

Jahresbericht 2007 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

**Anhang zum Jahresbericht 2007 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 25. Januar 2008

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2007 auf einen Blick

«Wir haben Beschlüsse gefasst, aber wir setzen sie nicht um», ermahnt Anführer Ralph seine Kameraden in William Goldings berühmter Robinsonade «Herr der Fliegen». Auch wenn es im parlamentarischen Prozess zum Glück nicht um das nackte Überleben auf einer einsamen Pazifikinsel geht, so stellt sich im Rahmen der parlamentarischen Kontrollfunktion doch immer wieder die Frage: Wie werden die Beschlüsse des Parlaments durch die Exekutive umgesetzt? Handelt diese rechtmässig, transparent und effizient, und erzielen die getroffenen Massnahmen die angestrebten Wirkungen? Mit diesen Fragen beschäftigt sich die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), das Kompetenzzentrum der Bundesversammlung für Politikevaluation.

Im vorliegenden Jahresbericht blickt die PVK auf ein vielseitiges Geschäftsjahr zurück, in welchem fünf grössere Evaluationen und Expertisen zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) erfolgreich abgeschlossen werden konnten.

Die Evaluation des Immobilienmanagements des Bundes im zivilen Bereich zeigte u. a. auf, dass das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) die Auflagen der Umstrukturierung und der Wirtschaftlichkeit erfüllte. Gleichzeitig ging das BBL daran, die Arbeit im Bereich des Immobilienmanagements professioneller zu gestalten. Optimierungspotential besteht jedoch weiterhin bei der Kommunikation mit den Benutzerorganisationen, der Standardisierung der Verfahren, der Aktivierung der Verbesserungs- und Lernprozesse, der Entwicklung von Instrumenten zur Förderung der Wirtschaftlichkeit, der Einführung des Mietermodells, der Umsetzung der Leistungsverrechnung sowie dem Vergleich mit anderen im Immobilienmanagement tätigen Organisationen.

In der Evaluation zum Umgang des Bundes mit Naturgefahren gelangte die PVK zum Ergebnis, dass bei der Konzeption der Rechtsgrundlagen in diesem Politikbereich Lücken und Inkohärenzen bestehen. Die Überprüfung der Subventionspraxis aufgrund von Projektdossiers und der Datenbankeinträge zu den subventionierten Massnahmen hat keine Hinweise für eine Verletzung der Rechtmässigkeit ergeben. Hinsichtlich der Transparenz des Projektverlaufs haben sich indessen Mängel gezeigt. Die bestehenden Kontrollsysteme ermöglichen es nicht, den Projektverlauf für eine externe Kontrolle einfach nachvollziehbar zu machen. Im Weiteren ortete die PVK Schwächen bei der Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion bei einzelnen Bundesämtern. So bestehen nur vereinzelt Strategiepapiere, Konzepte oder Vorgaben für den Einsatz der Aufsichtsinstrumente.

Die PVK-Evaluation der Rüstungsbeschaffung im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zeigte, dass sich Armasuisse als hauptsächlicher Träger der Beschaffung zwar in verschiedenen Bereichen, namentlich in instrumenteller Hinsicht, auf einem hohen Niveau bewegt. Es wurde aber auch deutlich, dass in der Beschaffungspraxis noch erhebliche Optimierungspotenziale bestehen. Aus übergeordneter Warte fällt vor allem der Mangel an strategischen Grundlagen für die Beschaffung auf. Damit fehlt eine wichtige Voraussetzung sowohl für die sach-

gerechte Umsetzung rechtlicher Vorgaben wie auch für die betriebswirtschaftlich effiziente Steuerung der Beschaffung. Aus beschaffungsrechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass nur ein sehr geringer Teil des Beschaffungsvolumens rekursfähig ist. Weiter zeigt Armasuisse eine sehr starke Präferenz für das Einladungsverfahren, welches teilweise selbst dann zur Anwendung kommt, wenn das Recht eine wettbewerbsintensivere offene oder selektive Ausschreibung verlangen würde. Die Vergaben erfolgten zwar in den untersuchten Fällen nach an sich objektiven Kriterien, die Transparenz und Kohärenz der Vergabeverfahren ist aber teilweise unbefriedigend. In der betriebswirtschaftlichen Bewertung wurde festgestellt, dass dem Qualitäts- bzw. Leistungsaspekt noch immer sehr grosse Bedeutung beigemessen wird. Hingegen werden die Beschaffungs- und Prozesskosten (vor allem interne Kosten) sowie die Kapitalkosten im Vergleich zu führenden Industrieunternehmen zu wenig konsequent optimiert.

Die PVK untersuchte die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung im Rahmen des Krankenversicherungsgesetzes (KVG); dabei stellte sie fest, dass noch beträchtliches Optimierungspotenzial besteht, auch weil der Bund seine Kompetenzen nicht konsequent genug nutzt und seine Führungsrolle nicht ausreichend wahrnimmt. Der Bund setzt für die Qualitätssicherung nur relativ bescheidene personelle und finanzielle Mittel ein und konzentriert sich dabei vor allem auf die Unterstützung von Pilotprojekten in ausgewählten Bereichen. Trotz der unbefriedigenden Umsetzung der Qualitätssicherung durch die in erster Linie zuständigen Tarifpartner macht er von seiner gesetzlichen Kompetenz, eigene Bestimmungen über die Qualitätssicherung zu erlassen, bisher keinen Gebrauch.

Unter dem Titel Geschäftsprüfungsaudit entwickelte die PVK im Auftrag der GPKs im Berichtsjahr ein neues Instrument der parlamentarischen Aufsicht. Das bisherige Instrumentarium der GPKs darf als zweckmässig bezeichnet werden und lässt doch hinsichtlich Reichweite, Fokus und methodischem Ansatz eine Lücke offen. In Ergänzung zu den bisherigen Instrumenten bietet das Geschäftsprüfungsaudit einen einfachen, standardisierten und universell anwendbaren Rahmen an, mittels dessen die politische und betriebliche Führung einer einzelnen Dienststelle des Bundes (z. B. eines Bundesamtes) einer summarischen Stärken-Schwächen-Analyse aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht unterzogen werden kann. Die Machbarkeit und der Nutzen des Geschäftsprüfungsaudits wurden in einer Fallstudie zum Bundesamt für Sport mit positivem Ergebnis getestet und vor diesem Hintergrund von den GPKs per 2008 definitiv in das Portfolio der Kontrollinstrumente aufgenommen.

Gestützt auf Vorschläge der PVK beauftragten die GPKs die PVK im Berichtsjahr mit drei neuen Mandaten. Während das Projekt Qualitätssicherung nach KVG per Ende 2007 bereits fertig gestellt werden konnte, ist der Abschluss der beiden anderen Aufträge im zweiten bzw. dritten Quartal 2008 geplant.

