

Institut universitaire
de médecine sociale et préventive
Lausanne

Zusammenfassung

EVALUATION DES DIFFERENTS MODES DE DELEGATION ADOPTES PAR L'OFFICE FEDERAL DE LA SANTE PUBLIQUE (OFSP)

Cette étude fait partie intégrante de l'évaluation globale du Programme de mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMeDro 1998-2002).

Christophe Kellerhals, Jean-Pierre Gervasoni

Etude financée par :

Office fédéral de la santé publique, Berne
Contrat n° 316.95.5755 A-B-C

Citation suggérée :

Kellerhals C, Gervasoni J-P. Evaluation des différents modes de délégation adoptés par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans le cadre du Programme de Mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de Drogue (ProMeDro). Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 1999 (Raisons de santé, 42)

Remerciements :

Ce travail n'aurait pu voir le jour sans l'aimable collaboration de : Raphaëlle Carron, Françoise Dubois-Arber, Alexandre Flückiger, Irène Kölbl Tchemadjeu, Anton Lehmann, Philippe Lehmann, Myriam Maeder, Bernard Meili, Christian Mœckli, Stéphane Montangero, Cornélia Oertle-Bürki, Gérald Progin, Sylvie Ramel, Claire Roelli, Stefan Spring, René Stamm, Aline de Torrente, Frank Zobel. Que ces personnes trouvent ici l'expression de toute notre gratitude.

ZUSAMMENFASSUNG

1 EINFÜHRUNG

Zur Umsetzung seiner Politik, insbesondere im Bereich der Suchtbekämpfung, arbeitet das BAG mit zahlreichen Partnern zusammen und bedient sich dabei häufig der Methode des Delegierens von Aufgaben. Man spricht von Delegation, wenn das BAG seine Partner (öffentliche oder private Einrichtungen, Vereinigungen) mit Aufgaben betraut, die direkt in seinen Verantwortungsbereich fallen. Der Begriff ist in der öffentlichen Verwaltung weithin gebräuchlich; er bedeutet, vereinfacht gesagt, dass **eine Verwaltung eine ihr von der Regierung oder Gesetzgebung zugewiesene Aufgabe oder Funktion ganz oder teilweise auf einen Dritten überträgt.**

Das Delegieren von Aufgaben stellt nicht nur eine Arbeitserleichterung dar, es gibt dem BAG auch die Möglichkeit, die Bürger in seine Politik einzubeziehen und seinen Einfluss über den Umweg von Partnerschaften bestmöglich zu vergrössern. Damit geht das BAG aber auch ein gewisses Risiko ein, da seine Autorität und seine Autonomie teilweise auf dem Spiel stehen. Dieses Risiko muss mit verschiedenen Mitteln begrenzt werden, z.B. durch Verhandlungen, Verträge, Kontrollsysteme usw.

Das Ziel dieser Studie besteht in der Identifikation, Beschreibung und Evaluation der verschiedenen Delegationstypen, derer sich das BAG in der Zeit zwischen 1991 und 1998 bedient hat. Die im Studienprotokoll ausdrücklich festgehaltenen Fragen lassen sich durch folgende drei Formulierungen zusammenfassen: In welcher Absicht delegiert das BAG, wie erfolgt die Delegation, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

2 METHODE

Wir haben uns für die sogenannte "induktive"^b Forschungsmethode entschieden, die aus zwei Etappen besteht. Dabei werden zunächst sämtliche Daten zusammengetragen, die geeignet sind, Informationen über den Studiengegenstand zu liefern und den Untersuchungsrahmen für die Delegationsmodi (YIN 1994) zu bilden. Letztere werden dann in der zweiten Etappe evaluiert.

Innerhalb dieses Rahmens wurde die Delegationspraxis des BAG mittels einer qualitativen Methode untersucht, die aus der Durchführung von "Fallanalysen" bestand. Nach Absprache mit dem BAG wurden 18 Fälle ausgewählt. Bei den Analysen wurde eine in die Tiefe gehende Arbeitsweise bevorzugt, d.h. es wurden mehrere Informationsquellen (Gespräche) miteinander verglichen und verschiedene Dokumente analysiert.

