be set for children between the ages of 10 and 20 that will influence their physical activity as adults less funding for the younger children, although physical activity of this age cohort will influence the behaviour of the later adults.

It must be pointed out that there is still room for improvement regarding the management of costs and the efficient use of resources within the FOSPO. As far as concerns products and product groups, there are almost no incentives for saving or increasing income. It was noted that there is no activity-based time recording which might serve as a basis for optimising the use of time, which is a limited resource. Support processes are in part superfluous and savings could be made in this respect. There is only a limited level of internal reckoning for services provided between the different sections of the FOSPO.

Considerable improvements were made last year with regard to environmental considerations. Unlike in the preceding years, the FOSPO's level of pollution was lower than the average for other administrative departments. Information management could still be improved, however. The Office does not have an intranet nor an up-to-date data management system to provide quick access to data from all the sections.

Atmosphere and leadership

Based on the information available and the impressions we formed on site, we can draw a positive conclusion regarding the prevailing values and atmosphere of the Office. Important values such as respect and tolerance are part of the daily routine and a friendly atmosphere prevails.

The line superiors and the senior management appear to be competent leaders. Those responsible set out the direction to be followed, represent the Office competently, take balanced decisions on time and enable their staff to achieve the aims set. There is some criticism of activism among the senior management.

Despite the progress made, the identity of the FOSPO could be strengthened. After a long phase of growth and reform, there is still no real feeling of cohesion between certain sections of the Office.

Human resources management

Specialised skills, motivation and the high rate of job satisfaction among the staff of the FOSPO are its undeniable trumps. The Office carries out regular surveys among its staff and reacts to criticism through concrete measures aimed at improving matters.

Until recently, the services provided by the human resources department included only standard human resources management; there was no overall HRM. Since the 2005 Magglingen reform, the service is becoming a professional internal partner.

Improvements have been made in areas such as staff recruitment and line advice, but efforts still need to be made regarding employee development, training up junior staff and staff assessment.

Performance

We have not attempted to carry out a detailed assessment of the performance and the impact of the activities of the FOSPO in this report, which would not in any case have been possible. According to the surveys carried out by the Office among its customers and interested parties and the interviews that formed part of the audit, the services provided by the FOSPO can be rated good to excellent; there is potential for improvement in certain areas.

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	1
Summary	6
1 Auftrag	11
2 Gegenstand, Ziele und Methodik	12
3 Analyse und Bewertung	14
3.1 Das BASPO - ein Kurzporträt	14
3.2 Politische Führung	15
3.3 Strategie	18
3.4 Positionierung & Portfolio	20
3.5 Kunden und Partner	23
3.6 Struktur	26
3.7 Betriebliche Führung	28
3.8 Ressourcenmanagement	31
3.9 Kultur & Leadership	35
3.10 Personalmanagement	36
3.11 Leistungen	37
4 Zusammenfassende Beurteilung	39
Anhang 1: Bewertungskriterien und –grundlagen	42
Anhang 2: Literatur- und Dokumentenverzeichnis	52
Anhang 3: Liste der Interviewpartner	54
Anhang 4: Wichtige Zahlen und Fakten zum BASPO auf einen Blick	55
Anhang 5: Abkürzungsverzeichnis	56
Impressum	57

1

Auftrag

Im Rahmen des Pilotprojekts „Geschäftsprüfungsaudit EDA/VBS“ hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, ein Bewertungsinstrument für die Durchführung von so genannten Geschäftsprüfungsaudits von Dienststellen des Bundes aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Oberaufsicht zu entwickeln und die Machbarkeit, den Aufwand und den Nutzen dieses Instruments an einem konkreten Fallbeispiel zu erproben. Als Fallstudienobjekt wurde das Bundesamt für Sport (BASPO) ausgewählt.

Hintergrund des Pilotprojekts ist, dass im Kontrollinstrumentarium der GPK womöglich eine Lücke besteht. Das heutige Portfolio deckt niederschwellige Kontrollen mit geringem Aufwand und sehr aufwändige Kontrollen mit grosser Untersuchungstiefe gut ab. Im Bereich der mittleren Reichweite fehlt tendenziell ein Instrument, das unter Verwendung einer standardisierten, betriebswirtschaftlich orientierten Methodik mit begrenztem Aufwand die summarische Beurteilung der politischen und betrieblichen Führung einer Dienststelle des Bundes (z. B. eines Bundesamts) aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht erlaubt.

Das genannte Pilotprojekt soll den GPK eine Entscheidungsgrundlage dafür liefern, ob das Geschäftsprüfungsaudit vor diesem Hintergrund künftig definitiv ins Portfolio der GPK aufgenommen werden soll.

Der vorliegende Anhang enthält nur die Ergebnisse der Fallstudie BASPO. Eine allgemeine Darstellung der Positionierung, der Ziele und Methoden des Geschäftsprüfungsaudits als potenzielles Instrument der GPK findet sich im Hauptbericht, der dem vorliegenden Anhang zugrunde liegt.

2

Gegenstand, Ziele und Methodik

Das Ziel des vorliegenden Geschäftsprüfungsaudits ist eine *summarische* Bestandesaufnahme der Stärken und gegebenenfalls auch Schwächen der Strukturen, Prozesse und Leistungen des BASPO einschliesslich der Frage, wie dieses von den politischen Führungsinstanzen (Departement, Bundesrat, Parlament) geführt und beaufsichtigt wird.

Das Audit erhebt nicht den Anspruch einer alle Facetten des „Mikromanagements“ umfassenden Bestandesaufnahme – eine solche wäre aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Oberaufsicht auch nicht stufengerecht, sondern ist Sache des BASPO und des departementalen Controllings. Das vorliegende Audit zielt auch nicht auf eine Beurteilung der *Sachgeschäfte* im Verantwortungsbereich der betroffenen Dienststelle, also beispielsweise der Zweckmässigkeit oder Wirksamkeit des Förderprogramms „Jugend+Sport“ (J+S) oder der Dopingbekämpfung des Bundes. Vielmehr will das Geschäftsprüfungsaudit die diesen Sachgeschäften zugrunde liegenden politischen und betrieblichen Managementprozesse der Zielorganisation sowie das Schnittstellenmanagement zu den strategischen Partnern aus der Optik eines übergeordneten parlamentarischen Kontrollorgans beurteilen.

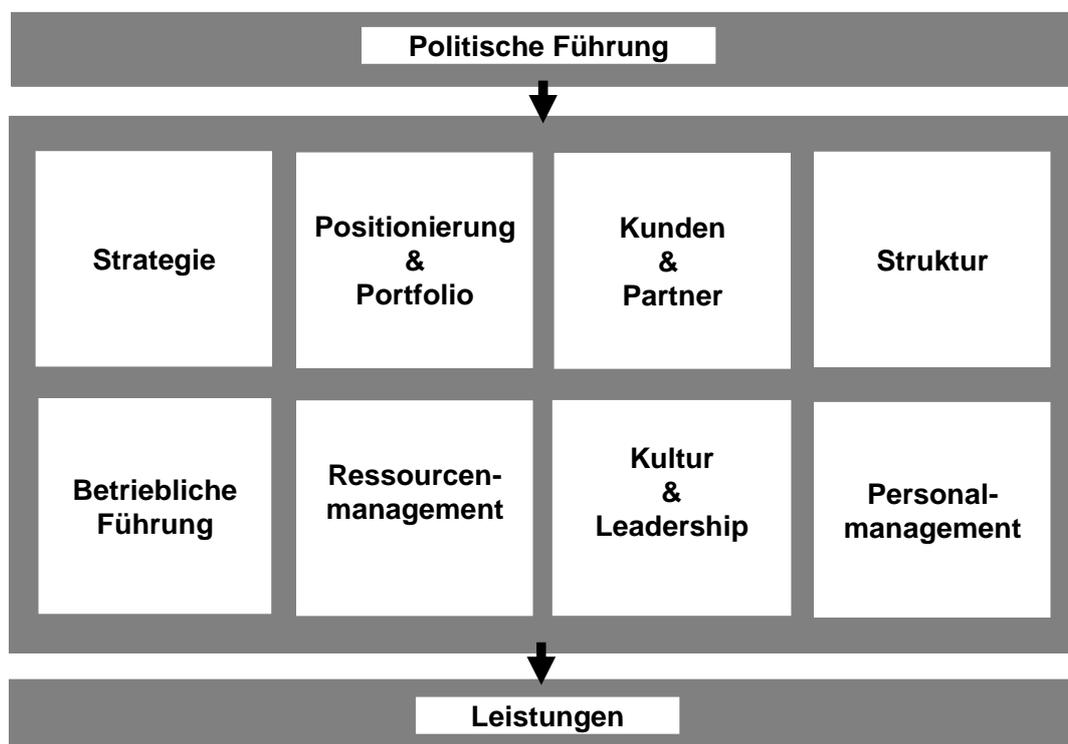
Auf diese Weise will das Geschäftsprüfungsaudit einen Beitrag dazu leisten, dass die GPK ihre Aufgabe, die Geschäftsführung von Bundesrat und Verwaltung zu überwachen, allfällige Mängel frühzeitig erkennen und Optimierungsspielräume auf-

zuzeigen, in Ergänzung zu ihrem bestehenden Instrumentarium künftig noch besser wahrnehmen können.

Dem vorliegenden Audit liegt der von der PVK entwickelte Bewertungsrahmen gemäss Abbildung 1 zugrunde. Dieser ist im Hauptbericht, dem dieser Anhang zugrunde liegt, dokumentiert und wird hier nur noch kurz beschrieben. Der Bewertungsrahmen bedient sich neben anderen Quellen namentlich des *Common Assessment Framework* (CAF) der Europäischen Union, einem auf dem weit verbreiteten EFQM-Ansatz¹ basierten Qualitätsmanagementkonzept für die öffentliche Verwaltung.

Bewertungsrahmen parlamentarisches Geschäftsprüfungsaudit

Abbildung 1



Quelle: PVK

Die Auditierung der Zielorganisation erfolgt entlang der in Abbildung 1 gezeigten Struktur und anhand der in Anhang 1 angegebenen Kriterien. Im Sinne der breiteren Abstützung der Ergebnisse besteht die Datengrundlage des Audits aus folgenden Elementen:

- Primärdokumente BASPO (Gesetzestexte, Leistungsauftrag, Strategiepapiere, Reportings etc. → vgl. Anhang 2)
- bestehende Studien und Untersuchungen BASPO (Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, interne Audits etc. → vgl. Anhang 2)

¹ European Foundation for Quality Management.

- 17 standardisierte Leitfadeninterviews, davon zehn mit Mitarbeitenden des BASPO und sieben mit Akteuren im Umfeld des Amtes → vgl. Anhang 3).

Die Auswertung dieser Daten erfolgt mittels der einschlägigen Methoden der empirischen Sozialforschung, insbesondere der Inhaltsanalyse² sowie einfacher statistischer Frequenzanalysen. Zeigt die Datenlage Ambivalenzen oder Widersprüche auf, werden diese im Bericht vermerkt. Das BASPO und das Generalsekretariat VBS erhielten Gelegenheit, zu einem Vorentwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen und allfällige Unstimmigkeiten zu berichtigen.

3 Analyse und Bewertung

3.1 Das BASPO - ein Kurzporträt

Dieses Kapitel gibt einen Kurzüberblick über den Auftrag, die institutionelle Einbettung und die Ressourcen des BASPO.

Das BASPO ist die nationale Amtsstelle für Fragen des Sports. 1944 als Sportschule gegründet, erweiterte sich sein Auftrag schrittweise zu dem einer sportpolitischen Institution. Per Anfang 1998 wurde die vormalige Eidgenössische Sportschule in ein Bundesamt umgewandelt. Das BASPO ist zuständig für die Vorbereitung und den Vollzug von Erlassen und Vereinbarungen im nationalen und internationalen Sport. Es entwickelt die nationale Sportpolitik und wirkt zusammen mit den privatrechtlichen Partnern an der Erfüllung der daraus resultierenden Massnahmen mit. Als Ausbildungs- und Forschungsstätte ist das Amt für die Führung eines Hochschulstudiengangs, eines Forschungsinstituts sowie des Förderwerks J+S verantwortlich, bildet Verbandskader aus, stellt diverse Bildungsangebote bereit und führt in Magglingen und Tenero zwei Ausbildungs- und Trainingszentren für den Breiten- und Spitzensport. Nicht zuletzt ist das BASPO eine wichtige Dokumentations- und Informationsstelle des Schweizer Sports.

Nach einer Periode im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) ist das BASPO seit 1998 institutionell wieder dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) unterstellt und ist seit Anfang 2001 ein FLAG-Amt.

Das Amt verfügte im Jahr 2006 über gut 300 Vollzeitstellen. Der Voranschlag der Erfolgsrechnung 2007³ sieht inklusive der befristeten Bundesleistungen für die EURO 08 einen Aufwandkredit von 165,8 Mio. CHF und Erträge von 12,6 Mio. CHF vor. Ferner sind für 2007 Investitionsausgaben von 13,5 Mio. CHF budgetiert.

Per 1. April 2005 übernahm mit Matthias Remund ein neuer Direktor die Führung des BASPO.

² Vgl. z. B. Mayring 2003 oder Früh 2004.

³ Eidgenössische Finanzverwaltung 2007, S. 93.

Dieses Kapitel skizziert den politisch vorgegebenen Handlungsrahmen, in dem das BASPO agiert. Es wird untersucht, ob die politischen Führungsinstanzen dem Amt klare Ziele vorgeben, ob sie es mit den nötigen Ressourcen ausstatten und ob sie es zweckmässig steuern und beaufsichtigen.

Gesetzliche Grundlagen

Die normativen Grundlagen des BASPO finden sich namentlich in Artikel 68 BV,⁴ im Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport (im Folgenden „Bundesgesetz“),⁵ einer Reihe von daran anschliessenden Vollzugsverordnungen sowie im bundesrätlichen Konzept für eine Sportpolitik in der Schweiz.⁶

Das Bundesgesetz von 1972 ist veraltet. Neuere Handlungsfelder des Bundes - etwa im Bereich der Bewegungsförderung, der Bekämpfung von Auswüchsen im Sport oder der Ausrichtung von Grossveranstaltungen - sind ungenügend geregelt. Auch die Frage der Aufgaben des Bundes in Abgrenzung und in Zusammenarbeit mit den privaten, kantonalen und kommunalen Akteuren des Sports sind im geltenden Gesetz nicht oder nicht genügend klar angesprochen.

Die Aufgabenbeschreibung des BASPO in Artikel 13 des Bundesgesetzes ist einerseits sehr allgemein, enthält andererseits aber auch organisatorische Spezifikationen, die in Ausführungsbestimmungen zu regeln sind. Zwischen den Aufgabenbeschreibungen des BASPO in Artikel 13 des Bundesgesetzes und Artikel 15 der Organisationsverordnung VBS bestehen unnötige Redundanzen, aber auch unterschiedliche inhaltliche Stossrichtungen, was der Kohärenz der gesetzlichen Basis des BASPO abträglich ist.