Bei einem der Mandate geht es um die Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund. Mit dieser Evaluation soll untersucht werden, wie zweckmässig die Gesetzesgrundlagen zur Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung sind, wie die Führungs- und Aufsichtstätigkeit umge-

setzt wird und welche Auswirkungen diese Tätigkeit auf die Praxis der Organe des Bundes, der Kantone und der privaten Akteure hat.

Mit der Evaluation der Leistungsaufnahme und -überprüfung im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) bearbeitet die PVK derzeit noch einen zweiten strategisch wichtigen Bereich der obligatorischen Krankenversicherung. Im Kern geht es um die Frage, ob die Strukturen und Prozesse der Leistungsaufnahme und -überprüfung in der OKP angemessen sind und ob das Triageverfahren, das über die Kassenpflicht von neuen und bestehenden ärztlichen Leistungen entscheidet, insgesamt mit der erforderlichen Transparenz, Unabhängigkeit und Objektivität abläuft.

Neben dem Kerngeschäft der Evaluation war die PVK auch dieses Jahr wieder mit Vorträgen und Fachartikeln in der universitären Lehre und in der öffentlichen Diskussion zu politik- und verwaltungswissenschaftlichen Themen aktiv und pflegte den Austausch mit Evaluationsstellen und parlamentarischen Kontrollorganen im In- und Ausland.

Das Ende des Geschäftsjahrs 2007 markiert auch das Ende der 47. Legislaturperiode der eidgenössischen Räte. Ein kurzer Rückblick zeigt, dass die Jahre 2004–07 für die PVK von diversen internen und externen Reformbaustellen geprägt waren und zieht über die Aktivitäten der PVK in der abgelaufenen Legislatur insgesamt eine positive Bilanz.

Inhaltsverzeichnis

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2007 auf einen Blick	5172
Inhaltsverzeichnis	5175
Abkürzungsverzeichnis	5176
1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung	5177
2 Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	5178
2.1 Abgeschlossene Projekte	5178
2.1.1 Immobilienmanagement des Bundes (ziviler Bereich)	5178
2.1.2 Umgang des Bundes mit Naturgefahren	5181
2.1.3 Rüstungsbeschaffung im VBS	5185
2.1.4 Die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach KVG	5188
2.1.5 Pilotprojekt Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Oberaufsicht	5189
2.2 Laufende Projekte	5193
2.2.1 Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund	5194
2.2.2 Leistungsbestimmung und -überprüfung in der obligatorischen Krankenversicherung	5197
3 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK	5199
4 Verwendung des Expertencredits	5199
5 Neue Evaluationen/Audits im Jahr 2008	5200
6 Bilanz zu den Tätigkeiten der PVK in der 47. Legislaturperiode der eidgenössischen Räte	5200

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVIG	Bundesgesetz vom 25.6.1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz; SR 837.0)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASPO	Bundesamt für Sport
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25.6.1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFQM	European Foundation for Quality Management
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
IDT-HSG	Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen
KVG	Bundesgesetz vom 18.3.1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OKP	Obligatorischen Krankenpflegeversicherung
ParIG	Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParIVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115)
PLANAT	Nationale Plattform Naturgefahren
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SR	Systematische Rechtssammlung
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VILB	Verordnung vom 14.12.1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (SR 172.010.21)
WBK-S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
WZW	Wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich

Bericht

1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Das Kerngeschäft der Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist die Durchführung von Evaluationen. Diese stellen angesichts der vielfältigen Aufgaben des Staats und der knappen öffentlichen Finanzen ein wichtiges Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung dar. In Ergänzung zum klassischen Instrumentarium der politischen Kontrolle untersuchen Evaluationen die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen staatlicher Massnahmen mit wissenschaftlichen Methoden. Sie analysieren, wie gesetzliche Vorgaben durch die vollziehenden Behörden umgesetzt werden und prüfen, ob die angestrebten Effekte einer Massnahme auch tatsächlich eingetreten sind. Sie decken allfällige Schwachstellen in der Konzeption und im Vollzug einer Massnahme auf und liefern Hinweise, wie diese überwunden werden können.

Im parlamentarischen Bereich werden Evaluationen sowohl von den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) als auch von den Legislativkommissionen eingesetzt. Den GPKs obliegt die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und weiterer Träger von Bundesaufgaben. Sie nehmen ihren Kontrollauftrag unter anderem mittels Inspektionen, Dienststellenbesuchen und der Prüfung der Geschäftsberichte der zu beaufsichtigenden Organe wahr. Angesichts der Komplexität der zu überprüfenden Aufgaben haben sich in Ergänzung dazu Evaluationen als wichtiges Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht etabliert.

Neben dem Bereich der Oberaufsicht kommen Evaluationen auch im Handlungsbereich der Legislativkommissionen zum Einsatz. In diesem Rahmen dienen sie – ex ante – der Folgenabschätzung geplanter Gesetzesprojekte oder – ex post – der Wirksamkeitsüberprüfung eines bestehenden Erlasses im Hinblick auf eine anstehende Revision. Gestützt auf Artikel 170 der revidierten Bundesverfassung (BV) bezeichnet das per 1. Dezember 2003 in Kraft getretene Parlamentsgesetz (ParlG) die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes als Aufgabe aller Kommissionen.¹

Evaluationen sind zeitaufwändig und methodisch anspruchsvoll. Die Kommissionen delegieren ihre Durchführung deshalb an professionelle Fachstellen. Die PVK ist im Zuge der Professionalisierung der parlamentarischen Oberaufsicht Anfang der 1990er Jahre geschaffen worden. Die Aufgaben dieser Fachstelle sind in Artikel 10 der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV)² umschrieben. Die PVK führt Evaluationen im Auftrag der GPKs durch und weist diese auf Themen hin, die einer vertieften Abklärung bedürfen. Zudem überprüft die PVK die Qualität von verwaltungsinternen Evaluationen und deren Verwendung in Entscheidungsprozessen. Neben den GPKs unterstützt die PVK auch die Legislativkommissionen mit wissenschaftlicher Expertise und überprüft auf deren Antrag die Wirksamkeit von Mass-

¹ Art. 44 Abs.1 Bst. e des Bundesgesetzes vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

² Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115).

nahmen des Bundes. Schliesslich berät die PVK die parlamentarischen Kommissionen auch bei der politischen Verarbeitung von Evaluationsergebnissen. Als neues Instrument bietet sie künftig die Durchführung von Geschäftsprüfungsaudits an.

Die Berichte der PVK finden in den Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung. Sie sind Grundlage von Handlungsempfehlungen der GPKs zuhanden der kontrollierten Organe und von parlamentarischen Vorstössen. Sie fliessen in die Revision von Gesetzen und Verordnungen und in verwaltungsinterne Reformprozesse ein. Die Berichte werden in der Regel veröffentlicht. Sie können bei der PVK bestellt oder von ihrer Homepage unter <http://www.parlament.ch> (Kommissionen/PVK) herunter geladen werden.