In den meisten Fällen haben wir drei Arten von Gesprächen geführt: 1) mit einem strategischen Verantwortlichen des BAG, 2) mit den Ansprechpartnern des BAG für den untersuchten

^b im Gegensatz zur hypothetisch-deduktiven Methode, bei der man zunächst eine Hypothese aufstellt, die anschliessend mit Hilfe einer Ad-Hoc-Sammlung von Daten überprüft wird.

Delegationsfall, und 3) mit den Delegataren. Um das Sammeln und Analysieren von Daten zu systematisieren, wurde eine Datenbank erstellt und aktualisiert. Parallel dazu wurde für jeden Delegationsfall eine Akte mit den verfügbaren Dokumenten (Arbeitsberichte, Projektevaluationen, Veröffentlichungen) und den vollständigen Niederschriften der durchgeführten Gespräche angelegt.

Die Delegationsfälle wurden einer systematischen Analyse unterworfen, wozu ein schrittweise erstelltes Untersuchungs raster benutzt wurde. Jede Rubrik dieses Rasters entspricht einem Thema, das im Verlauf einer eingehenden Beschäftigung mit jeder Akte beleuchtet werden konnte. Die Rubriken wurden anschliessend mit einer Zusammenfassung der in den Akten enthaltenen Informationen vervollständigt.

3 DIE WICHTIGSTEN ASPEKTE DER DELEGATIONSPRAXIS DES BAG

Anhand der vorliegenden Studie konnten fünf Aspekte herausgearbeitet werden, von denen die Delegationsmodi des BAG abhängen:

1. Die **Hypothese** der Wirksamkeit der Delegation. Man geht davon aus, mittels einer Delegation Impulse geben zu können oder einen Schneeballeffekt zu erzielen. Oder aber man ist der Ansicht, Aktionen über diesen Umweg besser legitimieren oder das Projekt wirksamer und dauerhafter machen zu können. Ebenso kann der Wunsch bestehen, ein Programm zu testen, einen weiteren Spezialisten heranzuziehen, aus einer Partnerschaft Nutzen zu ziehen oder praxisorientierter zu arbeiten. *Beisp.: Eine Jugendorganisation eignet sich besser für die Präventionsarbeit unter Jugendlichen als eine Bundesverwaltung.*
2. Die vom BAG delegierte **Funktion**. Übertragen werden Promotion und Verbreitung von Projekten, Koordination, Auswahl und Verwaltung von Anträgen auf Unterstützung, Beratung, Information und Sensibilisierung, Definition spezifischer Strategien (Therapie, Ausbildung), und natürlich auch die Durchführung von Interventionen. *Beisp.: Die Präventionsarbeit unter Gastarbeitergruppen wird Mediatoren anvertraut, aber das BAG bleibt weiterhin für die technische Leitung zuständig.*
3. Das Verfahren der **Auswahl des Delegatars**. Ausgewählt wird ein Akteur auf Grund seiner Kompetenzen, infolge des Ergebnisses einer Ausschreibung, auf Grund seiner strategischen Stellung (Dachverband), oder weil er ein gewohnter Partner des BAG ist. Daneben gibt es auch Delegatäre, die diesen Status automatisch erwerben, wenn sie z.B. selbst ein Interventionsprojekt vorgeschlagen haben. *Beisp.: Der Delegatar hat das Projekt in die Wege geleitet; ein Ausschreibungsverfahren wird damit überflüssig.*
4. Die auf den Delegatar ausgeübte **Art von Kontrolle** (einschliesslich Steuerung). Die Kontrolle kann in sehr formeller Weise erfolgen (Vertrag, Kontrollausschuss), aber auch eine informellere Art ist möglich (häufige Kontakte, Zusammenarbeit, Austausch). Ebenso gibt es Fälle, in denen keinerlei Kontrolle ausgeübt wird. *Beisp.: Der Vertrag legt Bedingungen und Ziele fest und bestimmt, zu welchen Terminen Berichte erwartet werden. Gelenkt wird das Projekt dagegen über zahlreiche informelle Kontakte.*
5. Die aufgewendeten **Mittel**. Die Ressourcen, die mit einer Funktionsübertragung einhergehen, können den Bedürfnissen der Leistungsbeschreibung mehr oder weniger