Das Bundesgesetz von 1972 befindet sich derzeit in Totalrevision. Gemäss heutiger Planung ist die parlamentarische Phase im Sommer 2009 und das Inkrafttreten des neuen Gesetzes per Anfang 2011 vorgesehen.

Gemessen an anderen Politiksektoren ist das Interesse des Parlaments für sportpolitische Fragen eher begrenzt, obschon über die Parlamentarische Gruppe Sport, Swiss Olympic und andere Verbände entsprechende Einflusskanäle bestehen. Dennoch kann die politische Sensibilität für die positive Wirkung des Sports auf die Gesundheit, die Leistungsfähigkeit und die gesellschaftliche Integration noch gestärkt werden – nicht zuletzt in Anbetracht der Gesundheitskosten in Milliardenhöhe, die die Folgeerkrankungen von Bewegungsmangel und Übergewicht jährlich verursachen.

Bei den Mitgliedern des Parlaments mangelt es teilweise an einem tieferen Interesse und Verständnis für die Steuerung der Sportpolitik des Bundes mittels FLAG. So haben beispielsweise die zuständigen Kommissionen den BASPO-Leistungsauftrag 2004-2007 mit einem Nettofinanzierungsbedarf von immerhin rund 500 Mio. CHF ohne grosse Diskussionen durchgewinkt und kaum inhaltliche Akzente gesetzt.⁷ Andererseits wurde seitens der Kommissionen teilweise auch die Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit des BASPO aufgrund der damals gelieferten Zahlen in Frage gestellt.

⁴ SR 101.

⁵ SR 415.0.

⁶ Bundesrat 2000.

⁷ Protokolle der Sitzungen der WBK-N und WBK-S vom 20.8.2003 und vom 1.9.2003.

Leistungsauftrag und Globalbudget

Die politische Steuerung des BASPO erfolgt in erster Linie mit einem vierjährigen bundesrätlichen Leistungsauftrag sowie einer jährlichen departementalen Leistungsvereinbarung. Diese beiden Instrumente formulieren die strategischen Schwerpunkte und Ziele für die jeweilige Periode und definieren auf der Produktgruppen- bzw. Produktebene finanzielle Eckwerte sowie messbare Ziele und Zielerreichungsindikatoren.

Diese Führung des Amtes nach den Grundsätzen von FLAG ist zweckmässig und effizient. FLAG erlaubt eine Führung mit Zielvorgaben auf allen Organisationsebenen und begünstigt einen raschen, gezielten und flexiblen Ressourceneinsatz. Im Vergleich zu konventionell geführten Verwaltungseinheiten des VBS ist die Kosten- und Leistungstransparenz des BASPO höher, und der Kontrollaufwand für die Aufsichtsorgane ist geringer.

Die Ressourcen des Amtes werden gemessen am Auftrag des Amtes im Rahmen der in diesem Audit durchgeführten Umfrage mehrheitlich als ausreichend beurteilt. Für eine Minderheit entsprechen die politischen Ansprüche an das Amt nicht den verfügbaren Mitteln.

Das Globalbudget des BASPO steuert nur die Funktionsausgaben und –einnahmen.⁸ Der Transferbereich der Beiträge und Entschädigungen an Dritte, der im Jahr 2007 mit immerhin rund 70 Mio. CHF budgetiert ist, ist im Globalbudget nicht abgebildet. Dies erschwert eine integrierte politische Steuerung und Kontrolle der Sportförderung des Bundes und muss als Konstruktionsfehler von FLAG bezeichnet werden.

Der formell vom Bundesrat erteilte Leistungsauftrag des BASPO ist in hohem Masse durch das Amt selbst definiert. Diese „Selbststeuerung“ des Amtes ist aufgrund der überlegenen Sachkompetenz des BASPO nachvollziehbar, andererseits kann die mangelnde Trennschärfe zwischen politischem Auftraggeber und ausführender Administration kritisiert werden.

Departementale Führung und Aufsicht

Die institutionelle Eingliederung des BASPO in das VBS ist diskutabel, da in wichtigen Handlungsfeldern wie Bildung, Forschung oder Gesundheit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) inhaltlich eigentlich mehr Berührungspunkte bestehen. Indes hat sich der Sport im VBS nach einer längeren Integrationsphase als eigenständiger Departementsbereich etabliert und wird seitens des VBS strategisch gut geführt. Sollte ein Bundesbildungsministerium geschaffen werden, wäre die departementale Zuordnung des BASPO neu zu diskutieren.

Die departementale Führung des BASPO durch die Departementspitze darf als gut bezeichnet werden. Der Departementchef und seine sportpolitischen Stabsorgane nehmen die strategische Führungsverantwortung mittels Leistungsvereinbarung, Reporting und Controlling sowie regelmässigen Führungsgesprächen⁹ angemessen wahr.

⁸ Gemeint sind Personal- und Sachausgaben, Investitionen sowie Verkäufe, Gebühren und verrechenbare Dienstleistungen.

⁹ Derzeit einschliesslich der Führungsgespräche zur EURO 08 rund 15 Gespräche pro Jahr.

Neben dem Finanz- und Leistungsreporting im Rahmen von FLAG verlangt das VBS von seinen Dienststellen eine regelmässige Berichterstattung in nicht weniger als sieben verschiedenen Berichtslinien.¹⁰ Es sind dies:

- Jahresziele VBS
- Finanzreporting
- Personalreporting
- Statusbericht Informatiksicherheit
- Risikobericht Projekte VBS
- Schwerpunktgeschäfte Chef VBS
- Politische Agenda VBS

Dazu kommen noch weitere regelmässige oder unregelmässige Berichterstattungspflichten auf Stufe Bundesrat/Bundeskanzlei, beispielsweise betreffend die Jahresziele oder den Geschäftsbericht des Bundesrates. Auf der Stufe des BASPO generiert die Erfüllung dieser umfangreichen Reportingpflichten erhebliche Aufwände.

Da die Subventionen im Leistungsauftrag nicht abgedeckt sind, nimmt das Generalsekretariat VBS im Bereich der Transferleistungen folgerichtig keine Aufsicht wahr; diese obliegt formell der Eidgenössischen Sportkommission (ESK), wird de facto jedoch zunehmend vom BASPO selbst oder von Dritten wahrgenommen, was dem Kriterium einer systematischen Verwaltungsaufsicht gemäss Artikel 8 Absatz 3 RVOG widerspricht.

Eidgenössische Sportkommission (ESK)

Die ESK ist eine aus Vertretern der Kantone, Schulen, Verbände und Forschung zusammengesetzte Kommission. Sie ist als Fachorgan des Bundes für Fragen des Sports vor wichtigen Entscheiden anzuhören, hat vor allem im Bildungs- und Subventionsbereich verschiedene Aufsichtsfunktionen, stellt Antrag auf die Gewährung von Förderbeiträgen und koordiniert die sportwissenschaftliche Forschung.¹¹ Mit der Transformation der ehemaligen Sportschule Magglingen zum BASPO und dessen Umwandlung in ein FLAG-Amt wurde die Sportpolitik des Bundes stark umgestaltet. Da das Profil der ESK nicht entsprechend angepasst wurde, bestehen heute in der politischen Führungs- und Aufsichtsstruktur zwischen VBS, ESK und BASPO gewisse Überlappungen und Inkohärenzen. Die ESK hat in den vergangenen Jahren an strategischer Bedeutung verloren und nimmt ihren gesetzlichen Auftrag nicht mehr in allen Bereichen wahr. Gewisse Kontrollfunktionen wie die Aufsicht über Jugend & Sport (J+S) oder über die Eidgenössische Hochschule für Sport (EHSM) oder betreffend die korrekte Verwendung von Förderbeiträgen gingen ganz oder teilweise an die Linienorgane im BASPO bzw. das Generalsekretariat VBS über. Dieses teilweise auf Selbstkontrolle beruhende Kontrollregime mag materiell funktionieren, stellt aber formell eine Abweichung zu Artikel 14 Bundesgesetz dar.

¹⁰ VBS 2006a.

¹¹ Bundesgesetz, Artikel 14.

Dieses Kapitel untersucht, ob das BASPO eine mittel- und längerfristige Strategie zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags hat; es wird untersucht, ob das Amt sein Umfeld angemessen beobachtet, Chancen und Gefahren frühzeitig erkennt und ob es angemessen auf diese reagiert.

Umfeldmonitoring und Früherkennung

Auf der Grundlage des bundesrätlichen Sportkonzepts wurde im Jahr 2002 das vom BASPO finanzierte *Observatorium Sport und Bewegung Schweiz* gegründet. Es hat den Auftrag, anhand verschiedener Daten und Indikatoren wichtige Entwicklungen zu Sport und Bewegung frühzeitig zu erkennen und die Grundlagen für die Konzeption und Überprüfung sportpolitischer Massnahmen zu legen. Ein umfassendes Umfeldmonitoring des Schweizer Sports seitens des Bundes ist somit sichergestellt.

Das BASPO agiert vorausschauend und ist in der Lage, rasch auf sich abzeichnende neue Entwicklungen zu reagieren. Die Früherkennung wichtiger Trends - z. B. das gehäufte Auftreten von Übergewicht bei Kindern - kann noch verbessert werden.

Nach dem Amtsantritt des neuen Direktors entwarf das BASPO im Jahr 2005 ein Positionierungskonzept, das im Sinne einer SWOT-Analyse¹² die internen Stärken und Schwächen sowie die externen Chancen und Gefahren erfasst und daraus eine vor allem auf den Kommunikationsaspekt ausgerichtete Strategie skizziert.

Amtsinterner Strategieprozess

Die unter dem neuen Direktor eingeleitete Strategie des Amtes unter dem Titel *Strategie und Massnahmen BASPO* findet Anerkennung. Sie wurde in einem partizipativen Prozess erarbeitet und hat dazu geführt, dass sich die oberen Kader mehr für die übrigen Arbeitsgebiete des Amtes interessieren und sich häufiger im konstruktiven Sinne in andere Bereiche einmischen. Die auf einen Zeitraum von 5-6 Jahren angelegte Strategie definiert die prioritären Handlungsfelder des Amtes in folgenden Quadranten:

¹² SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats. Gebräuchliche Abkürzung für eine betriebswirtschaftliche Analyse organisationsinterner Stärken / Schwächen sowie der Chancen / Gefahren im Organisationsumfeld.



Quelle: BASPO

Für alle vier Felder werden eine überschaubare Anzahl strategischer Ziele und Massnahmen definiert. Ergänzend zum FLAG-Reporting berichtet das BASPO dem VBS quartalsweise über den Umsetzungsstand. Diese *Strategie und Massnahmen BASPO* haben sich neben dem FLAG-Instrumentarium zum zentralen Führungsinstrument des BASPO entwickelt. Die Strategie hat eine wichtige Navigatorfunktion, erleichtert den fokussierten Mitteleinsatz und fördert die Transparenz gegenüber den politischen Führungsinstanzen und den Anspruchsgruppen.

Mit den FLAG-Instrumenten sowie *Strategie und Massnahmen BASPO* bestehen bisher zwei separate Führungsinstrumente, die sich inhaltlich ergänzen. Die Produktgruppen gemäss FLAG bilden die organisatorische Sichtweise, die vier Strategiefelder die Sichtweise der strategischen Geschäftsfelder ab. Folgerichtig werden diese beiden Instrumente gegenwärtig in einer Matrix zusammengeführt und in einem so genannten *Cockpit* visualisiert. Diese vernetzte Betrachtungsweise erleichtert die stufengerechte Führung und Information auf den Stufen der Geschäftsleitung, der Produktgruppen und der Produkte, die Nachvollziehbarkeit von Entwicklungen und die Früherkennung von kritischen Ereignissen.

Risikomanagement

Im Jahr 2005 beschloss der Bundesrat eine Risikopolitik, deren Ziel es ist, einen systematischen und effizienten Umgang mit den vielfältigen Risiken, denen die Bundesverwaltung ausgesetzt ist, zu finden und entsprechende Verantwortlichkeiten zu

definieren.¹³ Die Verwaltungseinheiten sind namentlich für die systematische Erfassung, Bewertung und aktive Bewirtschaftung der Risiken in ihrem Bereich, die Bezeichnung von Risikoeignern, das Erstellen von Massnahmenplänen und die laufende Optimierung der Risikosituation zuständig.

Unser Audit ergibt, dass das BASPO derzeit nicht über eine Risikopolitik im Sinne der bundesrätlichen Vorgaben verfügt. Für einzelne Bereiche wie den Betrieb des Sport- und Kongresszentrums bestehen partielle Konzepte, aber es fehlt eine auch in Privatunternehmen geläufige Übersicht über die zentralen finanziellen, politischen, operationellen, rechtlichen und technischen Risiken mit entsprechenden Bewertungen, Gegenmassnahmen und Verantwortlichkeiten.

3.4 Positionierung & Portfolio

Dieses Kapitel handelt von der Frage, ob das BASPO im Politikfeld „Sport“ eindeutig positioniert ist, ob es sich von anderen Akteuren klar abgrenzt und ob es für die Erfüllung seines Auftrags ein zweckmässiges Portfolio aufweist.

Produktdefinition

Das BASPO gliedert seine Dienstleistungen in Produkten, die in folgenden vier Produktgruppen zusammengefasst sind:

- Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen (EHSM)
- Sportpolitische Geschäfte
- Infrastruktur und Betrieb (I+B)
- Centro Sportivo Tenero (CST)

Diese Produktgruppen entsprechen keiner eigentlichen Produktdefinition, sondern sind anhand der leistungserbringenden Organisationseinheiten institutionell definiert und lehnen sich stark an die Aufbauorganisation des Amtes vor der Einführung von FLAG an. Die Folge davon ist, dass „Produkte“ wie J+S oder das Nationale Leistungszentrum eine Vielfalt von Einzelleistungen abdecken und dass andererseits identische Leistungen wie die Bereitstellung von Infrastrukturen und Unterkünften an den Standorten Magglingen und Tenero unter verschiedenen Produktgruppen subsummiert sind. Hintergrund ist, dass man bei der Einführung von FLAG die Akzeptanz des neuen Steuerungsmodells durch eine Umkrepelung historisch gewachsener Strukturen nicht gefährden wollte. Insgesamt hat sich diese Produktgruppenstruktur in der Praxis eingespielt; trotzdem sind Strukturen und Inhalte nicht deckungsgleich, was Abgrenzungs- und Schnittstellenprobleme schafft und die Transparenz nach aussen schmälert. Mit einer konsequent outputorientierten Produkt- und Produktgruppendefinition könnte das Amt die interne und externe Transparenz und Schnittstellenklarheit noch steigern.