Die PVK arbeitet auf der Basis von Einzelaufträgen der parlamentarischen Kommissionen. Sie ist Teil der Parlamentsdienste und in administrativer Hinsicht dem Sekretariat der GPKs unterstellt. In wissenschaftlicher Hinsicht ist die PVK selbständig und orientiert sich an den einschlägigen Standards der Evaluationsforschung. Die PVK koordiniert ihre Aktivitäten mit den anderen Kontrollorganen des Bundes und pflegt den fachlichen Austausch mit Hochschulen, privaten Forschungsinstituten und staatlichen Evaluationsorganen im In- und Ausland.

Zur Erfüllung ihres Auftrags steht der PVK ein interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam mit 360 Stellenprozenten und ein administratives Sekretariat zur Verfügung. Die PVK verfügt über weit reichende Informationsrechte. Sie verkehrt mit allen Behörden, Stellen und übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt und kann von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt. Die PVK sorgt für den Schutz ihrer Informationsquellen und behandelt ihre Evaluationsergebnisse bis zum formellen Publikationsbeschluss der Kommissionen vertraulich. Sie kann externe Sachverständige beiziehen und ihnen die notwendigen Rechte zuweisen.

2 Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

2.1 Abgeschlossene Projekte

2.1.1 Immobilienmanagement des Bundes (ziviler Bereich)

Das Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich ist gemäss der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) Aufgabe des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL). Das BBL verwaltet ein Immobilien-Portfolio von 2800 Gebäuden, in denen 22 000 Arbeitsplätze untergebracht sind. Der Wiederbeschaffungswert der zivilen Immobilien wird auf knapp 5 Milliarden Franken geschätzt. Neben den Verwaltungsgebäuden umfasst das Portfolio Zollgebäude, repräsentative Bauten wie Museen sowie die Botschaftsgebäude im Ausland. Im Jahr 2006 führte das BBL Bau- und Umbauprojekte für rund 240 Millionen Franken durch. Der Bereich Bauten des BBL umfasst ein Äquivalent von knapp 400 Vollzeitstellen, wovon beinahe die Hälfte auf das Reinigungspersonal entfällt.

Das BBL hat seit seiner Gründung im Jahr 1999 zahlreiche Organisations- und Reorganisationsprojekte in die Wege geleitet. Zudem war es stark betroffen von den Entlastungs- und Aufgabenverzichtprogrammen.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) im Jahr 2006 die PVK, eine Evaluation über das Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich und besonders über die Zuständigkeiten und die Koordination vorzunehmen. Dazu führte die PVK rund 40 Gespräche mit Vertretern des BBL und der Benutzerorganisationen sowie mit Experten der Branche. Ausserdem realisierte sie eine Umfrage bei 39 Verwaltungseinheiten. Im Rahmen eines Mandats an eine spezialisierte Firma wurden zudem Vergleiche angestellt. Ein quantitatives Benchmarking sollte das qualitative Benchmarking ergänzen. Es sollte sich auf die Kosten und den Personalbestand nach Bereich und nach Leistung beziehen und die Fragen zu den Einsparpotenzialen beantworten. Das Benchmarking konnte jedoch nicht abgeschlossen werden, weil die Qualität der Daten unzureichend war bzw. keine Daten verfügbar waren.

Die Evaluation hat folgende drei Hauptfragen beantwortet:

1. Ermöglichen die normativen Grundlagen und der institutionelle Kontext ein effizientes Immobilienmanagement?
2. Ist die Umsetzung der Immobilienmanagement-Strategie durch das BBL angemessen?
3. Welche Auswirkungen werden die laufenden Reformen auf die Koordination zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen haben?

Bei der ersten Frage hat die Evaluation aufgezeigt, dass die normativen Grundlagen, welche die Ziele und Zuständigkeiten definieren, relativ klar und präzise sind. Diese Grundlagen sowie der institutionelle Kontext ermöglichen jedoch kein wirklich effizientes Immobilienmanagement, weil erstens die strategischen Ziele vom Eidgenössischen Finanzdepartement nicht ausreichend konkretisiert werden (es fehlt die Verbindung zu den operationellen Zielen), zweitens die Rechte und Pflichten der Benutzerorganisationen nicht genügend präzise formuliert sind und drittens die Entscheidungsprozesse der Zuständigkeit der Departemente unterstellt sind. Das BBL arbeitet demnach in einem schwierigen Kontext, der geprägt ist von den Departementen und ihren Dienststellen, die die Rolle des BBL im Immobilienmanagement nicht in gleichem Masse akzeptieren.

Zur Beantwortung der zweiten Frage, d.h. jener zur Umsetzung des Immobilienmanagements, wurden Führung, Strategie, Organisation, Prozesse und Leistungen sowie Ressourcen analysiert.

In Bezug auf die Führung wurde festgestellt, dass das BBL seit seiner Gründung im Jahr 1999 die Auflagen der Umstrukturierung und der Wirtschaftlichkeit (Entlastungsprogramme) erfüllte. Gleichzeitig ging das BBL daran, die Arbeit im Bereich des Immobilienmanagements professioneller zu gestalten. Konkrete Zeichen dafür waren die Ausbildung der Mitarbeiter, die Revision der VILB, die Prozessdefinition, die Einführung des SAP-Systems sowie die Vorbereitung auf die Einführung des Mietermodells und der Leistungsverrechnung. Die Professionalisierung des Bundesamtes zeigt sich auch in den Kompetenzen der Mitarbeiter, die in unserer Erhebung von den Benutzerorganisationen als gut beurteilt wurden. Vor diesem Hintergrund räumte das BBL verständlicherweise den Wünschen und Forderungen der Politik und jenen des Departements Priorität ein. Folgende Grundsätze, die zentrale Elemente zu sein scheinen, wurden allerdings zurückgestellt: Kundenorientierung als Grundlage der Unternehmenskultur, proaktive statt reaktive Massnahmen (Kostenrechnung, Steuerung aufgrund von Kennzahlen) sowie Verbesserungs- und Lernpro-

zesse (Kontroll- und Evaluationssystem), auf denen die gesamten Prozesse und Leistungen abgestützt sind. Das zeitliche Hinausschieben dieser Elemente stimmt weder mit der Absicht überein, das BBL zu professionalisieren, noch mit der in der VILB definierten partnerschaftlichen Arbeit.