entsprechen. *Beisp.: Das übertragene Mandat erlaubt die Finanzierung zweier Stellen, aber die Leistungsbeschreibung erfordert das Doppelte.*

Diese Aspekte stellen die wichtigsten Elemente dar, die das BAG im Rahmen einer Delegation berücksichtigen muss. Sie sind in sämtlichen analysierten Fällen anzutreffen, aber ihre Behandlung fällt je nach Delegationstyp anders aus (vgl. unten).

4 BEANTWORTUNG DER EVALUATIONSFRAGEN

4.1 Welche Aufgaben werden delegiert?

Das BAG delegiert in erster Linie Promotion, Leitung und Durchführung von Interventionsprojekten, die landesweite Koordination, die Förderung neuer Projekte und auch die Beteiligung an der Ausarbeitung der Bundespolitik.

Die *Promotionsstellen* (vgl. Anhang) wie die "Fachstelle für die Überlebenshilfe (SAH)" bieten dem BAG eine erhebliche Entlastung bei seiner Aufgabe, die Drei-Säulen-Politik des Bundes zur Bekämpfung der Drogensucht (Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, Schadensverminderung und Überlebenshilfe) umzusetzen.

Betrachtet man die Arbeit des BAG aus einem generelleren Blickwinkel heraus, so wird deutlich, dass bestimmte strategische Funktionen nach wie vor innerhalb des BAG wahrgenommen werden, so etwa die Konzeption und Planung seiner Interventionspolitik oder die Koordination und Impulsgebung auf Bundes-, Kantonal- und Kommunalebene, wo die jeweiligen Akteure für seine Politik gewonnen werden sollen (Plattformen). Um einen höheren Wirkungsgrad zu erzielen, delegiert das BAG allerdings einen Teil dieser Aktivitäten. So kann es über Vertrauenspartner, die in seinem Auftrag handeln, auf beinahe allen Ebenen in Aktion treten. Die Funktionen, die das BAG sich in den spezifischen untersuchten Delegationsfällen vorbehalten hat, betrafen vor allem die Steuerung (Leitung, Orientierung, Kontrolle) und Koordination der Projekte.

4.2 Welches sind die verschiedenen Delegationsmodi des BAG?

Die vorliegende Studie hat die Definition von vier Delegationsmodi ermöglicht. Diese bilden einen konzeptuellen Rahmen, weshalb ihre Definitionen lediglich die allgemeine Richtung erkennen lassen. Die Art, wie innerhalb eines jeden Modus delegiert wird, hängt logischerweise stark von der Fähigkeit zum Abwägen der fünf identifizierten Aspekte ab (vgl. Kapitel 3). Die untenstehenden Definitionen bilden lediglich einen Ausgangspunkt. Die vier Modi werden in der Reihenfolge vom einfachsten bis zum kompliziertesten vorgestellt, basierend auf ihren Strategien (vgl. Kapitel 4.3), die eine steigende Anzahl sozialpolitischer Überlegungen berücksichtigen.