Leistungsportfolio

Die Aktivitäten des Bundes im Bereich der Sportförderung beschränkten sich lange auf den Erlass von Rahmenvorschriften für Sport in der Schule, die Leitung von J+S

¹³ Eidgenössisches Finanzdepartement 2004. Den Hinweis auf diese Studie verdankt die PVK der Eidgenössischen Finanzkontrolle.

sowie die Führung der Sportschule Magglingen. In den letzten Dekaden hat sich dieses Aufgabenspektrum stark ausgeweitet. Es umfasst heute hoheitliche Regulierungsaufgaben, die Vergabe von Fördermitteln, Studien- und Weiterbildungsangebote, Forschungs- und Beratungsaktivitäten, Präventionskampagnen sowie die Bereitstellung umfassender Infrastrukturen. Tabelle 1 zeigt dieses Portfolio auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung 2006:¹⁴

Produkte und Aktivitäten des BASPO nach Produktgruppen

Tabelle 1

Produktgruppe Hochschule

- administrative und pädagogische Leitung von J+S
- Diplom- und Bachelorstudiengänge für hauptberufliche Sportlehrkräfte
- sportbezogene Nachdiplomausbildungen und Weiterbildungsmodule
- anwendungsorientierte sportwissenschaftliche und -medizinische F&E
- Aus- und Weiterbildung von Militärsportleitern
- Führung der Spitzensport-Rekrutenschule
- Ausbildung und Beratung von Verbands- und Nationaltrainern von Swiss Olympic
- Führung des Nationalen Leistungszentrums für Spitzen- und Nachwuchssport
- sportmedizinische Versorgung, Leistungsdiagnostik und Beratung inkl. Sportphysiotherapie
- Konzeption und Evaluation von sportbezogenen Gesundheitsförderprojekten
- Betrieb einer Mediendokumentations-, Ausleih- und Verkaufsstelle für den Schweizer Sport
- Konzeption und Produktion von Sportmedien

Produktgruppe Sportpolitik und Sportförderung

- Konzeption, Strategie und Evaluation der Sportpolitik des Bundes
- Umsetzung der Sportpolitik des Bundes (Networking, Projektfinanzierung, Kampagnen)
- Führung des Generalsekretariats der Eidgenössischen Sportkommission (ESK)

Produktgruppe Infrastruktur und Betrieb

- Fachtechnische Bauleitung und Unterhalt der Infrastrukturen des BASPO
- Beratung, Ausbildung, Publikationen und Normung betr. Bau und Betrieb von Sportanlagen
- Führung des Sportkongresszentrums Magglingen inkl. Restaurations- und Hotelleriebetrieb

Produktgruppe Centro Sportivo Tenero

- Führung des nationalen Kurs- und Ausbildungszentrums Tenero
- Bereitstellung entsprechender Infrastruktur, Unterkunft und Verpflegung

übergreifend

- Grundlagenarbeit, Prävention, Forschung, Kontrollen etc. in der Dopingbekämpfung
- Konzeption / Umsetzung von Massnahmen zur Sicherheit und Gewaltbekämpfung im Sport
- Konzeption und Umsetzung von öffentlichen Sicherheitsmassnahmen EURO 2008

Quelle: PVK

¹⁴ VBS 2006.

Die Ausweitung dieses Aktivitätsspektrums des BASPO spiegelt sich auch in den Bundesaussgaben im Bereich des Sports, die seit 1970 zirka um den Faktor 8 und seit 1990 immerhin um zirka das Doppelte gestiegen sind. Ein wichtiger Treiber dieser Entwicklung ist das sportpolitische Konzept des Bundesrates,¹⁵ das die Sportpolitik des Bundes entlang verschiedener Ziele im Bereich der Gesundheit, der Bildung, der Leistung, der Wirtschaft und der Nachhaltigkeit auf eine neue Basis stellt und dem BASPO verschiedene neue Aufgaben zuweist.

Das Audit der PVK kommt bezüglich der Angemessenheit des Portfolios des BASPO zu keinem eindeutigen Befund; die zugrunde liegenden Umfrageergebnisse polarisieren in zwei Gruppen: Für die eine ist das erweiterte Aktivitätsspektrum des BASPO eine angemessene Reaktion auf die wachsende Bedeutung des Sports und die mangelnde Bereitstellung entsprechender Dienstleistungen und Infrastrukturen durch den privaten Sport, die Kantone und Gemeinden.¹⁶ Aufgrund von Kollektivgutproblemen müsse sich der Bund zunehmend engagieren, wenn der Bewegungsmangel und andere negative Trends in der Gesellschaft gestoppt werden sollen. Aufgrund der Professionalisierung und Spezialisierung sei auch im Leistungssport mehr Engagement des Bundes nötig, wenn die Schweiz vorankommen bzw. sich auf einem gewissen Niveau halten wolle. Ausserdem resultierten aus der simultanen Aufstellung des BASPO als politiknahe Verwaltungsstelle sowie Bildungs- und Forschungsstätte wertvolle Synergien. Würde das BASPO Teile seines heutigen Aktivitätsspektrums auslagern, würde es Schlüsselkompetenzen verlieren und müsste die ausgelagerten Dienstleistungen zu hohen Preisen und womöglich geringerer Qualität wieder einkaufen.

Die andere Gruppe beurteilt das breite Aktivitätsspektrum des Amtes deutlich skeptischer. Für sie sind die drei Funktionen *Politik*, *Hochschule* und *Dienstleistungen* nicht unter einen Hut zu bringen. Sie kritisiert, das BASPO verzettle sich in zu vielen Aktivitäten, verliere dadurch an Effizienz, verwische sein Profil, setze zu wenig Prioritäten, verwässere die bekannte „Marke“ Magglingen, schaffe Abgrenzungsprobleme, vervielfache den Koordinationsbedarf mit den Partnerorganisationen oder strebe im Schweizer Sport eine Führungsrolle an, die mit dem Föderalismus und dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar sei.

Abgesehen von diesen grundlegenden Fragen wird in der PVK-Umfrage im Einzelnen punkto Leistungsportfolio des BASPO in Frage gestellt:

- die fachliche Unabhängigkeit der EHSM angesichts ihrer Ansiedlung bei einem Bundesamt,
- die erforderliche kritische Masse der EHSM als Hochschule, angesichts ihrer jährlich < 100 Fachhochschul- und Trainerdiplomen,
- der Akademisierungstrend der EHSM, der die traditionell starke Praxisnähe der Schule gefährde,
- die räumliche Konzentration von Sportmedizin und Leistungsdiagnostik in Magglingen, die den Wettbewerb verschiedener Anbieter reduziere,

¹⁵ Bundesrat 2000.

¹⁶ Kritisiert wird z. B. das lange Zeit geringe Niveau der Sportwissenschaften an den Schweizer Hochschulen oder Umsetzungsprobleme mit Projekten wie „Qualität im Schulsport“ oder „Allez-hop“, die den Bund zu mehr Engagement in den genannten Bereichen veranlassen würden.

- die erweiterten Aktivitäten des BASPO in der Gesundheits- und Bewegungsförderung und bei der Bekämpfung unerwünschter Begleitscheinungen des Sports. Das Amt solle geeignete konzeptionelle und finanzielle Rahmenbedingungen zuhanden der dezentralen Partner des Schweizer Sports bereitstellen, selber aber keine Breitensportlichen Kampagnen wie „schweiz.bewegt“, „schule.bewegt“ oder „Allez-hop“ durchführen.

Eine fundierte Beurteilung dieser schwierigen Positionierungsfragen des BASPO in Abgrenzung zu den privaten und öffentlichen Partnern würde eine umfassende Evaluation der Schweizerischen Sportpolitik erfordern, was über den vorliegenden Auftrag hinausginge. Die PVK beschränkt sich auf die Feststellung, dass die im Rahmen dieses Audits durchgeführte Umfrage unterschiedliche Auffassungen zur Positionierung und zum Portfolio des BASPO aufzeigt; auch die befragten BASPO-Kader setzen, beispielsweise bei der Bewegungsförderung oder den negativen Begleitscheinungen des Sports, bezüglich Rolle und Portfolio des BASPO durchaus unterschiedliche Akzente. Hier besteht im Rahmen der Erarbeitung des neuen Bundesgesetzes noch Klärungsbedarf. Bei der Definition des Portfolio des BASPO und seiner Rolle im Schweizer Sport ist dem Subsidiaritätsgrundsatz Rechnung zu tragen, den auch der Bundesrat in seinem sportpolitischen Konzept postuliert.¹⁷

3.5 Kunden und Partner

In diesem Kapitel geht es darum, wie das BASPO seine Beziehungen zu wichtigen Anspruchsgruppen pflegt. Es wird gefragt, ob das Amt seine „Kunden“ und deren Bedürfnisse kennt, ob die Schnittstellen zu wichtigen Vollzugspartnern geklärt sind, ob Synergien genutzt werden und ob das Amt von den bundesinternen Zulieferern mit den nötigen Vorleistungen unterstützt wird.

Kundenorientierung

Im Gegensatz zu diversen anderen Bundesstellen hat das BASPO eine klare Vorstellung von seinen Kunden¹⁸ und deren Bedürfnissen. Im Jahr 2006 wurde erstmals eine umfassende Kundenbefragung durchgeführt, die alle 1 ½ Jahre wiederholt werden soll. Diese Umfrage liefert ein recht genaues Bild der Ansprüche und der Zufriedenheit der BASPO-Kunden, aufgeschlüsselt nach Produkten und Zielgruppen. Ergänzend dazu führen die einzelnen Bereiche wie beispielsweise J+S oder die Sportstudienanbieter der EHSM vertiefende sektorielle Zufriedenheitsumfragen durch.

Aus den Kundenumfragen des BASPO resultieren konkrete Verbesserungsinitiativen. Beispiele hierfür sind angepasste Kursangebote von J+S, verbesserte Informationsgrundlagen im Bereich der Dopingbekämpfung oder Vereinfachungen im Anmeldesystem für die Nutzung der BASPO-Infrastrukturen sowie bei der Administrierung von Bewegungskampagnen.

¹⁷ Bundesrat 2000, S. 4.

¹⁸ Damit sind im weitesten Sinne die Nachfrager einer privat oder öffentlich erbrachten Leistung gemeint.

Vernetzung mit strategischen Partnern

Mit der in Kapitel 3.4 geschilderten Erweiterung des Portfolios des BASPO haben sich in den letzten Jahren auch die Schnittstellen zu den externen Partnern vervielfacht. Zu den wichtigsten Partnern des Amtes gehören die Verbände und Vereine des privatrechtlichen Sports und namentlich der Dachverband Swiss Olympic, die Kantone, Gemeinden und ihre politischen Vertretungsorgane, die Schulen und Hochschulen, andere Bundesämter,¹⁹ diverse Fundraising- und Fördereinrichtungen²⁰ sowie zunehmend auch internationale Institutionen.

Nachdem hier bis vor Kurzem eindeutiger Handlungsbedarf bestand, dürfen die Schnittstellenklarheit und Kooperationsbeziehungen zwischen dem BASPO und seinen externen Partnern heute trotz Verbesserungspotenzialen insgesamt positiv beurteilt werden: Das BASPO ist im Schweizer Sport sehr gut vernetzt, stellt ein kompetenter Ansprechpartner dar, reagiert rasch auf neue Anforderungen und erzielt zusammen mit strategischen Partnern Synergien.²¹ Das Amt bezieht seine Partner mehrheitlich in wichtige Entscheidungen ein und hört sie an.

Die Rollenteilung mit dem zentralen Partner Swiss Olympic war bis vor kurzem diffus. Der Lead und die Zuständigkeiten im Spitzen- und Breitensport waren unklar, der Geldfluss und die personellen Verflechtungen undurchsichtig.²² Per Anfang 2007 haben das BASPO und Swiss Olympic ihre Zusammenarbeit in einer neuen Vereinbarung geregelt.²³ Dieser zufolge hat Swiss Olympic den Lead beim Spitzensport und den Themen fairer/sicherer Sport, während das BASPO die allgemeine Sport- und Bewegungsförderung anführt. In den Bereichen Nachwuchsförderung sowie Aus- und Weiterbildung ist die Führungsfunktion je nach Produkt weiterhin geteilt.²⁴ Mit der erwähnten Kooperationsvereinbarung sind die meisten Schnittstellen zwischen Swiss Olympic und dem BASPO zumindest formell geklärt – nun muss sich die Regelung in der Praxis bewähren. Allerdings bleiben gewisse Schnittstellen auch in der neuen Regelung diffus, und die finanziellen Lasten sind ungleich verteilt. So nehmen z.B. beide Stellen weiterhin Aufgaben in der Dopingbekämpfung gemeinsam wahr, wobei das BASPO die finanzielle Hauptlast trägt, obschon eigentlich Swiss Olympic hier gemäss der Kooperationsvereinbarung den Lead hat. Die tägliche Zusammenarbeit zwischen BASPO und Swiss Olympic wird vor allem auf der obersten Ebene als gut bezeichnet, während auf der Programm- und Projektebene die Koordination und das Wissensmanagement noch verbessert werden kann; damit Swiss Olympic seinen Lobbyingauftrag optimal wahrnehmen kann, wäre es aus Sicht des Dachverbands ausserdem wünschenswert, seitens des BASPO über den Stand wichtiger sportpolitischer Geschäfte (z. B. parlamentarische Vorstösse) noch besser im Bild zu sein.

¹⁹ Z. B. das Bundesamt für Gesundheit.

²⁰ Z. B. die Sport-Toto-Gesellschaft, die Sporthilfe oder die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz.

²¹ So konnte etwa die EHSM im Jahr 2005 für laufende Mandate und Forschungsprojekte 1,6 Mio CHF Drittmittel akquirieren.

²² Z. B. bei der Dopingbekämpfung oder bei der Nachwuchsförderung.

²³ VBS, BASPO, Swiss Olympic 2007 und 2007a.

²⁴ Z. B. wird Swiss Olympic Talents von Swiss Olympic, die J+S-Nachwuchsförderung vom BASPO geführt.