Die Strategie des BBL entspricht dem normativen Rahmen. Die Umsetzung der Strategie beruht auf operationellen Zielen und Instrumenten, mit denen das BBL seine Tätigkeiten kontrollieren und lenken kann. Die Immobilienstrategie des BBL steht bisweilen im Konflikt mit denjenigen der Benutzerorganisationen. Während das BBL eine langfristige Immobilienstrategie führt, sind die Bedürfnisse der Benutzerorganisationen kurzfristig angelegt. Ausserdem teilen bedauerlicherweise nicht alle Benutzerorganisationen und Generalsekretariate der jeweiligen Departemente dem BBL ihre langfristige Vision mit, was jedoch nötig wäre, um dem BBL zu ermöglichen, eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Strategie zu verfolgen. Der Umstand, dass die Benutzerorganisationen die Strategie des BBL nicht kennen, ist problematisch, sobald auch die Kommunikation (zu Immobilienfragen) zwischen dem BBL und den Bundesämtern sowie innerhalb der Departemente unzulänglich ist. Wegen der mangelnden Konkretisierung besitzen nicht alle strategischen Ziele den gleichen Stellenwert bei der Umsetzung. Das Ziel der Erhöhung des Kostenbewusstseins und der Förderung der Wirtschaftlichkeit beispielsweise wurde nicht konkretisiert: Die Strategie und die Instrumente zur Förderung der Wirtschaftlichkeit sind unklar. Überdies lässt sich damit nicht beurteilen, ob die Benutzerorganisationen die Normen und Standards einhalten. Der konkrete Nutzen der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes und des Mietermodells muss sich in der Praxis erst zeigen. Schliesslich soll die Strategie auch die Interessen aller Beteiligten berücksichtigen. Es fehlt also ein (messbares) strategisches Ziel zur Benutzerzufriedenheit.

Was die Organisation anbelangt, verfügt der aus den drei Abteilungen Immobilienmanagement, Projektmanagement und Objektmanagement bestehende Bereich Bauten des BBL über eine klare Grundstruktur. Innerhalb der Organisation, d. h. innerhalb der verschiedenen Abteilungen, gibt es für die Benutzerorganisationen jedoch Unklarheiten bei der Verteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Die Benutzerorganisationen kompensieren dieses Defizit durch persönliche Kontakte im BBL. Ausserdem scheint die Organisation im BBL ständigen Änderungen unterworfen zu sein. Zurzeit werden gewisse Grundsätze eingeführt, aber es fragt sich, ob diese Massnahmen weit genug gehen: Der Grundsatz des «Facility Management» beispielsweise schlägt sich noch nicht sichtbar in den Prozessen und in der Organisation nieder.

In Bezug auf die Prozesse und Leistungen wurde festgehalten, dass das BBL viel Zeit und Ressourcen in die Prozessdefinition investiert hat und sich rühmen darf, den Ansatz formell niedergelegt zu haben und ihn noch weiter entwickeln zu wollen. Die Tatsache, dass die Prozesse nicht kundenorientiert sind, dass sie im Arbeitsalltag kaum zu einer Standardisierung geführt und die Kommunikation weder mit den Benutzerorganisationen noch BBL-intern verbessert haben, darf jedoch auch nicht unerwähnt bleiben. Ferner zählten bestimmte Konzepte und Betriebsgrundsätze betreffend die Benutzerorganisationen (z.B. «Single point of contact», «Customer Relationship Management CRM», «Facility Management») nicht zu den ursprünglichen Prioritäten der Prozessentwicklung. Schliesslich konnte kein positiver Einfluss der Entwicklung und Umsetzung der Prozesse auf die Beurteilung der Leistungsqualität durch die Benutzerorganisationen festgestellt werden.

In Bezug auf die Ressourcen ist die interne Organisation der Bundesämter auch für die gute Koordination mit dem BBL entscheidend. Die Bundesämter definieren die Kompetenzen, die Schnittstellen und die Organisation im Immobilienbereich auf unterschiedliche Weise, was die Qualität der Zusammenarbeit mit dem BBL direkt beeinflusst. Das BBL sieht sich demnach mit mehr oder weniger gut organisierten und von ihrem Departement unterschiedlich gut für Wirtschaftlichkeit sensibilisierten Ämtern konfrontiert. Ferner wird der in der VILB verankerte Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit kaum verwirklicht: Die Benutzerzufriedenheit liesse sich mit einer transparenteren Kommunikation der Entscheidungen verbessern. Zudem werden den Benutzerorganisationen weder Instrumente (z.B. Informatikmittel) noch Informationen (z.B. Daten) zur Förderung der Wirtschaftlichkeit zur Verfügung gestellt. Durch die systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse und Meinungen der Benutzerorganisationen bei der Auswahl und bei der nachträglichen Evaluation eines Dienstleistungserbringers könnten diese externen Ressourcen effizienter genutzt werden.

Bei der dritten Frage zu den Auswirkungen der laufenden Änderungen wurde festgehalten, dass die Reformen (Neues Rechnungsmodell des Bundes, Mietermodell) eine höhere Kostentransparenz anstreben und zur Entwicklung einer Leistungserbringer-Kunden-Beziehung beitragen sollen. Die aktuelle Version der VILB eignet sich jedoch nicht für die neue «Beziehungsphilosophie». Im Rahmen der (laufenden) Revision der VILB sollten die Rechte und Pflichten der Benutzerorganisation genau festgelegt werden.

Schliesslich ist die Leistungsverrechnung weder die einzige noch eine ausreichende Lösung zur Förderung der Wirtschaftlichkeit. Das interne Benchmarking (zwischen Bundesämtern, zwischen Gebäuden), die Kommunikation mit den Benutzerorganisationen, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Bundesämtern sowie die Mobilisierung der Ressourcen der Benutzerorganisationen bilden weitere Determinanten.

2.1.2 Umgang des Bundes mit Naturgefahren

Beauftragt von der GPK-N hat die PVK im Jahr 2006 eine Evaluation zum Umgang des Bundes mit Naturgefahren gestartet, um verschiedene in Fachkreisen als problematisch erachtete Punkte in diesem Politikbereich abzuklären. Dazu zählten Beobachtungen, welche die Nationale Plattform Naturgefahren (PLANAT) gemacht hatte, beispielsweise Doppelspurigkeiten in den gesetzlichen Grundlagen, unklare Zuständigkeit und Koordinationsdefizite zwischen den zahlreichen involvierten Akteuren.

Die Untersuchungsfragen betrafen die Konzeption der rechtlichen Grundlagen, die Transparenz, Rechtmässigkeit, Aufsichtstätigkeit sowie die Wirkungsorientierung der subventionierten Massnahmen. Sie wurden aufgrund von Dokumentenanalysen, zweier Expertisen³ und Experteninterviews beantwortet. Der Untersuchungszeitraum musste aufgrund der Verfügbarkeit der Daten auf die Jahre 1993 bis 2005

³ Dr. Erwin Hepperle, Institut für terrestrische Ökosysteme der ETH Zürich, hat im Auftrag der PKV die Konzeption der rechtlichen Grundlagen untersucht. Die Fragen zu Vollzug, Aufsicht und Wirkungsorientierung der subventionierten Massnahmen hat die B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung in einem Mandat bearbeitet.

beschränkt werden. Für diese Zeitspanne wurden in zwei Fallstudiengebieten jene Projekte im Bereich Naturgefahren untersucht, die Bundesbeiträge zugesprochen erhalten hatten (Region Surselva 111 Projekte, Region Visp 115 Projekte). Rund 70 % der Zahlungen leisteten das Bundesamt für Wasser und Geologie und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (seit anfangs 2006 im Bundesamt für Umwelt vereint). Auf Bundesebene beschäftigen sich weiter das Bundesamt für Strassen, das Bundesamt für Landwirtschaft, das Bundesamt für Verkehr oder jenes für Bevölkerungsschutz mit der Problematik Naturgefahren.