1. Der Modus "**Unterstützung**" : Die Aktion wird generell von einem Dritten vorgeschlagen (*Bottom-up-Situation*). Das BAG sagt seine Unterstützung zu, weil die vorgeschlagene Interventionsform noch fehlt und sich im Einklang mit seiner Strategie befindet. Bei dieser Art von Delegation fügt das BAG oft die nationale Dimension hinzu und verlangt eine Erweiterung des Projekts auf die anderen Kantone. Der Delegatar hat einen sehr grossen Handlungsspielraum, aber es werden auch klare Ergebnisse von ihm erwartet. Das Projekt

VOILA zum Beispiel existierte bereits vor der Veröffentlichung des ersten Massnahmenpakets der Eidgenossenschaft und erhielt zunächst nur finanzielle Beiträge. Dann aber setzte sich das BAG mehr und mehr für das Projekt ein, um schliesslich zu seinem wichtigsten Investor zu werden, der auch seine übergeordneten Zielsetzungen bestimmt.

2. Der "**zentralisierte**" Modus: Die delegierte Aktion wird direkt vom BAG aus gesteuert und streng kontrolliert. Das Projekt selbst ist für eine zentrale Umsetzung konzipiert und beinhaltet daher die landesweite Koordination sowie eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den Kantonen. Dies ist zum Beispiel der Fall bei den Fortbildungsprogrammen ARIA und CONVERS für Drogensuchtmitarbeiter: Im Anschluss an die Phasen I und II beauftragte das BAG einen Expertenausschuss für die Organisation dieser Programme. Das BAG ist dort vertreten, befindet sich aber in der Position des Mandanten. Der Expertenkommission steht nur eine beratende Funktion zu, wodurch das BAG die Kontrolle über das Projekt behält
3. Der "**dezentralisierte**" Modus: Die vorgesehene Aktion wird vom BAG geplant (*Top-down-Situation*), aber ihre Umsetzung unterliegt gewissen Zwängen: Entweder fällt sie in den Verantwortungsbereich der Kantone, so dass das BAG mit den kantonalen Behörden zusammenarbeiten muss, oder der Inhalt der Massnahme erfordert die Einschaltung eines "Vertreters" (Vermittlers). Dies war beim Programm SANTE-JEUNESSE zur Gesundheitsförderung in den Schulen der Fall. Da Erziehung und Unterricht in den Verantwortungsbereich der Kantone fallen, ist das BAG auf die Mitwirkung der kantonalen Behörden angewiesen, um seine Intervention legitimieren zu können.
4. Der "**reflexive**" Modus: Das Delegieren der Aktion ist hier eindeutig Teil einer öffentlichen Politik (programmatische Vision). Es geht darum, mit Hilfe anderer (lokaler) Akteure vor allem die Kantone und Kommunen dazu zu motivieren, die Anstrengungen des Bundes fortzusetzen (BÜTSCHI & CATTACIN 1994). Dies ist der Fall der *Promotionsstelle KOSTE*, gegründet infolge des Berichtes Reha 2000, der Lücken im stationären Therapieangebot aufgedeckt und entsprechende Empfehlungen ausgegeben hatte. Für dieses Projekt, dessen Hauptaktivität einerseits in der Projekt-Koordination und andererseits in einer Reihe thematischer oder punktueller Interventionen besteht, hat sich das BAG die Mitarbeit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) gesichert. Es wird damit zu einem an die kantonalen Partner gerichteten Überzeugungsinstrument, bietet dem Bund aber umgekehrt auch die Möglichkeit, von den Sorgen und Nöten der letzteren Kenntnis zu nehmen.

Diese Delegationsmodi schliessen sich nicht gegenseitig aus, sondern es kommt vor, dass sich zwei Modi überschneiden (Beispiel: zwischen "Unterstützung" und "dezentralisiert"). Noch häufiger tritt der Fall auf, dass die Strategie eines Modus diejenige eines anderen Modus beinhaltet (Beispiel: "reflexiv" und "dezentralisiert").