Die Zusammenarbeit zwischen dem BASPO und den Kantonen hängt stark von den einzelnen Themen ab; sie scheint etwa bei J+S²⁵ oder beim Nationalen Sportanlagenkonzept sehr gut, beim Schulsport und der Anerkennung von Lehrdiplomen aber spannungsvoll zu sein. Aus Sicht des BASPO hängt die Qualität der Zusammenarbeit zudem stark von den einzelnen Kantonen ab. Auf der Ebene der kantonalen Vertretungen scheint die fachlich ausgerichtete Beziehung des BASPO zur Konferenz der kantonalen Sportbeauftragten gut zu funktionieren, während die eher politisch ausgerichtete Beziehung zur Erziehungsdirektorenkonferenz noch zu verbessern ist. In der PVK-Umfrage werden teilweise auch die Vielzahl und die mangelnde Bündelung der vom BASPO initiierten Anlässe und Tagungen kritisiert, die die Kapazitäten der Kantone überfordern würden. Schliesslich seien gewisse breiten-sportliche Kampagnen des Bundes wenig in den Gemeinden und Schulen verankert worden, weshalb die Ziele des BASPO teilweise verfehlt worden seien.²⁶

In der Bewegungs- und Gesundheitsförderung bestehen mit den verschiedenen Stellen im Bundesamt für Gesundheit (BAG) und im BASPO, mit Swiss Olympic, der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz und weiterer Akteure ein unübersichtliche Vielzahl von Akteuren; die entsprechenden Aktivitäten wären mit Vorteil an einer Stelle zu bündeln und mit einem einheitlichen Leistungsauftrag zu steuern.

In den Beziehungen zwischen dem BASPO und den Fachhochschulen sowie den Universitäten bestehen teilweise unklare Schnittstellen, und im Verkehr zwischen der EHSM und anderen Sporthochschulen ist die studentische Mobilität noch verbesserungsfähig.²⁷ Beim Netzwerk Sportstudien Schweiz lebt das BASPO einigen Interviewpartnern zufolge die Partnerschaft unter Gleichen zu wenig und neigt zu einer gewissen Vereinnahmung der Partner.

Vorleistungen der Zulieferorganisationen des Bundes

Das Audit der PVK zeigt, dass das BASPO grundsätzlich die erforderlichen Vorleistungen von den bundesinternen Serviceanbietern erhält. Die Zusammenarbeit mit einzelnen Leistungserbringern ist aus Sicht des Amtes jedoch umständlich, und die Qualität ist nicht immer befriedigend.²⁸ Das zentrale Beschaffungswesen der Bundesverwaltung ist träge und aufwändig. Aus betriebswirtschaftlicher Optik ist die auch für FLAG-Ämter geltende Verpflichtung, bei den zentralen Beschaffungsstellen der Bundesverwaltung einzukaufen, in Frage zu stellen.²⁹

Im Einzelnen ist etwa das so genannte Service Level Agreement³⁰ des BASPO mit der Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) zu wenig auf die Bedürfnisse des BASPO zugeschnitten. Die hohen Sicherheitsvorkehrungen der Militärinformatik erschweren den Verkehr des BASPO mit seinen zahlreichen Partnern im Schweizer

²⁵ Bei J+S stehen allerdings Fragen der Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Raum.

²⁶ So konnte „schweiz.bewegt“ im Jahr 2006 nur knapp 100 Gemeinden bewegen und lag damit 50 % unter der Zielmarke gemäss der Leistungsvereinbarung.

²⁷ Kritisiert werden hier gewisse administrative Umständlichkeiten bei der EHSM sowie Zulassungsschranken auf der Master- und PhD-Stufe bei den Universitäten.

²⁸ Die Sichtweise der hier kritisierten Zulieferer konnte im Rahmen dieses Audits nicht eingeholt werden.

²⁹ Ähnliche Fragen stellten sich auch beim Dienststellenbesuch von MeteoSchweiz Subkommission EDI/UVEK der GPK-N am 15.11.2006.

³⁰ Damit ist eine Vereinbarung zwischen einem Auftraggeber und einem Auftragnehmer betreffend der Leistungseigenschaften (Frequenz, Qualität etc.) einer wiederkehrenden Dienstleistung gemeint.

und internationalen Sport. Die Informatikversorgung in Bereichen wie Büroautomation, Belegungsplanung oder J+S sind für das BASPO nicht befriedigend. Auch die Betriebszeiten der Informatikdienste der FUB sind für den 24-Stundenbetrieb des BASPO (z. B. Hotellerie) nicht zufrieden stellend.

Die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) wird vom BASPO je nach Ansprechpartner im BBL unterschiedlich, insgesamt aber ebenfalls als eher umständlich und wenig kundenorientiert beschrieben.³¹ Das BASPO vermisst beim BBL einfache, transparente Prozesse und einheitliche Ansprechpartner für die Abwicklung eines gesamten Projekts - stattdessen sei man mit verschiedenen Spezialisten konfrontiert, deren Auskünfte zudem nicht immer deckungsgleich seien. Beschwerlich gestalten sich zurzeit etwa die Verhandlungen um den Zukauf einer Immobilie in Magglingen und um kostenneutrale Änderungen bei der Sanierung des Lehrgebäudes des EHSM.

Was die Einführung des Neuen Rechnungsmodells betrifft, kritisiert das BASPO die unzureichende Vorbereitung seitens des Finanzdepartements, was zu erheblichen Mehraufwänden geführt habe.

3.6 Struktur

Thema dieses Kapitels ist die Frage, ob das BASPO für die Erfüllung seines Auftrags über geeignete Aufbau- und Ablaufstrukturen verfügt und ob die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten innerhalb des Amtes zweckmässig und klar geregelt sind.

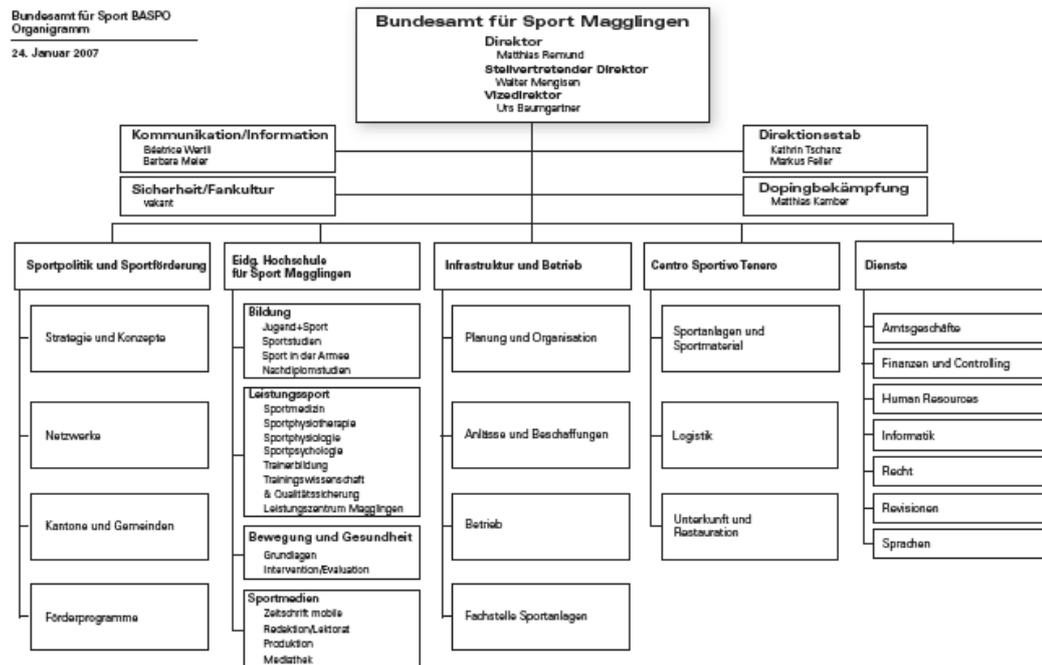
Aufbauorganisation

Im Auftrag des Chefs VBS revidierte das BASPO im Jahr 2005 unter dem Titel *Magglingen 2005* seine Struktur. Die Reform zielte insbesondere darauf ab, die Sportpolitik in einem eigenen Geschäftsbereich abzubilden, Lehre und Forschung in einer Hochschule zusammenzuführen und die Strukturen und Prozesse der Stabsdienste zu optimieren.³² Die Strukturreform wurde diesen Vorgaben entsprechend umgesetzt. Gegenwärtig präsentiert sich die Aufbauorganisation des BASPO wie in Abbildung 3 dargestellt:

³¹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die ähnlich lautenden Ergebnisse der PVK-Evaluation im Auftrag der GPK-N zum zivilen Immobilienmanagement des Bundes.

³² BASPO, 2004a.

Organigramm des BASPO



Quelle: BASPO

Diese Struktur bewährt sich in der Praxis. Die Führungsstruktur des Amtes wurde in der achtköpfigen Geschäftsleitung (GL) gebündelt und vereinheitlicht. Dies verbessert den Informationsfluss und die ganzheitliche Sicht des obersten Managements und erlaubt ein rasches und gezieltes Agieren. Strategische und operative Führungsaufgaben sind mit der neuen Führungsstruktur klar getrennt.

Die Zusammensetzung der GL ist nicht immer kongruent mit dem strategischen Gewicht und der Ressourcenverantwortung der einzelnen Bereiche; so ist z. B. der J+S-Verantwortliche mit einem Jahresbudget von jährlich rund 56 Mio. CHF mit Abstand ressourcenintensivsten Produkts J+S nicht in der Geschäftsleitung vertreten, der Leiter des vergleichsweise kleinen Bereichs Sportpolitik/-förderung jedoch schon.

Beim neu geschaffenen Bereich „Sportpolitik und Sportförderung“ ist die interne Positionierung noch nicht ganz klar. Es bestehen komplexe Schnittstellen, z. B. mit dem Produkt *Bewegung und Gesundheit* der EHSM, aber auch mit externen Akteuren wie dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), den Kantonen und Gemeinden. Die PVK-Umfrage zeigt in dieser Frage bei den befragten BASPO-Kadern unterschiedliche Positionen: Für die einen müsste der strategisch-konzeptionell ausgerichtete Teil *Sportpolitik* als Stabstelle der Direktion angegliedert und der Teil *Sportförderung* in die EHSM überführt werden. Für die anderen ist die Hochschule im Gegenteil von den „sachfremden“ Aufgaben der Sportförderung zu entlasten, und alle Sportförderungsprodukte inklusive J+S wären in der gleichnamigen Produktgruppe zu bündeln.

Der Bereich Sportmedien, der früher teilweise auch Kommunikationsaufgaben wahrgenommen hatte, ist neu der EHSM unterstellt und konzentriert sich auf die Konzeption, Produktion und Distribution von audiovisuellen Medien und Printpro-

dukten. Diese Umstrukturierung scheint sich zu bewähren, wenn auch die Definition von Geschäftsprozessen noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Kernprozesse

Anlässlich der Reform *Maggingen 2005* definierte und dokumentierte das BASPO sieben auf die Produktgruppen ausgerichtete Kernprozesse. Insgesamt bewähren sich diese Prozesse in der Praxis, doch fehlt in einzelnen Bereichen ihre konsequente Befolgung. So besteht zum Beispiel ein Zielkonflikt zwischen optimaler Kundenorientierung und der dahinter liegenden Logistik, was Reibungen erzeugt. Die Bedienung von jährlich 160'000 Besuchern in Maggingen würde eine zentrale Bearbeitung aller eingehenden Anfragen in der Planungsstelle des Bereichs *Infrastruktur und Betrieb* (I+B) erfordern, doch kommt es seitens der Linie offenbar immer wieder zu spontanen bilateralen Absprachen mit wichtigen Kunden. Auch bei der Bedarfsplanung von Anlagen, Schulungsräumen und Verpflegung werden definierte Prozesse nicht immer gelebt. So leiten z. B. die Ausbildungsverantwortlichen die Mutation von Teilnehmerzahlen nicht konsequent an I+B weiter, wodurch für Letztere Mehrkosten entstehen. Hier könnte die Umwandlung von I+B in ein selbständiges Kostenzentrum und eine konsequente interne Leistungsverrechnung noch Verbesserungen schaffen (→ Kapitel 3.8).

Unterstützungsprozesse

Die amtsinternen Unterstützungsprozesse im Bereich Personal, Finanzen, IT etc. waren rückblickend bis vor wenigen Jahren ungenügend. Aufgrund der Reform *Maggingen 2005* sind heute im neu geschaffenen Bereich *Dienste* die Teilbereiche Amtsgeschäfte, Finanzen & Controlling, Personal, Informatik, Recht, Revisionen und Sprachen zweckmässig gebündelt. Mit dieser Reform wurden die internen Unterstützungsprozesse erfreulich professionalisiert. Besondere Anerkennung findet der Bereich Finanzen & Controlling; der Personaldienst – früher eine reine Administrationsstelle – entwickelt sich zum Geschäftspartner der Linie, wenn auch aufgrund früherer Versäumnisse noch Nachholbedarf besteht (→ Kapitel 3.10). Die Informatik wird in der PVK-Umfrage gemischt beurteilt, wobei sich die Kritik hier nicht gegen den amtsinternen Service, sondern gegen die Vorleistungen des VBS richtet (→ Kapitel 3.5).

Trotz dieser unbestrittenen Fortschritte kritisieren einzelne Interviewpartner in der PVK-Umfrage, die amtsinternen Dienste seien immer noch zu papierlastig, neigten zu unnötigen Formalismen in den Abläufen und könnten ihre Dienstleistungsmentalität gegenüber der Linie – etwa im Bereich der Sprachen oder der Humanressourcen – noch steigern.

3.7 Betriebliche Führung

Hier geht es darum, ob das BASPO seinen gesetzlichen Auftrag angemessen konkretisiert, ob es über angemessene Mittel der Umsetzungs- und Erfolgskontrolle verfügt, ob sein Reporting die politischen Führungsinstanzen mit der erforderlichen Steuerungsinformation bedient und ob das Amt gegenüber der Öffentlichkeit transparent ist.

Betriebliche Führungs- und Kontrollinstrumente

Gemäss diesem Audit verfügt das BASPO über sehr gute Instrumente und Prozesse, um seinen Auftrag in messbaren Zielen zu konkretisieren und deren Umsetzung zu überwachen.

Verglichen mit konventionell gesteuerten Verwaltungseinheiten dürfen bereits die im Rahmen von FLAG politisch vorgegebenen Zielvorgaben des BASPO als sehr präzise bezeichnet werden. Komplementär dazu verfügt das Amt über eine interne Strategie, die vier zentrale Handlungsfelder identifiziert und diesen Massnahmen und messbare Jahresziele zuordnet. Diese Vorgaben von FLAG und der internen Strategie werden auf der Produktgruppen- und Produktebene kaskadenförmig bis auf die Ebene der einzelnen Mitarbeitenden hinunter spezifiziert. Als wichtigste Instrumente dieser betrieblichen Führung sind hier neben dem im Jahreszyklus stattfindenden persönlichen Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräch die tägliche Linienführung im Betrieb, Tagesrapporte mit Schlüsselpersonen, Coachings, Team- und Bereichssitzungen sowie regelmässig stattfindende Bereichsklausuren und Kader tagungen zu nennen.