Die Untersuchungsfrage nach der Kohärenz der Rechtsgrundlagen des Bundes im Umgang mit Naturgefahren hat zum Ergebnis geführt, dass auf Verfassungsebene der Schutz vor Naturgefahren sektoriell angegangen wird und inkohärent und unvollständig geregelt ist. Auf Gesetzesstufe reproduzieren sich die sektoriellen und unterschiedlichen Regelungen aus der Verfassung. Eine departementübergreifende strategische Planung des Umgangs mit Naturgefahren ist in den Rechtsgrundlagen nicht vorgesehen. Hinsichtlich Effizienzorientiertheit der Rechtsgrundlagen finden sich im Wasserbau- und Waldbereich Bestimmungen zur Sicherstellung einer effizienzorientierten Subventionspraxis in den Kantonen. Allerdings sind diese Regelungen nur bedingt für eine effizienzorientierte Subventionspraxis geeignet, weil sie ökonomisch gesehen für die Kantone unterschiedliche Anreize schaffen. Die Frage der Risikoorientiertheit brachte Ansätze für eine risikoorientierte Subventionspraxis zutage, so etwa die Normen für die Subventionierung von Gefahrenkarten. Explizite Bestimmungen zur Risikoorientierung finden sich in den Rechtsgrundlagen indessen keine.

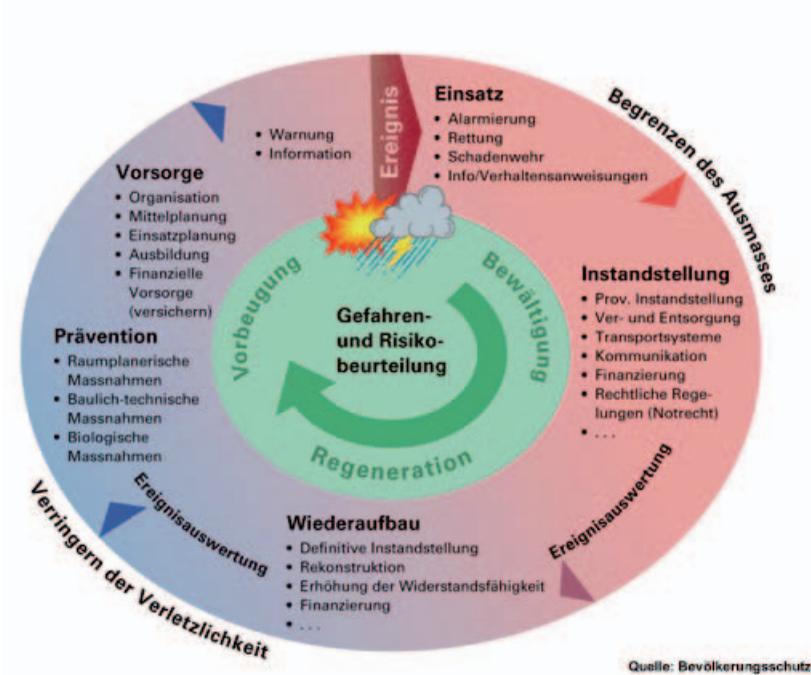
Ein weiterer Untersuchungspunkt betraf die Frage, inwiefern die vom Bund subventionierten Massnahmen unter den Kriterien der Rechtmässigkeit und Transparenz zu beurteilen sind. Die Prüfung der entsprechenden Projektdossiers bzw. der Datenbankinträge zu den subventionierten Massnahmen auf Bundesebene hat keine Hinweise für eine Verletzung der Rechtmässigkeit ergeben. Hinsichtlich der Transparenz des Projektverlaufs der subventionierten Massnahmen haben sich indes Mängel gezeigt. Die bestehenden Kontrollsysteme ermöglichen es nicht, den Projektverlauf für eine externe Kontrolle einfach nachvollziehbar zu machen. Die Datenbanken der einzelnen Bundesämter sind in Umfang und erfassten Parametern uneinheitlich. Dies beeinträchtigt die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Subventionspraxis und kann die Koordination und Abstimmung zwischen den Ämtern erschweren. Aufgrund der Überschneidungen in den rechtlichen Grundlagen besteht zwischen einzelnen Bundesstellen Koordinationsbedarf. Die amts- oder departementsübergreifende Koordination ist schwierig und zeitaufwändig. Nach einem grossen Unwetterereignis ist der Koordinationsbedarf zwischen den Ämtern am grössten. In diesem Fall erfolgt eine rasche Absprache zwischen den Bundesämtern über die Aufteilung der Projekte, was sich bewährt hat, aber auch die Gefahr einer gewissen Willkür birgt.

Die Bundesämter entscheiden aufgrund der von den Kantonen eingereichten Gesuche; dabei prüfen sie, ob die Gesuche den Vorgaben und Kriterien entsprechen. Nicht alle Ämter verfügen dabei über klare Vorgaben. Als Entscheidungshilfe dienen den Ämtern auch Kosten/Nutzen-Analysen, die indessen wegen fehlender Einheitlichkeit von begrenztem Wert und untereinander nicht vergleichbar sind. Die Ämter sind bei den Entscheiden an die Einhaltung des eigenen Budgets gebunden, eine eigentliche Prioritätenordnung nach Kriterien des integralen Risikomanagements besteht in der Regel nicht.

Der Naturgefahrenschutz ist eine Verbundaufgabe; dabei kann der Bund auch sehr hohe Kostenanteile (60 % und mehr) übernehmen. Deshalb kommt der Wahrnehmung der Aufsicht über die Verwendung der Gelder ein wichtiger Stellenwert zu. Die Evaluation zeigt auf, dass die Bundesstellen ihre Aufsichtsfunktion unterschiedlich ausüben. Tendenziell kann gesagt werden, dass die Aufsicht nicht als kohärent einzustufen ist, da nur vereinzelt Strategiepapiere, Konzepte oder Vorgaben für den Einsatz der Aufsichtsinstrumente vorhanden sind. Bei keiner Bundesstelle ist ein spezieller Personalbestand vorhanden, der allein für die Wahrnehmung der Aufsicht verantwortlich ist. In der Praxis setzen die meisten Bundesämter stark auf präventive Mittel der Aufsicht. Entscheide erfolgen vielfach allein aufgrund von Dossiers, und auch der Projektverlauf wird primär mittels eingereichten Dokumenten der Subventionsempfänger überprüft. Das kann als effizient eingestuft werden. Trotzdem bedarf es auch retrospektiver Aufsichtsmittel wie Stichproben und Begehungen; diese kommen jedoch eher selten zum Zuge und sind in der Vergangenheit sogar vermindert worden.