4.3 Welche Strategien entsprechen diesen Delegationsmodi ?

Der Modus "**Unterstützung**" verdeutlicht den Willen des BAG, der Basis Gehör zu schenken, d.h. sich an lokalen Initiativen, die für vielversprechend gehalten werden, zu inspirieren, sie zu unterstützen und zu verbreiten. Wenn sich also ein Interventionsprojekt mit der politischen Linie des BAG deckt, wird es in die globale Aktion integriert, erhält ein Mandat und wird zu einer Delegation.

Der "**zentralisierte**" Modus kommt zur Anwendung, wenn das BAG die Legitimität des Bundes für die bestimmte Intervention für ausreichend hält, und wenn diese auch von den politischen Partnern anerkannt wird. Ausserdem handelt es sich generell um bedeutende Projektinhalte (Verschreibung von Heroin, Ausbildung, Gastarbeiter usw.), die eine fast uneingeschränkte Einflussnahme des BAG auf die Intervention voraussetzen - was sich meist in einer intensiven Steuerung und einer zentralisierten Kontrolle ausdrückt.

Der "**dezentralisierte**" Modus wird angewendet, wenn das BAG direkt aktiv werden oder ein existierendes Modell verbreiten möchte, seine Stellung als eidgenössischer Akteur es jedoch zwingt, einen Partner vor Ort bzw. einen kantonalen Partner zu finden, um die betroffene Massnahme durchzuführen. Damit wird das Delegationssystem komplexer, weil es einen "Vertreter" voraussetzt, d.h. einen Vermittler zwischen dem BAG und dem letztlich Delegatar.

Der "**reflexive**" Modus ist die komplexeste Form der Delegation. Die delegierte Aufgabe ist Teil einer globalen Aktion und fügt sich in das Programm des BAG ein; insofern besteht weniger der Wunsch, ihre Durchführung einem Dritten anzuvertrauen, als vielmehr an der Durchführung durch einen Dritten mitzuwirken. Dieser Modus greift das Prinzip der Inspiration an der Basis (angesprochen im Modus "Unterstützung") wieder auf, er schliesst aber auch die umgekehrte Beziehung mit ein: die Lenkung der Basis. Die Entscheidung für diesen Delegationsmodus erklärt sich oft aus dem föderativen Charakter der Ausführungsarbeit heraus, der in dem betrachteten Interventionsbereich vorherrscht. Wir stellen hier die Hypothese auf, dass der reflexive Modus gewählt wird, wenn es um Inhalte von grosser Bedeutung für das BAG geht, der zentralisierte Modus jedoch aus juristischen oder politischen Gründen nicht möglich ist. Es sei vermerkt, dass dieser Modus erst seit kurzem zur Anwendung kommt (1993) und im Anschluss an eine erste Reihe von Delegationsexperimenten entstanden ist.

4.4 Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Delegationsmodi ?

Der vom BAG gewählte Delegationsmodus beeinflusst zum einen die Massnahmen des Projekts, zum anderen aber auch die Art der Beziehungen zwischen dem BAG und seinen Partnern.

Der Führungsstil kann für eine Delegation sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob man sich z.B. im "**zentralisierten**" oder im "**reflexiven**" Modus befindet. Der Führungsstil des BAG richtet sich nach dem sozialpolitischen Kontext, in dem die Aktion vorgesehen ist. Unsere Ergebnisse lassen erkennen, dass sich das BAG für den zentralisierten - und autoritärsten - Modus entscheidet, wenn es eine starke Legitimität besitzt. Dagegen wird der reflexive, eher auf Impulsgebung und Konsens basierende Modus vorgezogen, wenn starker Widerstand vorhanden oder zu befürchten ist.

Der "**zentralisierte**" Modus ist aus Sicht des BAG eindeutig der wünschenswertere, weil hier die grösste Kontrollmöglichkeit über die Projekte besteht. Allerdings setzt dieser Modus Bedingungen voraus, die nicht immer gegeben sind, insbesondere im Hinblick auf die Legitimität der Aktionen. Daher ist er nicht immer anwendbar.