Das amtsinterne Controlling zeigt stets an, wenn ein Vorhaben materiell oder finanziell aus dem Ruder läuft. Allerdings wird die durch das Controlling zur Verfügung gestellte Steuerungsinformation offenbar nicht immer angemessen genutzt und interpretiert. Im Rahmen seines Strategie- und Reportingprozesses misst das BASPO die Wirkungen und den Erfolg seiner Massnahmen.

Vereinzelt werden im Rahmen der PVK-Umfrage die mangelnde Konkretheit der Ziele auf der Produkt- oder Produktgruppenebene, die Grenzen der Messbarkeit von Zielen oder die kaum realistische Frist zwischen Zielvereinbarung und Erfolgskontrolle kritisiert. Ein paar Interviewpartner beobachten zudem gelegentlich ein Umsetzungsdefizit angekündigter Strategien und Massnahmen, beispielsweise betreffend die tägliche Bewegungsstunde in den Schulen oder die intensivere Bewegungsförderung für die unter Zehnjährigen. Allerdings machen die Befragten für dieses gelegentliche Auseinanderdriften weniger die Amtsleitung, als ein immerzu forderndes politisches Umfeld verantwortlich, das für die Umsetzung seiner Ideen nicht die nötigen Mittel bereitstellt.

Qualitätsmanagement

Qualität im Umgang mit Kunden und Anspruchsgruppen ist im Selbstverständnis des BASPO ein sehr wichtiger Wert. Entsprechend viel hat das Amt hier in den letzten Jahren unternommen. Mehrere Bereiche verfügen über ISO-zertifizierte Prozesse³³ oder interne Prozessdokumentationen, führen Kundenbefragungen durch oder orientieren sich an internationalen Standards, deren Einhaltung periodisch auditiert wird.³⁴ Auch Kundenumfragen³⁵ werden als wichtiges Instrument der Qualitätssicherung genannt.

Das Qualitätsmanagement beim BASPO hat stark dezentralen Charakter; jeder Bereich hat seine eigene Philosophie und eigene Instrumente. Eine bereichsübergreifende Qualitätspolitik, die den normativen und strategischen Rahmen für das operative Qualitätsmanagement vorgibt, ist jedoch nicht oder nur in Umrissen erkennbar.

³³ Z. B. J+S, I+L oder die Fachstelle Dopingbekämpfung.

³⁴ Z. B. das Swiss Olympic Medical Center.

³⁵ IHA-GfK 2006.

Ein solches integriertes Qualitätsmanagement³⁶ könnte dazu beitragen, das Alltagsgeschäft ergänzend zu den eher quantitativ ausgerichteten Zielgrössen im Leistungsauftrag noch vermehrt auf ein gemeinsames Qualitätsverständnis auszurichten und im Umgang mit typischen Zielkonflikten – z. B. Qualität vs. Kosten - eine klärende Rolle spielen.

Reporting

Den Vorgaben von FLAG entsprechend und auf der Basis seiner eigenen *Strategie und Massnahmen BASPO* berichtet das Amt regelmässig und umfassend an seine politischen Führungsinstanzen. Im Vergleich mit den meisten konventionell geführten Verwaltungsstellen darf dieses Reporting trotz einzelner Verbesserungspotenziale insgesamt als sehr hoch stehend bezeichnet werden. Das Departement, der Bundesrat und das Parlament werden mit der erforderlichen Steuerungsinformation bedient. Die Periodizität der Berichterstattung lässt ausserdem rechtzeitige Korrekturen von allfälligen Fehlentwicklungen zu.

Beim strategischen Reporting des BASPO fällt eine vorbildliche Kohärenz und Übersichtlichkeit zwischen Zielvorgaben und Reporting auf. In der Berichterstattung im Rahmen von FLAG findet sich diese Kohärenz gemäss Stichproben der PVK jedoch nicht überall. Damit ist behaupten wir nicht, dass Zielvorgaben nicht erreicht werden, sondern nur, dass das Reporting keinen konsequenten Bezug auf die Ziele nimmt und die Rechenschaftslegung in diesem Punkt nicht nachvollziehbar ist. Beim Produkt J+S zum Beispiel verlangte die Leistungsvereinbarung für das Jahr 2005:³⁷

- die Optimierung der Qualitätssicherung in der Jugendausbildung,
- die Einführung der Qualitätsentwicklung in der Kaderbildung,
- die Ausgestaltung einer langfristigen Lehrmittelplanung,
- die Definition von künftigen Weiterbildungsthemen.

Das Reporting der Produktgruppenmanager des BASPO zuhanden des VBS³⁸ macht jedoch beim Produkt J+S keinerlei Angaben zum Umsetzungsstand dieser Ziele. Ähnliche Inkohärenzen zwischen Leistungsvereinbarung und Reporting im Rahmen von FLAG wurden für das Jahr 2005 auch bei anderen Produkten gefunden, etwa in den Bereichen I+L oder Sportmedien.

Das Reporting zum Leistungsauftrag 2001-2003³⁹ bezeichnen wir als ausgesprochen summarisch und als Rechenschaftslegung zuhanden von Bundesrat und Parlament für eine dreijährige Leistungsperiode mit einem Nettofinanzierungsbedarf von über 360 Mio. CHF als unzureichend. Das BASPO macht geltend, dass dieses Reporting den damaligen Vorgaben entsprach. Für die laufende Beurteilungsperiode ist aufgrund der inzwischen entscheidend weiter entwickelten Controlling- und Reportinginstrumente des BASPO ein detaillierter Wirkungs- und Leistungsbericht zu erwarten, der den modifizierten Reportingvorgaben der Projektleitung FLAG entspricht.

Der Umstand, dass die vom Amt verwalteten Subventionen nicht Bestandteil des Globalbudgets des BASPO sind, wurde bereits kritisch vermerkt (→ Kapitel 3.2).

³⁶ Seghezzi 2003.

³⁷ VBS 2005, S. 11.

³⁸ BASPO 2005a, S. 11.

³⁹ Summarische Berichterstattung BASPO in: VBS 2004, Anhang 4.

Dasselbe Problem zeigt sich natürlich auch beim Reporting des BASPO, das in seinen Grundzügen stark auf FLAG ausgerichtet ist und über den finanziell bedeutsamen Subventionsbereich zu wenig bzw. in zu wenig gebündelter Form rapportiert.

Schliesslich ist festzuhalten, dass das Reporting des BASPO gewisse Beschönigungstendenzen aufweist. Die Berichterstattung ist stark auf die - unbestrittenen - Erfolge ausgerichtet. Um auf die Bereiche mit Handlungsbedarf zu stossen, muss man zwischen den Zeilen lesen können, wie es ein amtsexterner Interviewpartner ausdrückt.

Unternehmenskommunikation

Das BASPO verfügt mittels zahlreicher Publikationen, Internetangeboten und Veranstaltungen über eine Vielzahl von Kommunikationsgefässen, die professionell bewirtschaftet werden. Die Kommunikation nach aussen war indessen bis vor kurzem wenig kohärent, hatte keine klare Botschaft und entbehrte einer übergeordneten Strategie.

Die Geschäftsleitung des BASPO hat auf diese kritischen Befunde reagiert. Auf der Direktionsebene wurde vor kurzem ein dreiköpfiger Kommunikationsstab eingerichtet, der in enger Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Linienorganen für eine einheitliche Amts-, Programm- und Produktkommunikation verantwortlich ist. Für eine Erfolgsbilanz dieser in Umsetzung befindlichen Massnahme ist es noch zu früh.

Mit dem Ziel, den staatlichen Auftritt transparenter und einheitlicher zu gestalten und das Zusammengehörigkeitsgefühl des Bundespersonals zu stärken, hat der Bundesrat in den vergangenen zwei Jahren ein neues „Erscheinungsbild Bund“ festgelegt. Wenn auch das Grundanliegen eines einheitlichen Corporate Designs des Bundes unbestritten ist, so hat die Umsetzung dieser einheitlichen Wort-Bild-Marke der kommunikativen Profilierung des BASPO geschadet; die wertvolle Marke *Maggingen* ist geschwächt worden. Ähnlich wie bei so genannten Dachmarken in grossen Privatunternehmen müsste es auch beim Bund möglich sein, innerhalb des Corporate Designs der Eidgenossenschaft den nötigen Raum für profilierte Einzelmarken zu gewährleisten.

3.8 Ressourcenmanagement

Hier geht es darum, ob das BASPO seine Ressourcen (Finanzen, Personal, Wissen etc.) zielgerichtet und effizient einsetzt. Auch das Umwelt- und Energiemanagement sind Thema dieses Themenfelds.

Mitteleinsatz

Im Vergleich zur konventionellen Verwaltungsführung gewährleistet FLAG einen gezielteren Mitteleinsatz und eine höhere Kosten- und Leistungstransparenz. So kann beispielsweise der Ausgabenplafond des Amtes überschritten werden, wenn gleichzeitig die Einnahmen entsprechend gesteigert werden, der Ausgabenplafond einer Produktgruppe kann mittels Kompensationen in anderen Produktgruppen kompensiert werden oder es können innerhalb einer Leistungsauftragsperiode einzelne Produkte gegen andere ausgetauscht werden.

Im Gegensatz zu vielen anderen Einheiten der Bundesverwaltung verfügt das BASPO über eine transparente, differenzierte Kosten-Leistungs-Rechnung auf Vollkostenbasis, die quartalsweise und bis auf die Ebene der einzelnen Produkte hinunter Erlöse, Kosten und Overheadanteile ausweist.⁴⁰

Die befragten BASPO-Kader sind etwa je zur Hälfte der Meinung, ihr Bereich sei gemessen an den anderen Geschäftsfeldern des Amtes angemessen respektive zu gering mit Ressourcen ausgestattet.

Die gegenwärtige Kosten-Leistungs-Rechnung des Amtes BASPO erlaubt es nicht, den Mittelfluss in der Optik der vier strategischen Geschäftsfelder gemäss der *Strategie und Massnahmen BASPO* abzubilden. In diesem Punkt wäre nach innen und gegenüber den externen Anspruchsgruppen noch mehr Transparenz möglich.

Ob der Mittelfluss des BASPO den strategischen Prioritäten entspricht, kann vor diesem Hintergrund nicht abschliessend beurteilt werden. Die PVK-Interviewpartner urteilen hier mehrheitlich positiv, teilweise aber auch kritisch. So sei z. B. *Fairer und sicherer Sport* eines der vier Hauptziele der neuen BASPO-Strategie, erhalte aber gemessen an dieser strategischen Priorität zu wenig Mittel, um glaubwürdig zu sein. Andere Befragte wenden hier im Gegenteil ein, für diesbezügliche Themen wie Doping- und Gewaltbekämpfung sei in erster Linie der privatrechtliche Sport zuständig.

Auch der Mittelfluss in der Sportförderung ist nicht unumstritten. Auf der Empfängerseite profitiert in diesem Bereich stark die Kohorte der Zehn- bis Zwanzigjährigen, was mit der im Bundesgesetz definierten Zielgruppe von J+S⁴¹ erklärt werden kann; die grössten Lücken in der Sportförderung bestehen gemäss verschiedenen Interviewpartnern jedoch bei jenen Altersklassen, die von den organisierten Angeboten der Schulen und Vereine nicht profitieren, also bei den Erwachsenen und namentlich den Kindern im Vorschulalter, in welchem entscheidende Weichen für das spätere Bewegungs- und Gesundheitsverhalten gestellt werden. Hier besteht bei der Revision des Bundesgesetzes aus Sicht der PVK Klärungsbedarf.

Während der Mitteleinsatz im Funktionsbereich als sehr transparent und zielgerichtet bezeichnet werden kann, besteht im Subventionsbereich wie oben erwähnt noch Verbesserungsbedarf. Im Voranschlag zur Erfolgsrechnung 2007 entfallen immerhin rund 40% des Aufwandkredits auf Transferleistungen an Turn- und Sportverbände und andere Organisationen. Diese Mittel kommen hauptsächlich J+S-Aktivitäten, aber auch den Ausbildungsaktivitäten der Schule, dem Sportstättenbau oder dem Erwachsenen- und Seniorensport zugute. In einigen Unterstützungsbereichen, etwa bei der Verbandsförderung, mangelt es gemäss dem vorliegenden Audit⁴² an Transparenz und Effizienz; der administrative Aufwand ist hoch, und die genaue Dosierung des Mittelflusses entlang der strategischen Ziele des BASPO ist zu wenig gewährleistet. Ausserdem lässt das Reporting der Subventionsempfänger teilweise zu wünschen übrig. Mit der neuen Kooperationsvereinbarung mit Swiss Olympic sind aus Sicht des BASPO die Grundlagen für einen zielgerichteten, effizienten Mitteleinsatz gegeben, der Praxistest steht aber noch aus.

⁴⁰ In Ermangelung einer Leistungszeiterfassung erfolgt die Kalkulation der Personalkosten allerdings auf der Basis der Stellenprozente der jeweiligen Bereiche.

⁴¹ Artikel 7 Absatz 1 Bundesgesetz.

⁴² Zu ähnlichen Befunden kommt der Prüfbericht der EFK zu den Subventionen des BASPO (EFK 2005a) sowie die amtsinternen Vorentwürfe zum neuen Bundesgesetz (BASPO 2006c, S. 14).

Wirtschaftlichkeit

Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit ist ein übergeordnetes Ziel des gegenwärtigen Leistungsauftrags des BASPO. Das VBS sollte hier im Rahmen der Leistungsvereinbarung geeignete Indikatoren definieren, was aber offenbar nicht bzw. nur auf einer informellen, qualitativen Basis geschehen ist. Trotz nachweislicher und erfolgreicher Massnahmen des Amtes im Bereich des effizienten Ressourceneinsatzes sieht die PVK im Rahmen dieses Audits noch verschiedene Steigerungsmöglichkeiten.

Abgesehen von den individuellen Leistungslohnkomponenten gibt es auf der aggregierten Ebene der Produkte und Produktgruppen wenig Anreize für Mehreinnahmen oder ein überdurchschnittliches Kostenmanagement. Gemäss heutiger Praxis gehören die Mehreinnahmen dem BASPO als Ganzes und werden in den strategisch wichtigsten Bereichen investiert. Dadurch wird zwar ein „Gärtchendenken“ zwischen den einzelnen Bereichen verhindert, aber es fehlen auch entsprechende Belohnungskomponenten auf der Bereichsebene – beispielsweise die Möglichkeit, mit Mehreinnahmen im Interesse der Kunden und der besseren Auftragserfüllung eine grössere Investition zu tätigen. Das geltende System kann gemäss der PVK-Umfrage gar dazu führen, dass die Nichtausschöpfung von Budgets bzw. Mehreinnahmen im Folgejahr mit Kürzungen „bestraft“ werden.

Einer noch gesteigerten Effizienz der Mittelgenerierung und -verwendung sind allerdings auch durch gewisse Systemparameter von FLAG Grenzen gesetzt, etwa die engen Spielräume der Reservenbildung oder das auch für FLAG-Ämter geltende Jährlichkeitsprinzip, das sich insbesondere bei J+S hinderlich auswirkt.