Eine *abschliessende* Beurteilung der Wirkungsorientierung und effektiven Gefahrenabdeckung der subventionierten Massnahmen war auf der Grundlage der Evaluation nicht möglich. Eine Überprüfung der ausgeführten Projekte auf ihre Gefahrenabdeckung war wegen fehlender Gefahrenkarten nur punktuell durchführbar. Wo dieses Kriterium überprüft werden konnte, deckten die Massnahmen spezifische Naturrisiken ab. Obwohl die realisierten Massnahmen unterschiedliche Gefahrenarten betreffen und kaum einen räumlichen Zusammenhang untereinander haben, steht in Frage, ob eine verbesserte Koordination der Bundesämter allenfalls effizienzsteigernde Zusammenhänge schaffen könnte. Festzuhalten ist weiter, dass die Bundesbeiträge für Wiederherstellungsmassnahmen in den Fallstudiengebieten mit Anteilen von knapp 60 bis gut 70 % der gesprochenen Bundesgelder überdurchschnittlich hoch waren, weil mehrere grosse Unwetter zu verzeichnen waren. Dennoch stellt sich die Frage, ob dies auch mit dem Fehlen einer risikoorientierten Strategie in Verbindung gebracht werden kann.

Integrales Risikomanagement: systematisches Vorgehen in einem Kreislauf von Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration



Quelle: <http://www.naturgefahren.ch> (Risikomanagement)

Mit der von der PLANAT 2004 vorgelegten Strategie Naturgefahren Schweiz liegt ein zeitgemässes Konzept für eine Strategie in Sinne des integralen Risikomanagements vor (Abb. 1). Hauptpunkt der geplanten Strategie ist ein Paradigmawechsel von Naturgefahren hin zu Naturrisiken, der zu mehr Risikoorientiertheit, Effizienz und Wirksamkeit führen soll. In die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die im Jahre 2008 umgesetzt wird, sind im Bereich Wald und Wasserbau Elemente der PLANAT-Strategie eingeflossen. Eine wichtige Neuerung der NFA ist etwa die Harmonisierung der Beitragsätze im Waldgesetz und im Wasserbaugesetz. Auch fällt im Wald- und Wasserbaubereich die Abstufung der Subventionen nach Finanzkraft weg; die Kantone sollen die Bundesgelder aufgrund von risiko- und bedarfsorientierten Kriterien zugeteilt erhalten.

Die Gegenüberstellung der Ergebnisse der Evaluation mit Neuerungen der NFA im Bereich Naturgefahren zeigt auf, dass einige bisherige problematische Faktoren angegangen werden. Wie die Neuerungen umgesetzt werden und sich in der Praxis bewähren, wird sich spätestens nach Abschluss der vierjährigen Programmdauer der mit der NFA kommenden Leitungsvereinbarungen im Jahre 2012 zeigen.⁴

2.1.3 Rüstungsbeschaffung im VBS

In jüngster Zeit gaben Rüstungsbeschaffungen in der Öffentlichkeit wie auch in den parlamentarischen Beratungen wiederholt Anlass zu kontroversen Diskussionen. Vor diesem Hintergrund hat die GPK-N die PVK im Jahr 2006 beauftragt, die Beschaffung von Rüstungsgütern (ohne Immobilien) näher zu untersuchen. Der Fokus der Untersuchung war dabei auf die Phase der Evaluation und Auswahl eines bestimmten Rüstungsgutes durch Armasuisse zu legen. Die Untersuchung behandelte zwei Hauptfragen:

1. Wie ist die Beschaffungspraxis aus rechtlicher Sicht zu beurteilen?
2. Wie ist die Beschaffungspraxis aus betriebswirtschaftlicher Perspektive zu beurteilen?

Die Untersuchung stützt sich auf eingehende Dokumentenanalysen, Interviews und die Auswertung von Daten aus den internen Informationssystemen von Armasuisse. Vier Beschaffungsvorhaben wurden dabei vertieft analysiert.⁵ Für die betriebswirtschaftliche Bewertung wurde die aktuelle Beschaffungspraxis von Armasuisse am strengen Massstab der Praxis führender, vergleichbarer Technologie- und Industrieunternehmen gemessen.⁶

In einer Gesamtbeurteilung ist festzuhalten, dass sich Armasuisse als hauptsächlicher Träger der Beschaffung in verschiedenen Bereichen auf einem hohen Niveau bewegt. Auffallend ist vor allem die gute Dokumentation der Prozesse. Positiv hervorzuheben ist auch, dass Armasuisse in einem turbulenten Umfeld zahlreiche Schritte eingeleitet hat, die in die richtige Richtung gehen. Man hat die beschaffungsrechtliche Ausbildung verstärkt, ein (zertifiziertes) Managementsystem aufgebaut sowie die Leistungszeiterfassung eingeführt und ist am Aufbau eines modernen Controllingsystems. Trotzdem, so zeigen die Ergebnisse der Evaluation, ist Armasuisse noch nicht am Ziel.

Aus übergeordneter Warte fällt vor allem der *Mangel an strategischen Grundlagen* auf. Damit fehlt eine wichtige Voraussetzung sowohl für die sachgerechte Umsetzung rechtlicher Vorgaben wie auch für die betriebswirtschaftliche effiziente Steuerung der Beschaffung.

⁴ Ein Mitglied des Nationalrats hat in der Herbstsession eine Motion eingereicht, in der Befunde der Evaluation der PVK aufgegriffen werden. Sie beauftragt den Bundesrat, u. a. eine departementsübergreifende Strategie für den effizienten Mitteleinsatz bei der Prävention von Naturgefahren zu erarbeiten. Vgl. Motion 07.3625 «Kampf gegen Naturgefahren» vom 3.10.2007.

⁵ Analysiert wurden folgende Beschaffungen: Führungsinformationssystem Heer, Kurzwellenfunksystem SE-240, Sanitätsfahrzeug, Aussenbordmotor.

⁶ Die betriebswirtschaftliche Analyse und Bewertung erfolgte in enger Zusammenarbeit mit Zellweger Management Consulting AG, Pfäffikon/SZ.

- Wie die Beschaffung eines Jetpiloten-Ausbildungssystems (PC 21) exemplarisch zeigt, fehlen klare Vorgaben für die Konkretisierung von Normen, die auf Gesetzesstufe mit gutem Grund sehr offen gefasst sind. Aufgrund der fehlenden strategischen Vorgaben besteht die Gefahr, dass in der Beschaffungspraxis vergleichbare Fälle ungleich behandelt werden und staatliches Handeln unberechenbar und intransparent wird. Die im Planungs- und Beschaffungsprozess sehr spät angesetzte Prüfung der ausserpolitischen Implikationen von Rüstungsimporten privilegiert zudem militärische Bedürfnisse gegenüber ausserpolitischen Interessen.
- Aus der betriebswirtschaftlichen Sicht eines modernen Beschaffungsmanagements fehlt eine klare Beschaffungsstrategie, welche die Entstehung von Monopolen aus Systemzwängen beschränkt und im Umgang mit unvermeidbaren Monopolen frühzeitig Regeln definiert und so Transparenz erwirken kann. Das Fehlen einer Beschaffungsstrategie führt auch dazu, dass für einfachere und strategisch weniger exponierte Vorhaben zu viele Ressourcen eingesetzt werden. Diese fehlen dann bei der Bearbeitung strategisch wichtiger Vorhaben.