Der "**dezentralisierte**" Modus eignet sich besonders für Situationen, in denen bei der Ausführung föderative Grundsätze vorherrschen: Die Eidgenossenschaft ist nicht unbedingt handlungsberechtigt, möchte aber dennoch aktiv werden. Der Zusammenschluss mit einem Partner erweist sich als unerlässlich, aber es stellt sich als besonders schwierig heraus, mit einer solchen Beziehung umzugehen. Der Delegatar ("kantonaler Vertreter") kann z.B. der Ansicht sein, dass es

sich um eine Zusammenarbeit zwischen gleichwertigen Partnern, nicht aber um eine Delegation handelt.

Der "**reflexive**" Modus spiegelt wohl am besten die Konzeption des BAG hinsichtlich der Rolle des Bundes in der Suchthilfe wider. Allerdings lässt die Politik der Überzeugung (oder Impulsgebung), die den lokalen Initiativen einen hohen Stellenwert einräumt, auch einige Unklarheiten offen, mit denen zuweilen schwer umzugehen ist. So können sich für die Delegatäre des Bundes Legitimitätsprobleme ergeben. Es kommt vor, dass eine Delegation gewählt wird, weil kantonale und kommunale Behörden, die starke Vorbehalte gegen die eidgenössische Politik haben, umgangen werden sollen (PAPADOPOULOS 1995). Nachdem die öffentliche Meinung durch "lokale" Akteure sensibilisiert worden ist, sollen diese Behörden dann aufgefordert werden, der vom Bund vorgeschlagenen Linie beizutreten.

Diese Überlegungen gelten ebenfalls für den Modus "**Unterstützung**", der sich in erster Linie für Direktinterventionen vor Ort eignet, oder für Aktionen, bei denen die Befugnisse des Bundes anerkannt werden. Solche Delegationen zeugen von einem reellen Willen zur Dezentralisierung, ja Demokratisierung, um eine wirksamere Politik betreiben zu können (PAPADOPOULOS 1995).

4.5 Über welche Kontrollmechanismen verfügt das BAG, und wie wirksam sind sie ?

Wir haben festgestellt, dass explizite (d.h. direkte und formelle) Kontrollmechanismen existieren, so etwa die Überprüfung der Einhaltung von Verträgen (nur durchführbar, wenn die Dokumente präzise Zielsetzungen enthalten und die Jahresberichte detailliert genug sind) oder die Evaluationen. Ein weiterer Mechanismus ist die Mitarbeit des BAG in kleineren Projektsteuerungsgremien. In diesen kleinen Gruppen ist seine Position stark genug, um eventuelle Neuorientierungen fordern zu können.

Des Weiteren konnten implizitere (d.h. indirektere, informellere) Formen von Kontrollmechanismen beobachtet werden, und zwar in Situationen, in denen die Entscheidungsgewalt nicht eindeutig festgelegt worden war. Das BAG pflegt in solchen Fällen informelle, häufige Kontakte mit dem Partner, so dass es Entwicklung und Stand der Projekte in Echtzeit verfolgen kann. Daneben kommt es auch vor, dass sich das BAG an der Projektsteuerung in grösseren Gruppen beteiligt, in denen es sich bemüht, seinen Standpunkt durchzusetzen, dabei jedoch mehr auf Überzeugung und Verhandlung setzt als auf formelle Autorität.

Die Kontrolle des BAG über seine Partner erfolgt oft in informeller Weise (spontaner Arbeitsstil mit telefonischen Kontakten und häufigem Austausch von Informationen). Dies zeugt von einem guten Vertrauensniveau und wird von beiden Parteien offensichtlich positiv aufgenommen. Dieser Kontrolltyp sorgt für eine lückenlose und detaillierte Information über das Vorankommen der Projekte.