Auch beim ökonomischen Umgang mit Zeit besteht noch Steigerungspotenzial. Trotz seines personalintensiven Dienstleistungsangebots verfügt das BASPO mit Ausnahme des Centro Sportivo Tenero nicht über eine Leistungszeiterfassung, und auch eine nach Kosten-Nutzen-Aspekten optimierte Ressourcenplanung ist offenbar nicht in allen Projekten vorhanden. Mit einer Leistungszeiterfassung könnte die Planung und Kontrolle des Personaleinsatzes noch besser gesteuert und im Controlling und Reporting den strategischen Geschäftsfeldern besser zugeordnet werden, was heute nicht durchgängig möglich ist. Dies umso mehr, als gewisse Bereiche des BASPO ihre Aufgaben nur mittels jährlich tausender unabgegoltener Überstunden erfüllen können. Ein besseres Monitoring könnte hier die Transparenz und das Kostenbewusstsein im Umgang mit einer chronisch knappen Ressource noch steigern und wäre auch ein wertvolles Instrument für die Personalplanung.

Wie in Kapitel 3.6 bereits gezeigt, ergeben sich gewisse Effizienzverluste auch durch noch nicht ganz geklärte Schnittstellen zwischen einzelnen Amtsbereichen, nicht konsequent gelebten Prozessen sowie im Bereich der Unterstützungsprozesse. Zum Beispiel unterhält die EHSM parallel zum Personaldienst des Amtes eine separate Personaladministration.

Angesichts der breiten Aufstellung des BASPO und der grossen Fertigungstiefe⁴³ vieler Leistungen stellt sich die Frage, inwiefern das Amt durch die Auslagerung gewisser Bereiche – etwa im Bereich der Hotellerie oder der Sportmedien – seine Effizienz noch steigern könnte. Nach Angaben des BASPO wurde diese Frage mehr-

⁴³ Damit meinen wir, dass das BASPO an der Wertschöpfungskette seiner Dienstleistungen von der Initiierung über die Konzeption, Ausführung und Distribution in der Regel von A-Z beteiligt ist.

fach mit negativem Ergebnis geprüft; solche Auslagerungen seien mit Qualitäts- und Know-how-Verlusten und im Ergebnis sogar mit Kostensteigerungen verbunden. Aus der Sicht des vorliegenden Audits ist diese Frage jedoch periodisch neu zu stellen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass eine interne Leistungsverrechnung zwischen den Bereichen des BASPO bisher nur teilweise stattfindet, da die buchhalterischen bzw. technischen Grundlagen dafür nicht durchgängig vorhanden sind. Mit konsequenten internen Verrechnungen, beispielsweise zwischen den Bildungsträgern der Hochschule und den Dienstleistungen des Bereichs *Infrastruktur und Betrieb*, könnten noch stärkere Anreize für einen kostenbewussten Ressourceneinsatz im BASPO geschaffen werden.

Umweltmanagement

Das BASPO führte im Jahr 2004 das vom Bundesrat beschlossene Umwelt- und Ressourcenschutzprogramm *RUMBA* ein.⁴⁴ Das Amt verfügt über ein Umweltleitbild,⁴⁵ eine Organisationsweisung mit klaren Verantwortlichkeiten, einen Massnahmenplan und eine jährliche Umweltberichterstattung.

Dank diesen Vorkehrungen konnten bei den Verbrauchswerten im vergangenen Jahr nachweisliche Erfolge erzielt werden, während diese bis 2005 im Quervergleich mit den restlichen RUMBA-Ämtern bestenfalls im Mittelfeld oder darunter lagen. Inzwischen konnten die Verbrauchswerte pro Mitarbeiter für Wärme, Strom, Papier und Dienstreisen sowie die Abfallmengen gesenkt werden. Im Quervergleich mit anderen Bundesstellen hat sich das BASPO dadurch punkto Umwelt- und Ressourcenverbrauch im Jahr 2006 klar verbessert und weist nun gemessen an anderen RUMBA-Einheiten trotz seiner umfangreichen Infrastrukturen eine unterdurchschnittliche Zahl von Umweltbelastungspunkten auf.

Trotz einzelner Misstöne seitens Kunden insgesamt guten Anklang findet die Einführung eines Mobilitätskonzepts, das das Ziel verfolgt, Mitarbeitende und Kunden mittels verschiedener Anreizinstrumente für die vermehrte Benutzung des öffentlichen Verkehrs zu motivieren.

Trotz - oder vielleicht wegen - dieser Erfolge stösst das Umweltmanagement im BASPO im Rahmen unserer Umfrage auf begrenzte Akzeptanz. Einige Gesprächspartner bezeichnen den verhaltensbezogenen Umweltschutz im Büroalltag angesichts der gravierenden energetischen Ineffizienz einzelner BASPO-Gebäude als unverhältnismässig.

Wissensmanagement

Der Informationsfluss durch Kollegen und Vorgesetzte im BASPO funktioniert. Entscheidungsrelevante Information ist insgesamt im richtigen Moment an der richtigen Stelle verfügbar. Während einzelnen Interviewpartnern der PVK zufolge der Informationsfluss zwischen der GL und dem mittleren Kader noch verbessert werden kann, verweist die Direktion auf die Vielzahl bestehender Informations- und Kommunikationsgefässe.⁴⁶

⁴⁴ Vgl. auch PVK 2005.

⁴⁵ BASPO 2005c.

⁴⁶ Wochengespräche des Direktors bzw. der Bereichsleiter mit den Direktunterstellten, Abteilungssitzungen, Kaderworkshops und regelmässige Mitarbeitendeninformation.

Das horizontale Wissensmanagement zwischen den Bereichen ist in technischer Hinsicht unausgereift. Es fehlt eine zeitgemässe interne Kommunikationsplattform. Trotz seines hohen internen Vernetzungsgrades und vieler bereichsübergreifender Projekte verfügt das BASPO über kein Intranet. Ein solches soll gemäss Angaben des Amtes allerdings Ende 2007 etabliert sein. Auch die interne Dokumentenverwaltung ist nicht benutzerfreundlich, und ein rascher bereichsübergreifender Datenzugriff ist nicht hinreichend gewährleistet. Umso besser sind dafür zumindest in gewissen Bereichen wie etwa J+S oder der Dopingbekämpfung die Extranetlösungen, die die enge Zusammenarbeit mit den externen Partnern gewährleisten.

3.9 Kultur & Leadership

Hier geht es um die „weichen“ Aspekte der Organisation und ihrer Führung. Im Zentrum steht die Frage, ob die Organisation in einem Werterahmen agiert, ob die oberste Führung der Organisation eine Richtung vorgibt und die Mitarbeitenden zur Zielerreichung befähigt.

Wertesystem und Betriebskultur

Auf der Basis der verfügbaren Informationen⁴⁷ und von Eindrücken vor Ort beurteilt die PVK den Werterahmen und die Betriebskultur des BASPO positiv. Das BASPO steht für klare Werte und lebt diesen in der Praxis in glaubwürdiger Weise nach. Die Mitarbeitenden bezeichnen die Beziehungen zu den Kolleginnen und Kollegen mehrheitlich als sehr gut; der tägliche Umgang miteinander ist kollegial und hilfsbereit; wichtige Werte wie Respekt und Toleranz werden in der Praxis gelebt, den personalpolitischen Grundsätzen des Bundes wird im Allgemeinen nachgelebt.

Führungskompetenz und Leadership

Auch die Führungskompetenz der Vorgesetzten ist positiv zu beurteilen. Die Fähigkeit der Vorgesetzten, Aufgaben zu delegieren und Feedback zu geben, die Mitarbeitenden an Entscheidungen zu beteiligen, ihnen Orientierung zu geben, sie zu motivieren und fachlich zu unterstützen, wird in der Mitarbeiterbefragung als zufriedenstellend bis gut beurteilt. Auch wird den Vorgesetzten attestiert, zielorientiert zu handeln, ihre Handlungsspielräume zu nutzen, sich für die Optimierung von Abläufen und Teamarbeit einzusetzen und für Veränderungen offen zu sein. Die Möglichkeit, Verantwortung zu übernehmen und eigene Fähigkeiten einzusetzen zu können, die Feedbackkultur und die Mitsprachemöglichkeiten werden als zufriedenstellend bis gut, die Selbständigkeit der Aufgabenerfüllung sogar sehr gut beurteilt. Das interne Innovationsmanagement ist verbesserungsfähig; es fehlt an Anreizen, mit denen gute Ideen und Initiativen im Arbeitsumfeld gefördert werden könnten.

Das BASPO verfügt über eine professionelle oberste Führung, die der Organisation eine klare Richtung vorgibt und sie kompetent nach aussen vertritt, Prioritäten setzt, Entscheidungen rechtzeitig und fundiert trifft und die Mitarbeitenden zur Zielerreichung befähigt. Einige Gesprächspartner im Rahmen der PVK-Umfrage bescheinigen der Amtsleitung mitunter einen gewissen Aktivismus, der manchmal Kurskor-

⁴⁷ Neben unserer eigenen Umfrage stützen wir uns in diesem Kapitel vor allem auf die letzte Mitarbeiterbefragung aus dem Jahre 2005 (BASPO 2005b). Diese ist allerdings von begrenzter Aussagekraft, da sie kurz nach dem Amtsantritt des neuen Direktors statt fand und insofern ein nicht mehr in allen Punkten aktuelles Übergangsregime abbildet.

rekturen notwendig mache,⁴⁸ die externen Partner verschrecke,⁴⁹ zu Umsetzungsdefiziten beschlossener Massnahmen führe⁵⁰ oder das ohnehin breite Aktivitätsspektrum des Amtes noch mehr ausweitere.⁵¹

Corporate Identity

Trotz klaren Fortschritten in den vergangenen Jahren besteht im Bereich der Corporate Identity noch Potenzial. Obschon sich das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen verbessert haben, sind - nach einer längeren Phase des Wachstums und der Reformen - die einzelnen Teile des BASPO noch nicht unter einem Dach zusammengewachsen. Das im Rahmen unserer Umfrage abgefragte „Mission Statement“⁵² variiert je nach Gesprächspartner beträchtlich und lässt teilweise klar erkennen, in welchem Bereich des BASPO die Befragten tätig sind. Die Vernetzung zwischen den einzelnen Amtsbereichen, das Wissen voneinander und die gegenseitige Wertschätzung können noch verbessert werden.

3.10 Personalmanagement

Thema dieses Kapitels ist die Frage, ob das BASPO sein Personal im Sinne eines integrierten Personalmanagements angemessen plant und steuert.

HR-Unterstützungsprozesse

Wie oben erwähnt beschränkten sich die Leistungen des Personaldiensts des BASPO bis vor kurzem auf die klassische Personaladministration. Eine umfassende Unterstützung und Beratung der Linie in den Bereichen der Personalrekrutierung, -entwicklung, -beurteilung und -honorierung im Sinne eines integrierten Personalmanagements⁵³ fehlte.

Mit den Restrukturierungen im Rahmen von *Maglingen 2005* und nach einem Führungswechsel ist der Personaldienst nun auf dem Weg zum professionellen internen Geschäftspartner; diese Entwicklung braucht jedoch Zeit und ist noch nicht abgeschlossen. In Bereichen wie Rekrutierung und der Beratung der Linie wurden Verbesserungen erzielt. In anderen Bereichen besteht noch Optimierungspotenzial. Nachholbedarf besteht etwa noch bei der individuellen Leistungsbeurteilung und Zielvereinbarung, bei der Personalentwicklung und beim Talentmanagement.

Mit der Einführung von FLAG sind die Anforderungen und die Belastung der BASPO-Kader stark angewachsen. Die Vorgesetzten werden mit entsprechender Ausbildung auf ihre anspruchsvolle Aufgabe vorbereitet.

Die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung lösen im HR-Management konkrete Verbesserungsinitiativen aus. Die Ergebnisse der Befragung 2005 wurden thematisch gegliedert und am Benchmark der 10 besten Dienststellen der Bundesverwaltung gemessen. Aus diesem Leistungsvergleich leitet das BASPO die Ansatzpunkte für Verbesserungen ab, die priorisiert und schrittweise umgesetzt werden.

48 Z. B. bei der Beantwortung von externen Anfragen oder parlamentarischen Vorstössen.

49 Z. B. in der Schulsportkontroverse mit den Kantonen.

50 Z. B. im Strategiefeld Fairer & sicherer Sport.

51 Z. B. derzeit im Bereich von Begleitaktivitäten zur EURO 08 (freiwillige Schulsportangebote etc.).

52 Sinn gemäss Leitbild, Selbstverständnis der Organisation über ihren Sinn und Zweck.

53 Hilb 2005.

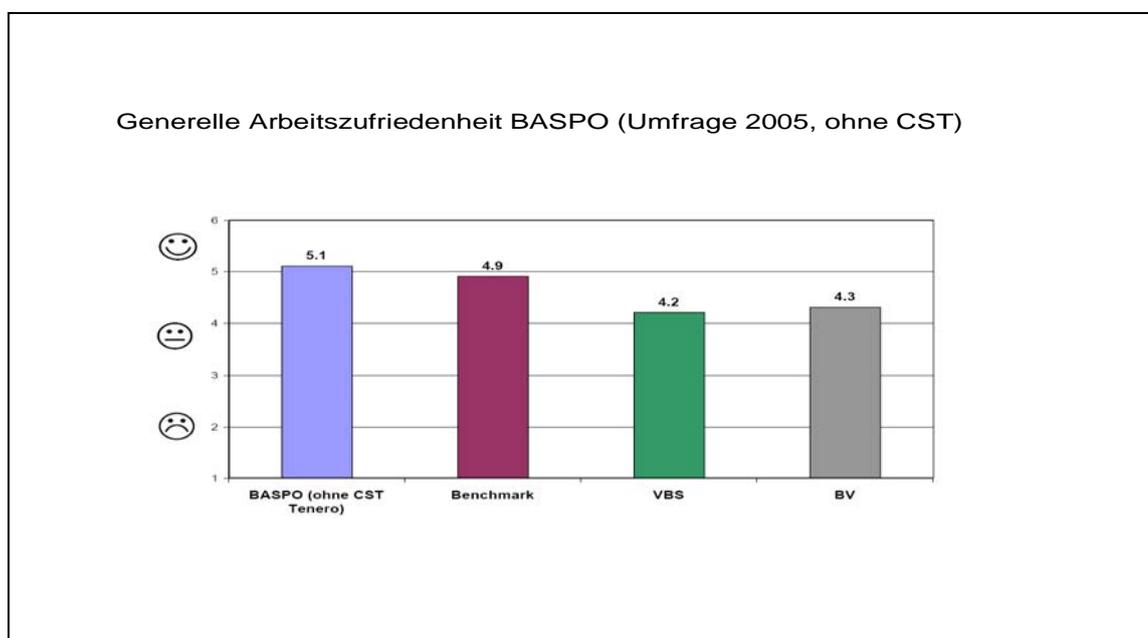
Humankapital und Mitarbeiterzufriedenheit

Die Fachkompetenz in verschiedenen Bereichen, die Motivation und das hohe Engagement der Mitarbeitenden sind eine klare Stärke des BASPO.