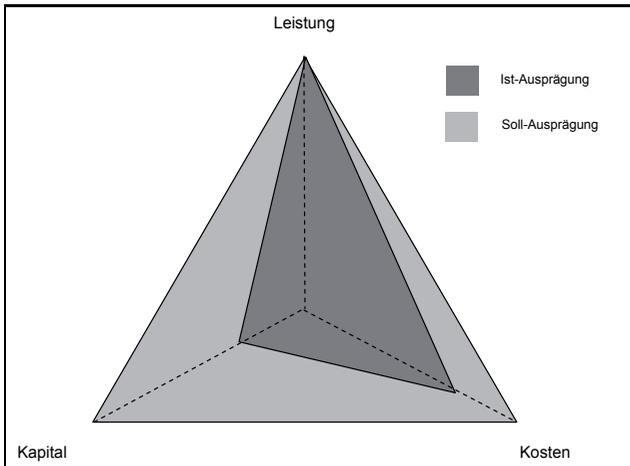
Aus einer spezifisch *rechtlichen Sicht* fallen darüber hinaus folgende Befunde ins Gewicht:

Das Wettbewerbsprinzip kommt im Bereich der Rüstungsbeschaffung nur beschränkt zur Anwendung. Einerseits müssen gemäss Armasuisse viele Aufträge, insbesondere im Bereich der Instandhaltung, aufgrund von Monopolsituationen freihändig vergeben werden. Andererseits lassen umfassende Ausnahmebestimmungen im Beschaffungsrecht Wettbewerbsbeschränkungen bei zahlreichen Rüstungsbeschaffungen zu (z. B. Einladungsverfahren für Kriegsmaterialbeschaffungen). Trotzdem vermag die Wettbewerbsorientierung der aktuellen Beschaffungspraxis aus Sicht des Schweizer Rechts nicht vollauf zu befriedigen.⁷ Das Einladungsverfahren wird nämlich gegenüber wettbewerbsintensiveren offenen oder selektiven Ausschreibungen systematisch bevorzugt, zum Teil auch in Fällen, wo dies aus rechtlicher Sicht nicht zulässig oder fragwürdig ist.

- Positiv zu vermerken ist, dass Armasuisse in allen vertieft untersuchten Wettbewerbsverfahren an sich sachliche Kriterien und klar strukturierte Bewertungsinstrumente verwendet. Die Transparenz von Verfahren und Evaluationskriterien bei der Vergabe von Rüstungsaufträgen ist aber trotzdem teilweise ungenügend (Offenlegung des Verfahrensablaufs und der Bewertungskriterien, Kohärenz der Kriterien über die Zeit)
- Schliesslich ist festzuhalten, dass mehr als 95 % des Beschaffungsvolumens vergeben werden, ohne dass das Beschaffungsrecht eine Rekursmöglichkeit vorsieht.

⁷ Das schweizerische Recht geht mit seiner Forderung nach wettbewerblichen Vergaben im Rüstungsbereich über die Mindestanforderungen des übergeordneten internationalen Übereinkommens hinaus (General Procurement Agreement; SR 0.632.231.422).

Gewichtung von Kapital-, Kosten- und Leistungsdimension (Qualitative Grobschätzung)



Quelle: Zellweger Management Consulting

Aus einer *betriebswirtschaftlichen Optik* ergibt sich im Hinblick auf eine effiziente Abwicklung der Beschaffungen der grundsätzliche Befund, dass die Beschaffungskosten und die Kapitalkosten im Gegensatz zu Qualitätsaspekten (Leistung) zu wenig Gewicht erhalten (Abb. 2). Im Einzelnen sei auf folgende Punkte besonders hingewiesen:

- Die Pflichtenhefte bleiben zu lange im Entwurfsstadium und neigen zu einer Kosten treibenden Überspezifikation. Es besteht die Tendenz, zusätzliche oder geänderte Spezifikationen noch in einer sehr späten Phase aufzunehmen. Dies führt dazu, dass Projekte zu wenig zielgerichtet bearbeitet werden können. Die Überspezifikation engt zudem das Spektrum der auf dem Markt verfügbaren Lösungen ein.
- Qualitätskriterien werden in der Evaluation von Rüstungsgütern sehr stark gewichtet, was sowohl die eigentlichen Beschaffungskosten wie auch die Prozesskosten erhöht (aufwändige Evaluationen). Immerhin sind einer reinen Qualitätsoptik durch die engeren Finanzvorgaben und die verwendeten, den Preis systematisch einbeziehenden Bewertungsinstrumente gewisse Grenzen gesetzt.
- Optimierungspotenzial besteht auch im Management: Es fehlen von Seiten der Führung klare und verbindliche, bis auf einzelne Vorhaben heruntergebrochene Vorgaben bezüglich Zeit und Kosten. Ein grundsätzlich gut aufgesetztes Controllingssystem ist erst zum Teil operativ und die Nutzung der bereits vorhandenen Elemente des Controllingystems als Führungsinstrument ist unbefriedigend. Im Vordergrund stehen die Ausschöpfung der vorhandenen Kredite und die Auslastung der Personalressourcen, was auch

durch die übergeordneten Anreizstrukturen (Personalabbau, übergeordnete Finanzsteuerung) begünstigt wird.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die meisten der aufgezeigten Schwachstellen nicht von Armasuisse im Alleingang bewältigt werden können. Vielmehr ist dazu die aktive Mitarbeit aller Partner im Departement notwendig. Für Armasuisse selber stellt der anstehende personelle Umbruch zwar eine grosse Herausforderung dar, bietet aber ebenso die Chance, die unverzichtbaren Kompetenzen in der strategischen Beschaffung und in den prioritären Technologiefeldern zu stärken.

2.1.4 Die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach KVG

Die Sicherstellung einer qualitativ hoch stehenden medizinischen Versorgung ist eines der Hauptziele des 1996 in Kraft getretenen Krankenversicherungsgesetzes (KVG). Für die Umsetzung der medizinischen Qualitätssicherung sind gemäss Krankenversicherungsverordnung (KVV) die Leistungserbringer und Versicherer bzw. deren Verbände verantwortlich. Der Bund hat jedoch weit reichende Kompetenzen in Bezug auf die Aufsicht, das Monitoring und die Führung dieses Umsetzungsprozesses.

In Medienberichten zu Behandlungsfehlern, hohen Infektionsraten in Spitälern und damit verbunden unnötigen Opfern und Kosten wurde in den letzten Jahren immer wieder auf Defizite bei der Umsetzung der medizinischen Qualitätssicherung hingewiesen. Kritik an der Qualitätssicherung im Bereich KVG kam aber auch aus Politik- und Fachkreisen, die bemängelten, dass zehn Jahre nach Inkrafttreten des KVG die Schweiz hinsichtlich der medizinischen Qualitätssicherung ein Entwicklungsland sei. Gefordert wurde in diesem Zusammenhang insbesondere eine verstärkte Führungsrolle des Bundes.⁸

Vor dem Hintergrund dieser Kritik hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) die PVK anfangs 2007 beauftragt, die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung im Rahmen des KVG zu evaluieren. Die Untersuchung umfasste einerseits die Analyse des rechtlich-normativen Rahmens zur Qualitätssicherung nach KVG und andererseits die Evaluation der Zweckmässigkeit der Aufgabewahrnehmung und der Nutzung des Handlungsspielraums durch den Bund.