Wir haben aber auch Situationen beobachtet, in denen trotz einer guten Konzeption der Kontrollmechanismen weder die Steuerung noch die Bilanzierung auf befriedigende Weise durchgeführt werden konnten. Dies traf z.B. zu, als ein Mitarbeiter im BAG "verspätet" ersetzt wurde. In solchen Situationen ist die Kontrolle nur noch begrenzt sinnvoll. Auch implizite Kontrollmechanismen, die auf gegenseitigem Vertrauen beruhen, können durch solche Vorkommnisse beeinträchtigt werden. Das Fehlen eines Ansprechpartners im BAG vermindert die Häufigkeit der Kontakte und damit auch die Möglichkeit, stichhaltige Informationen über das

Vorankommen der Projekte zu erhalten. Ergebniskontrolle und Projektsteuerung greifen dann nicht mehr.

4.6 Ist die Delegation adäquat ?

Die vorliegende Studie hat die Identifikation verschiedener Etappen ermöglicht, in deren Verlauf sich das BAG nach und nach ein regelrechtes Know-how in Sachen Delegation aneignen konnte. So ist deutlich geworden, dass die ersten Delegationsbemühungen in der Zeit 1990-1994 eine Reihe von Versuchen und Experimenten für die nachfolgenden Delegationen darstellten. Dementsprechend steht die zweite Periode, welche die Jahre 1993 bis 1995 abdeckt, ganz im Zeichen der Bilanz, der Analyse und der grossen Umstellungen: Die Delegationsmodi wurden geändert, und die Berücksichtigung der verschiedenen Aspekte verfeinert.

Die Studie hat die Möglichkeit geboten, diesen Lernvorgang zu beobachten und eine eindeutige Verbesserung der Delegationsfähigkeiten des BAG festzustellen - und damit auch der Resultate der delegierten Projekte. So sind die Jahre 1995-1998 vom geschickten Einsatz dieses Know-hows gekennzeichnet.

Dank der Fähigkeit zu delegieren ist das BAG heute in der Lage, seinen Einfluss auszuweiten und eine schlagkräftige Politik zu betreiben. Indem es wichtige Funktionen mit externen Partnern teilt (vgl. Promotionsstellen), ist es imstande, mit doppeltem Einsatz an der Umsetzung aller drei Säulen seiner Politik zu arbeiten.

Was die Eignung der Delegationsmodi betrifft, so kann insgesamt festgestellt werden, dass jeweils die korrekte Wahl getroffen wurde. Dies zeigt, dass das BAG die strategischen Faktoren (Erwartungen und Rollen jedes Betroffenen, Förderalismus, Mentalitäten usw.) im grossen und ganzen richtig einschätzt.

Nur in zwei Fällen ist es zu Fehlern in dieser Hinsicht gekommen. Der erste wurde dahingehend behoben, dass eine neue Interventionsform entstand (ARIA und CONVERS, dann Expertenkommission). Im zweiten Fall ist der ideale Modus (dezentralisiert) bislang noch nicht gefunden worden, obwohl auch hier der Ansatz geändert wurde (SANTE-JEUNESSE, dann SCHULE & GESUNDHEIT).

Hinsichtlich der Berücksichtigung der unterschiedlichen Aspekte der Delegation sind wir auf Einschätzungsfehler gestossen, die dazu führten, dass nicht der optimale Delegatar gewählt wurde. Diese Fehler erklären sich generell aus der Tatsache, dass der betroffene Delegatar nicht die besten Voraussetzungen mitbrachte, um die übertragene Aufgabe zu erfüllen, was dem BAG zum Zeitpunkt der Delegation jedoch nicht bekannt war, oder aber daraus, dass der ideale Delegatar, obwohl bekannt, nicht bereit war, diese Verantwortung auf sich zu nehmen.

Die Vorbereitungsphase der Delegation erweist sich als sehr wichtig, da sie die später notwendige Steuerung sowie die erzielten Ergebnisse stark beeinflusst. In vielen der analysierten Fälle wurde diese Phase jedoch vernachlässigt.