Der Personalbefragung 2005 zufolge ist die generelle Arbeitszufriedenheit im BASPO⁵⁴ mit durchschnittlich 5.1 von maximal 6 Punkten erfreulich hoch und liegt deutlich über dem Durchschnitt der allgemeinen Bundesverwaltung (4.3 Punkte). Der Anteil der „echt zufriedenen“ Mitarbeitenden beträgt 88 %⁵⁵ - im gesamten VBS beträgt deren Anteil nur 55 %. Die Befragten halten im Durchschnitt das BASPO für einen modernen und attraktiven Arbeitgeber und sind mehrheitlich mit dem Lohn und anderen Arbeitgeberleistungen zufrieden. Auch die Arbeitsplatzsicherheit wird positiv beurteilt.

Arbeitszufriedenheit BASPO 2005 im Quervergleich

Abbildung 4



Quelle: BASPO

3.11 Leistungen

In dieser letzten Analysedimension geht es - sehr summarisch - um eine Beurteilung der Leistungen („Outputs“) des BASPO aus der Optik wichtiger Anspruchsgruppen wie Kunden oder Vollzugspartner.

Gesamtbilanz

Eine umfassende, systematische Leistungs- und Wirkungsbilanz der Aktivitäten des BASPO ist im Rahmen dieses summarischen Audits nicht möglich. Gestützt auf die

⁵⁴ BASPO ohne Centro Sportivo Tenero (CST).

⁵⁵ Die übrigen Mitarbeitenden verteilen sich auf die Gruppen der resignativ Zufriedenen, der fixiert Unzufriedenen und der konstruktiv Unzufriedenen.

im Jahr 2006 vom BASPO durchgeführte repräsentative Kundenbefragung⁵⁶ und ihre eigene (nichtrepräsentative) Umfrage beurteilt die PVK die Leistungsbilanz des BASPO insgesamt positiv. Das Amt erfüllt seinen gesetzlichen Auftrag, zeichnet sich durch hohe Fachkompetenz und starke Vernetzung aus und erbringt für seine Kunden und Anspruchsgruppen gute bis sehr gute Dienstleistungen.

Gemäss der genannten Kundenumfrage sind die Befragten insgesamt mit allen Leistungsbereichen des Amtes zufrieden oder sehr zufrieden, was sich auf einer 10er-Skala mit Mittelwerten >8 deutlich ausdrückt. Das BASPO hat bei Kunden und Partnern ein vertrauenswürdiges, sympathisches Image; nicht überall gut schneiden in der Kundenumfrage die Bereiche Innovation, Umweltfreundlichkeit sowie Service- und Kundenorientierung ab. Das Amt hat hier entsprechende Massnahmen ergriffen.

Einzelne Geschäftsbereiche

Der Bereich Leistungssport der EHSM erhält insgesamt eine sehr hohe Zufriedenheitsbewertung: So wird z. B. die Trainerbildung positiv hervorgehoben; vereinzelt wird kritisiert, bei der Leistungssportförderung des Bundes klaffen Anspruch und Wirklichkeit deutlich auseinander, u. a. infolge der im internationalen Vergleich bescheidenen Bundesmittel und der für den Leistungssport ungünstigen föderalistischen Kompetenzaufteilung.

Der Bereich Bildung der EHSM wird ebenfalls gut bewertet. Die Studierenden der Hochschule sind der Kundenumfrage zufolge mit den Studieninhalten zufrieden, mit Ausnahme der Kriterien „wissenschaftlich fundierte Lehre“ und „karriereförderndes Studium“. Die Teilnehmenden von Kursen bewerten die Lehrinhalte verhaltener. Die Dozierenden der EHSM werden von beiden Zielgruppen gut bewertet, beide halten aber die Unterrichtsmethoden und die Vernetzung von Theorie und Praxis für verbesserungsfähig. Im Rahmen der PVK-Umfrage erhält im Leistungsbereich Bildung das auch im Ausland beachtete Förderwerk J+S besondere Anerkennung.⁵⁷ Auch die Sport- und Nachdiplomstudien werden in der PVK-Umfrage mehrheitlich gut bewertet, wobei eine starke Minderheit vor einem Akademisierungstrend in der Ausbildung warnt.

Die Leistungen des Bereichs Sportmedien werden in der PVK-Umfrage positiv hervorgehoben, die Kundenumfrage ergibt hier teilweise kritische Ergebnisse.

Beim Bereich Sportpolitik/Sportförderung ist die Kundschaft gemäss Kundenbefragung mit der BASPO-Zentrale, der Event- und Kursorganisation und der Projektorganisation und -betreuung zufrieden. Dienstleistungen wie Kurzberatung/Auskunft, Beratung und Betreuung sowie Ausbildung erhalten eine tendenziell mittelmässige Bewertung. Die PVK-Umfrage bewertet diesen Bereich teils ausdrücklich positiv, teils kritisch, was aber nicht mit den Leistungen, sondern mit der nicht ganz geklärten Positionierung des Bereichs zu tun hat.

Die Produktgruppe Infrastruktur und Betrieb enthält in der Kundenumfrage abgesehen hier nicht nennenswerten operationellen Einzelheiten gute Bewertungen, namentlich in den Bereichen Information, Empfang, Sportanlagen, Theorieräume, Unterkünfte und Restauration. Die Fachstelle Sportanlagen wird durchschnittlich be-

⁵⁶ IHA-GfK 2006.

⁵⁷ Vereinzelt wird kritisiert, die neue Struktur von J+S beseitige neben den Schwächen auch die Stärken des alten Systems und überfordere das Freiwilligenprinzip.

wertet. In der PVK-Umfrage werden die Infrastrukturen von Magglingen und Tenero als besondere Stärke des Amtes hervorgehoben. Die Bildungsangebote der Fachstelle Sportanlagen werden als wichtiges und erfolgreiches Nischenprodukt beurteilt.

Die Fachstelle Dopingbekämpfung erhält in der Kundenumfrage meist durchschnittliche Beurteilungen. Die Interviewpartner der PVK beurteilen die Arbeit dieser Fachstelle ausdrücklich und auch im internationalen Vergleich als professionell, sehen aber im strategischen Umfeld einer nationalen Dopingpolitik Klärungsbedarf (Stichwort Dopingagentur).

4 Zusammenfassende Beurteilung

Das vorliegende Geschäftsprüfungsaudit kommt zu einem positiven Gesamturteil der politischen und betrieblichen Führung des BASPO. Da das Audit auf eine Optimierung des Regierungs- und Verwaltungshandelns zielt, kommen in der unten stehenden Tabelle neben den zahlreichen Stärken auch die verbesserungsfähigen Punkte und offenen Fragen zur Sprache, wobei diese sich keineswegs nur an das Amt, sondern auch an das VBS, den Bundesrat und das Parlament richten.

BASPO-Audit: Stärken, Verbesserungspotenziale und offene Fragen

Tabelle 2

Politische Führung	
+	effiziente, flexible, transparente politische Führung des Amtes mit FLAG, VBS nimmt Führungs- und Aufsichtsrolle insgesamt angemessen wahr, Ressourcen des Amtes gemessen am Auftrag ausreichend.
-	veraltete gesetzliche Grundlagen, Interesse und Verständnis des Parlaments für FLAG und Sportpolitik begrenzt, Führungs- und Aufsichtsrolle der Eidgenössischen Sportkommission unklar, Transferbereich im Globalbudget nicht abgebildet, überkomplexe Reportinganforderungen des Departements.
?	
Strategie	
+	sehr gutes Umfeldmonitoring, BASPO agiert vorausschauend und reagiert flexibel auf neue Umstände, vorbildlicher interner Strategieprozess.
-	kein amtsinternes Risikomanagement gemäss bundesrätlichen Vorgaben.
?	

Positionierung & Portfolio	
+	Synergieeffekte zwischen Verwaltung, Hochschule und Dienstleistungszentrum
-	dadurch aber auch komplexes Profil und tendenziell diffuse Positionierung, institutionelle statt leistungsbezogene Produktdefinition.
?	sehr breites Leistungsportfolio, grosse Fertigungstiefe.
Kunden & Partnerschaften	
+	hohe Kundenorientierung, gute Vernetzung mit strategischen Partnern, Nutzung von Synergien, Rollenteilung mit wichtigen Partnern in Kooperationsvereinbarungen erfolgreich geklärt
-	vereinzelt optimierbare Schnittstellen mit strategischen Partnern, unbefriedigende bundesinterne Vorleistungen im IT- & Immobilienbereich, fragwürdiger verwaltungsinterner Beschaffungszwang bei FLAG
?	Klärungsbedarf mit Kantonen beim Schul- und Berufsschulsport, unübersichtliche Akteursvielfalt bei breitensportlichen Kampagnen.
Struktur	
+	erfolgreiche Reform der Aufbaustruktur, Anpassung der Führungsstruktur bewährt sich in der Praxis, Amt verfügt über definierte, dokumentierte Kernprozesse, Unterstützungsprozesse erfolgreich professionalisiert.
-	definierte Prozesse in der Praxis nicht konsequent gelebt.
?	Positionierung Bereich Sportpolitik & Sportförderung noch nicht ganz klar.
Betriebliche Führung	
+	sehr gute betriebliche Führungsinstrumente, sehr gutes Controlling und Erfolgskontrollen von Programmen / Massnahmen, trotz einzelnen Verbesserungspotenzialen insgesamt sehr gutes Reporting.
-	keine amtsübergreifende Qualitätspolitik, Qualitätsmanagement stark dezentral, komplexe Steuerung und uneinheitliches Reporting im Transferbereich, neues Corporate Design des Bundes unflexibel, Marke <i>Maggingen</i> geschwächt.
?	

Ressourcenmanagement	
+	gezielter, flexibler und transparenter Mitteleinsatz im Rahmen von FLAG, hohe Kosten-Leistungstransparenz des Amtes, erfolgreiches Umweltmanagement.
-	ungenutzte Potenziale im Kosten- und Zeitmanagement, suboptimale Parameter von FLAG (Reserven, Jährlichkeitsprinzip etc.), unzureichende interne Informationsplattformen (Intranet etc.).
?	politischer Klärungsbedarf betreffend Sportförderung nach Alterskohorten.
Kultur und Leadership	
+	klarer Werterahmen, positive Betriebskultur, hohe Führungskompetenz der Vorgesetzten, professionelle oberste Führung.
-	Corporate Identity trotz erzielten Fortschritten noch weiter zu festigen, ungenutzte Potenziale im Innovationsmanagement.
?	
Personalmanagement	
+	hochqualifizierte, motivierte Belegschaft, überdurchschnittliche Arbeitszufriedenheit, Personaldienst erfolgreich reformiert, zuvor kein modernes HR-Management.
-	vereinzelter Nachholbedarf im HR-Management (z.B. Personalentwicklung und –beurteilung).
?	
Leistungen	
+	insgesamt gute bis sehr gute Leistungsbilanz aus Sicht von Kunden und strategischen Partnern, BASPO erfüllt als Verwaltung, Hochschule und Diensleister seinen gesetzlichen Auftrag.
-	
?	politischer Klärungsbedarf unabhängige Dopingagentur.

Bewertungskriterien und –grundlagen

Dieser Anhang skizziert die dem Geschäftsprüfungsaudit zugrunde liegenden Bewertungskriterien und –grundlagen. Auf der Basis der in Kapitel 2 geschilderten Dokumentenanalysen und Leitfadeninterviews wird jedes Kriterium auf einer Skala von 1-4 bewertet, wobei die Werte folgende Bedeutung haben:

- 1 „keine Nachweise“
- 2 „rudimentäre Nachweise“
- 3 „Nachweise“
- 4 „umfassende Nachweise“

Das Kommentarfeld hilft, die Bemerkungen und Zwischenergebnisse im Hinblick auf den weiteren Forschungsprozess und den Auditbericht festzuhalten.

Politische Führung				
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation hat einen klaren politischen Auftrag.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Bundesgesetz, Verordnung, bundesrätlicher bzw. departementaler Leistungsauftrag, bundesrätliche & departementale Jahresziele, Konzepte & Strategien</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation verfügt über die notwendigen Kompetenzen & Ressourcen (finanziell, rechtlich, personell etc.), um ihren Auftrag zu erfüllen.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Bundesgesetz, Verordnung, Zahlungsrahmen, Budget & Rechnung., Stellenplan etc.</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation wird vom Departement angemessen geführt und beaufsichtigt, und allfällige Missstände lösen auf departementaler Ebene Massnahmen aus.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Departementale Führungs- und Aufsichtsinstrumente (strategische Zielvorgaben, Controllingssystem, Reportingvorgaben, Führungsgespräch etc.)</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
<p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i></p> <p>....</p>	1	2	3	4
<p>.....</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Strategie				
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation erkennt interne und externe Veränderungen frühzeitig und reagiert auf diese angemessen.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Monitoringstrategie und -instrumente, Umfeldanalyse, SWOT-Analyse, Innovations- und Change Management-Konzepte, TQM-Konzepte etc.</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
<p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation hat eine mittel- & längerfristige Strategie bzgl. der Erfüllung ihres politischen Auftrags.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Strategien & Leitbilder Gesamtorganisation und Bereichsebene; Innovationskonzepte, Change Management-Konzepte etc.</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
<p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation verfügt über ein angemessenes Risikomanagement (politisch, finanziell, operationell etc.).</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Risikokzept und –strategie gemäss bundesrätlichen Vorgaben (ONR⁵⁸ etc.)</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<p><i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i></p> <p>...</p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

Positionierung & Portfolio				
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation ist im Politikfeld klar positioniert, und ihr Aktivitätsspektrum unterscheidet sich deutlich von dem anderer Akteure im Politikfeld.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Mission Statement, Positionierungskonzept, Leistungsportfolio</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation verfügt über ein zweckmässiges Portfolio, um ihren politischen Auftrag zu erfüllen.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Leistungsportfolio gemäss gesetzlichen Grundlagen bzw. internem Katalog.</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

⁵⁸ ONR 49000 „Risikomanagement für Organisationen und Systeme“, via www.saq.ch/filemanager/diverses/onr_norm_49000_de.pdf.

<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation hat eine klare Vorstellung davon, welche Wirkungen sie bei den Zielgruppen und im Interventionsfeld auslösen will.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Dokumentiertes Wirkungsmodell (Output-Impact-Outcome)</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
<p><i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i></p> <p>...</p>	1	2	3	4
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kunden & Partnerschaften				
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation kennt ihre Kunden, macht sie auf ihre Leistungen aufmerksam und misst deren Zufriedenheit.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Kundenbefragungen, Marketingkonzept, Response- und Beschwerdemanagement, kundenbasierte Verbesserungsinitiativen</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation pflegt angemessene Beziehungen zu strategischen Partnern.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Umfeld- und Politikmonitoring, Stakeholderdialog und –partizipation, strategische Allianzen & Kooperationsvereinbarungen, Informations- und Koordinationsinstrumente, Kooperationsprojekte (PPPs etc.)</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation spezifiziert ihre Anforderungen an Beschaffungsgüter und erhält von den Beschaffungs- und Serviceorganisationen des Bundes die erforderlichen Vorleistungen.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Beschaffungskonzept und –strategie, Service Level Agreements, Leistungsvereinbarungen</p>				

<i>Bemerkungen</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<i>Beurteilung</i>				
<i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i> ...	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

Struktur				
<i>Beurteilungskriterium</i> Die Organisation verfügt über zweckmässig Aufbauorganisation zur Erfüllung ihres Auftrags. <i>Beurteilungsgrundlagen</i> Organigramm in Anlehnung an strategische Geschäftsfelder bzw. Kernprozesse. <i>Bemerkungen</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<i>Beurteilungskriterium</i> Die Organisation verfügt über zweckmässige Schlüsselprozesse, und diese werden in der Praxis gelebt und bei Bedarf angepasst. <i>Beurteilungsgrundlagen</i> Ablauforganisation, Prozessdiagramme und -landkarten, Business Process Re-engineering-System, KVP-Konzept <i>Bemerkungen</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<i>Beurteilungskriterium</i> Die Schnittstellen zwischen den Organisationseinheiten sind geklärt. <i>Beurteilungsgrundlagen</i> Organigramm, Prozessbeschreibungen und -landkarten, Schnittstellenkonzepte <i>Bemerkungen</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

Betriebliche Führung				
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation spezifiziert ihren Auftrag in messbaren Zielen auf allen Ebenen und verfügt über angemessene betriebliche Führungsinstrumente.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Führungs- und Controllinginstrumente, Qualitätsmanagementkonzept, Kosten-Leistungsrechnung, Projektmanagementinstrumente, Benchmarkingkonzept etc.</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation misst den Fortschritt und den Erfolg ihrer Massnahmen und reagiert auf abweichende Entwicklungen.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Managementinformationssystem (Balanced Scorecard o.ä.), strategische Indikatoren, Finanz- und Leistungscontrolling, TQM-System (EFQM, ISO etc.)</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation berichtet angemessen an ihre politischen Führungsinstanzen und versorgt diese mit der erforderlichen Steuerungsinformation.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Finanz- und Leistungsreporting gemäss departementalen Vorgaben</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1	2	3	4
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation informiert das Parlament und die Öffentlichkeit angemessen über ihre Aktivitäten und Leistungen.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Unternehmenskommunikationskonzept, Kommunikationsstrategien und -gefässe (Jahresbericht, Internetauftritt, Publikationen etc.)</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p>				

<i>Beurteilung</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
...				

Ressourcenmanagement

<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation setzt ihre Ressourcen transparent und im Einklang mit den strategischen Prioritäten ein.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Kosten-Leistungsrechnung, Finanz- und Leistungsreporting, Jahresbericht und -rechnung</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
---	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation setzt ihre Ressourcen sparsam und effizient ein.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Kostenmanagementkonzepte, KVP-System, Geschäftsprozessoptimierung, Transferpreissysteme, Leistungszeiterfassung, Wissens- und Informationsmanagementsystem, Technologiemanagementkonzept, Facilitymanagementkonzept, Umweltmanagementkonzept</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
--	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

<i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
...				

Kultur & Leadership

<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation hat klare Werte und lebt diese in der Praxis.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Wertestatement, Verhaltenskodex, Führungsgrundsätze, Kommunikationsgrundsätze, Leitlinien für Interessenskonflikte</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
---	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation ist geprägt von einer Kultur des Vertrauens, des Respekts, der Zusammengehörigkeit und der Lernbereitschaft auf allen Stufen.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Personalbefragung, Vorgesetztenbeurteilung, Verhaltenskodex, Führungsgrundsätze, Kommunikationsgrundsätze, Innovations- und Change Management-Konzepte, CI-Konzepte etc.</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die oberste Führung gibt der Organisation einen normativen Rahmen und klare Ziele vor, ist transparent und befähigt die Mitarbeitenden zur Zielerreichung.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Personalbefragung, Vorgesetztenbeurteilung, Wertestatement, Verhaltenskodex, Führungsgrundsätze etc.</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<p><i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i></p> <p>...</p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

Personalmanagement				
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation misst die Zufriedenheit ihrer Mitarbeiter regelmässig und reagiert auf kritische Ergebnisse.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Personalbefragung, Vorgesetztenbeurteilung, HR- und OE-Initiativen</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation entwickelt das Potenzial ihrer Mitarbeitenden im Hinblick auf die strategischen Organisationsziele und sorgt für qualifizierte Führungskräfte.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Personalentwicklungskonzept (Potenzialanalysen, Weiterbildung, Führungsausbildung, Jobrotation, Talentmanagement etc.)</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation beurteilt die Leistungen der Mitarbeitenden regelmässig und honoriert diese angemessen.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Personal- und Vorgesetztenbeurteilung; leistungsgerechtes Vergütungssystem, Underperformance-Management etc.</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<p><i>Beurteilungskriterium</i></p> <p>Die Organisation plant ihren Personalbedarf langfristig und verfügt über angemessene Personalgewinnungsinstrumente.</p> <p><i>Beurteilungsgrundlagen</i></p> <p>Personalplanungs- und Rekrutierungssystem</p> <p><i>Bemerkungen</i></p> <p>.....</p> <p><i>Beurteilung</i></p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<p><i>zusätzliche fallspezifische Kriterien</i></p> <p>...</p>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

Leistungen				
<i>Beurteilungskriterium</i> Die Kunden und wichtige Partner sind mit den Leistungen der Organisation zufrieden.				
<i>Beurteilungsgrundlagen</i> Kunden- und Stakeholderbefragungen				
<i>Bemerkungen</i>				
<i>Beurteilung</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<i>Beurteilungskriterium</i> Die Organisation erfüllt ihren politischen Auftrag.				
<i>Beurteilungsgrundlagen</i> Interne & externe Evaluationen, Peer Reviews, Performance Audits etc.				
<i>Bemerkungen</i>				
<i>Beurteilung</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
<i>zusätzliche fallspezifische Kriterien...</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

BASPO, 2003, 2004, 2005: Jahresberichte 2003, 2004, 2005, Magglingen.

BASPO, 2004a: Magglingen 2005, Konzept - Kurzfassung, Fassung vom 29.11.2004, Magglingen.

BASPO, 2004b, 2005a: Leistungsbericht 2004, 2005, erstellt durch das BASPO an das VBS, Magglingen.

BASPO, 2005b: Mitarbeiterzufriedenheit BASPO, Magglingen.

BASPO, 2005c: Umweltleitbild BASPO, Magglingen.

BASPO, 2006: Organisationsweisung zu RUMBA, Magglingen.

BASPO, 2006a: Strategie und Massnahmen BASPO, Magglingen.

BASPO 2006b: Berichterstattung Strategie und Massnahmen Bundesamt für Sport, Magglingen.

BASPO, 2006c: Revision Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport, Festlegungen, Magglingen.

BASPO, 2006d, schweiz.bewegt, Rückblick 2006, via www.schweizbewegt.ch.

BASPO, 2006e: Allez hop – eine Kampagne zur Bewegungsförderung, via www.allezhop.ch.

BASPO, 2006f: Jahresbericht 2005 der EHSM, Magglingen.

BASPO, 2006g: J+S-Jahresbericht 2005, Magglingen.

BASPO, 2006h, 2007: Umweltbericht BASPO 2005, 2006, Magglingen.

BASPO, 2007a: Forschungskonzept Sport und Bewegung 2008-2011, Magglingen.

Bundesrat, 2000: Konzept des Bundesrats für eine Sportpolitik der Schweiz, Bern.

Bundesrat, 2004: Leistungsauftrag des Bundesamtes für Sport BASPO 2004-2007, Bern.

Eidg. Finanzdepartement, 2004: Risikopolitik. Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund, Bern.

Eidg. Finanzverwaltung, 2007: Voranschlag Verwaltungseinheiten, Bern.

Eidg. Finanzkontrolle, 2005: Bundesamt für Sport, Dienststellenrevision, Bern.

Eidg. Finanzkontrolle, 2005a: Rapport à la direction de l'office fédéral du sport (OFSP) sur l'examen des subventions mises à la charge des articles de dépenses 504.3600.201 à 206, Berne.

Eidg. Sportkommission, 2006: Jahresbericht 2005 der Eidgenössischen Sportkommission, Magglingen.

IHA-GfK, 2006: Kundenzufriedenheit BASPO, im Auftrag des BASPO, Hergiswil.

Hirzel, Neef, Schmid, Konsultanten Kommunikations- und Wirtschaftsberatung, 2005: Positionierungs- und Kommunikationskonzept BASPO, im Auftrag des BASPO.

Hirzel, Neef, Schmid, Konsulenten Kommunikations- und Wirtschaftsberatung, 2006: Kommunikations-Audit BASPO, Überprüfung der Effektivität und Effizienz der Kommunikation im Hinblick auf Wirkungsoptimierung, im Auftrag des BASPO.

PVK, 2005: Evaluation des Umwelt- und Ressourcenmanagements in der Bundesverwaltung, Bern.

VBS, 2000 / 2002: Leistungsauftrag des Bundesamtes für Sport BASPO 2001-2003, mit Ergänzungen für das Jahr 2003, Bern.

VBS 2004, 2005, 2006: Leistungsvereinbarung 2004, 2005, 2006 des Bundesamtes für Sport, Bern.

VBS, 2006a: Weisungen für die Durchführung der Berichterstattung VBS im Jahr 2007, Bern.

VBS, 2007: Führungskennzahlen VBS 2006, Bern.

VBS, BASPO, Swiss Olympic, 2007: Kooperationsvereinbarung zur Sportförderung Schweiz, Bern.

VBS, BASPO, Swiss Olympic, 2007a: Leistungsvereinbarung VBS/BASPO – Swiss Olympic 2007-2010, Bern.

Liste der Interviewpartner

a. ausserhalb des BASPO

Barth, Bruno, Direktor, Stiftung Schweizer Sporthilfe

Bertschi, Kurt, Leiter Departementsplanung & Controlling, Generalsekretariat VBS

Beugger, Thomas, Präsident, Konferenz der kantonalen Sportbeauftragten

Geissbühler, Michael, Leiter Verwaltung, Universitätssport, Universität Bern

Giger, Marc-André, CEO, Swiss Olympic

Murer, Kurt, Professor, Vorsteher des Instituts für Bewegungswissenschaften und Sport, ETH Zürich

Strähl, Ernst, Referent Sport, Generalsekretariat VBS

b. innerhalb des BASPO

Baumgartner, Urs, Vizedirektor, BASPO

Conz, Christoph, Generalsekretär ESK, BASPO

Jeker, Martin, Chef J+S, BASPO

Kamber, Matthias, Leiter Dopingbekämpfung, BASPO

Marti, Bernhard, Rektor EHSM, BASPO

Mengisen, Walter, stv. Direktor, BASPO

Remund, Matthias, Direktor, BASPO

Ursprung, Chef Sportpolitik und Sportförderung, BASPO

Von Mühlernen, Toni, Chef Infrastruktur und Betrieb, BASPO

Wägli, Hanspeter, Chef Finanzen & Controlling, BASPO

Wichtige Zahlen und Fakten zum BASPO auf einen Blick

Rechtsgrundlagen	SR 101 (BV), SR 415 (Turnen und Sport), SR 172.214.1 (OV-VBS)
Organisationsform	FLAG-Amt (seit 2001)
wichtigste Standorte	Magglingen, Tenero
Finanzkennzahlen ⁵⁹	in CHF
<i>Erfolgsrechnung</i>	
- Ertrag	12'649'000
- Aufwand	165'753'700
davon FLAG-Bereich	157'182'500
davon EURO 2008	8'571'200
<i>Investitionsrechnung</i>	
- Einnahmen	0
- Ausgaben	13'555'000
Anzahl Etatstellen	300
Durchschnittliche Personalbezüge ⁶⁰	88'120 CHF
Frauenanteil ⁶¹	42 %
Fluktuationsquote	4.4 (VBS-Durchschnitt 7.8)
Stellenwechselquote	1.8 (VBS-Durchschnitt (3.2))
Mitarbeiterzufriedenheit ⁶²	5.1 (von maximal 6 Punkten)

⁵⁹ Gemäss Voranschlag 2007 (Eidg. Finanzverwaltung 2007, S. 93 und 348ff.).

⁶⁰ Personalbezüge ohne Arbeitgeberbeiträge, dividiert durch durchschnittliche Anzahl Stellen.

⁶¹ Diese und folgende Zahlen gemäss VBS 2007.

⁶² Gemäss BASPO 2005b.

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASPO	Bundesamt für Sport
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BV	Bundesverfassung
CAF	Common Assessment Framework
CST	Centro Sportivo Tenero
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
ESK	Eidg. Sportkommission
EFQM	European Foundation for Quality Management
EHSM	Eidg. Hochschule für Sport Magglingen
FLAG	Führung mit Globalbudget und Leistungsauftrag
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee
GAO	United States Government Accountability Office
GL	Geschäftsleitung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
HR	Human Resource (Humanressourcen, Personal)
I+B	Infrastruktur und Betrieb
J+S	Jugend + Sport
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
OV-VBS	Organisationsverordnung für das VBS
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RUMBA	Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SR	Systematische Sammlung des Schweizerischen Bundesrechts
TQM	Total Quality Management
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBK-N/S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats bzw. Ständerats

Impressum

Projektleitung und Redaktion

Daniel Janett, PVK

Layout

Hedwig Heinis, PVK

Fachliche Begleitung

Prof. Dr. Kuno Schedler, Direktor IDT-HSG, im Rahmen des Executive MBA-Studiengangs 29 des Berichtsauteurs an der Universität St. Gallen

Dank

Die PVK dankt allen Interviewpartnern für ihre Gesprächsbereitschaft. Ein besonderer Dank geht an das Bundesamt für Sport für die Bereitschaft, an dieser Pilotstudie mitzuwirken, und für die hohe Auskunftsbereitschaft in allen Projektphasen.

Originalsprache des Berichts: Deutsch