In einigen Fällen wurden die notwendigen Geldmittel offensichtlich unterschätzt: Gemessen am Personal- und Ressourcenaufwand, den der zugewiesene Geldbetrag erlaubte, führten einige Mandate in ihren Leistungsbeschreibungen zu viele delegierte Aufgaben auf.

Zuweilen fehlt bei der Übertragung von Funktionen (Grundlage der Delegation) die Transparenz. Dies führt zu Unklarheiten, insbesondere was das Entscheidungsrecht betrifft: Das BAG und sein

Partner wissen nicht mehr genau, ob sie sich in einer Beziehung der Zusammenarbeit (Partnerschaft) oder der Delegation (Mandant-Ausführender) befinden.

Und schliesslich können Delegationsprobleme erst im Laufe der Zeit auftreten, z.B. wenn ein Personenkonflikt entsteht, wenn ein Mitarbeiter ausgewechselt wird usw.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Der Erfolg eines vom BAG delegierten Auftrags hängt erheblich vom Verfahren zur Auswahl des Delegatars ab.
- Genauer gesagt sind die Erfolgsaussichten am besten, wenn die Auswahl des Delegatars über eine Ausschreibung erfolgt.
- In vielen der untersuchten Fälle hat das BAG nicht konkret evaluiert, ob die Mechanismen, die für eine Delegation notwendig sind, damit die gewünschten Wirkungen eintreten (Übernahme der Aktion durch die Partner, Wirkung auf die Zielgruppe) auch wirklich effizient sind.
- Die Zeit, die das BAG insgesamt für eine delegierte Mission aufwendet (Vorbereitung und Steuerung) erweist sich bei guter Vorbereitung als wesentlich geringer.
- In bestimmten Fällen ist nicht klar, ob es sich um eine Delegation oder um eine Subvention, einen Delegatar oder einen Partner, einen zentralen oder einen dezentralen Modus handelt.
- Die Effizienz einiger Delegationen hängt vor allem von der Qualität der Beziehungen mit dem BAG ab.
- Verzögerungen bei der Neubesetzung von Stellen ziehen schädliche Folgen für die Zusammenarbeit, Steuerung und Kontrolle der Delegationen nach sich.
- Gemessen an der Leistungsbeschreibung reichen die zugewiesenen Geldmittel zuweilen nicht aus.

6 EMPFEHLUNGEN

- Es wird empfohlen, für die Auswahl eines Delegatars systematisch eine Ausschreibung vorzunehmen. Dies bietet die Möglichkeit, bisher unbekannte Akteure kennen zu lernen, eine präzisere Formulierung der Forderungen des BAG zu erhalten und eine bessere Anpassung zwischen Forderungen und erbrachten Leistungen zu ermöglichen.
- Die (Vorbereitungsphase) vor einer Delegation muss verbessert werden. Eine minimale Reflexionsphase ist unverzichtbar und muss zumindest die Analyse

sämtlicher Aspekte der Delegation umfassen (Hypothese, Funktion, Auswahl des Delegatars, Kontrolltyp, Geldmittel). Idealerweise müsste die Hypothese der Wirksamkeit durch eine Vorab-Evaluation der Durchführbarkeit einer Delegation getestet werden (also vor ihrer Durchführung), um möglichen Schwierigkeiten vorzugreifen und Zeitverluste zu vermeiden.

- Es wird empfohlen, die Rollen und Erwartungen jedes Partners genau zu formulieren, um Unklarheiten innerhalb ihrer Beziehungen zu vermeiden.
- In den Fällen, wo die Effizienz der Delegation im wesentlichen von der Qualität der Beziehungen mit dem BAG abhängt, wäre es vernünftig, kontinuierlich für gute Zusammenarbeit zu sorgen.
- Bei (Personalfluktuaton) muss die Kontinuität gesichert sein, damit Zusammenarbeit, Steuerung und Kontrolle der Delegationen nicht gefährdet werden.
- Den delegierten Aufgaben müssen die entsprechenden Ressourcen zugewiesen werden.