Ausgehend von der Analyse des rechtlich-normativen Rahmens zeigt die Untersuchung sowohl Stärken als auch Schwächen bei der Konzeption der Qualitätssicherung im KVG. In Bezug auf die Kompetenzverteilung wird die Konzeption insgesamt als zweckmässig bewertet. Einerseits, weil mit der Delegation der Umsetzung der Qualitätssicherung an die Tarifpartner die Vollzugskompetenz den Akteuren übertragen wird, die auch das entsprechende Know-how haben und andererseits, weil sie dem Prinzip des KVG entspricht (Tarifautonomie). Die Aufsichts- und Regulierungskompetenzen der Behörden (Bund und Kantone) entsprechen ebenfalls dem Grundprinzip des Schweizer Gesundheitssystems, das dem Bund eine ausschliesslich subsidiäre Rolle zuweist.

⁸ Motion 04.3624 «Qualitätssicherung und Patientensicherheit im Gesundheitswesen» vom 25.11.2004.

Lücken in der Konzeption identifiziert die Evaluation in Bezug auf die gesetzlich vorgesehenen Aufsichts- und Sanktionsinstrumente des Bundes sowie in Bezug auf die fehlenden Anreize. Die führt dazu, dass die Akteure des Krankenversicherungssystems die ihnen im KVG zugeordnete Rolle bei der Qualitätssicherung nicht genügend wahrnehmen. Erstens fehlen positive Anreize für die Leistungserbringer, da gute Qualität oder das Engagement für qualitätssichernde Massnahmen nicht belohnt wird bzw. fehlende Qualität oder fehlendes Engagement nicht – insbesondere nicht finanziell – sanktioniert wird. Zweitens sind die Qualitätssicherungsverträge bzw. Tarifverträge schwache regulative Instrumente, da ihre Existenz nichts über ihre effektive Umsetzung und ihre Wirkung aussagt. Drittens sehen die rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene eine Reihe von Interventionsmöglichkeiten für den Fall vor, dass die Tarifpartner ihrer Verpflichtung zur Qualitätssicherung nicht nachkommen (z. B. Ersatzregelungen durch den Bundesrat). Diese «Sanktionsmöglichkeiten» werden in der Untersuchung jedoch als wenig wirksam bewertet, weil die Qualitätssicherungsverträge keiner direkten behördlichen Aufsicht unterstellt sind. Viertens kann der Bundesrat zwar Ersatzregelungen erlassen, wenn die Tarifpartner keine Qualitätsverträge abschliessen. Er hat aber keine Möglichkeit, Leistungserbringer bei Nichteinhaltung dieser Ersatzregelungen direkt zu sanktionieren. Fünftens ist die Handlungskapazität des Bundes aufgrund der Informationsasymmetrie gegenüber den Tarifpartnern sowie der ungenügenden Ressourcenausstattung der Qualitätssicherung im Bundesamt für Gesundheit (BAG) eingeschränkt.

Bei der Frage, ob die Wahrnehmung der Aufsichts- und Regulierungskompetenzen im Rahmen der Qualitätssicherung nach KVG durch den Bund zweckmässig war und ob der Bund seinen Handlungsspielraum genutzt hat, zeigt der Bericht der PVK folgende Ergebnisse auf: Insgesamt haben der Bundesrat, das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das BAG im Rahmen der Qualitätssicherung nach KVG ihre Handlungskompetenzen – auch im Rahmen der subsidiären Rolle – eher wenig genutzt. Der Bundesrat hat es beispielsweise versäumt, für jene Leistungserbringer, die nach wie vor keine Tarif- bzw. Qualitätsverträge abgeschlossen haben, Ersatzregelungen zu treffen. Dies, obwohl aufgrund der Bestandesaufnahme der Qualitätssicherungsverträge dazu durchaus Anlass bestanden hätte.

2.1.5 Pilotprojekt Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Oberaufsicht

Den GPKs als Instanz der parlamentarischen Oberaufsicht steht als Kontrollgegenstand ein ausdifferenzierter Regierungs- und Verwaltungsapparat mit beträchtlichen Informationsvorteilen und eigenen Interessen gegenüber. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die GPKs ihre knappen Ressourcen gezielt einsetzen und die Zweckmässigkeit ihres Kontrollinstrumentariums periodisch überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

Zur Erfüllung ihres Kontrollauftrags stehen den GPKs zum einen eher oberflächliche Instrumente wie die Prüfung der Geschäftsberichte der betroffenen Behörden oder Dienststellenbesuche zur Verfügung; am anderen Ende des Spektrums stehen die tiefer gehenden, aber teilweise sehr aufwändigen Inspektionen und Evaluationen zur Verfügung. Dieses Instrumentarium der GPKs darf insgesamt als zweckmässig

bezeichnet werden. Dennoch besteht im Portfolio eine wichtige Lücke, und zwar in dreifacher Hinsicht:

- Erstens fehlt ein Instrument mittlerer Reichweite, das im Spannungsfeld zwischen Untersuchungstiefe und -aufwand einen vernünftigen Mittelweg einschlägt.
- Zweitens sind namentlich die Inspektionen und Evaluationen der GPKs stark auf einzelne politische *Sachgeschäfte* ausgerichtet. Ein betriebswirtschaftlich orientierter Ansatz, der an den hinter diesen Sachgeschäften liegenden Managementprozessen einzelner Dienststellen des Bundes ansetzt, wird bisher von den GPKs nicht systematisch gepflegt.
- Drittens weisen die Inspektionen und Evaluationen kaum eine Standardisierung auf. Jeder Gegenstand wird mit einer massgeschneiderten Methodik abgehandelt. Dieser Ansatz wird dem untersuchten Einzelfall in hohem Masse gerecht, erschwert aber Quervergleiche zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten und ist ausserdem sehr aufwändig.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die GPKs die PVK im Jahr 2006 mit der Entwicklung und der empirischen Erprobung eines so genannten Geschäftsprüfungsaudits, das diese Lücke schliessen könnte.

Gesucht ist also ein standardisiertes, möglichst universell und mit begrenztem Aufwand einsetzbares Instrument, das unter Verwendung einer betriebswirtschaftlichen Methodik die summarische Beurteilung einzelner Dienststellen des Bundes aus der übergeordneten Optik der parlamentarischen Oberaufsicht erlaubt.

Die zentralen Eigenschaften des gewünschten Instruments lassen sich wie folgt spezifizieren:

- *Gegenstand* des Geschäftsprüfungsaudits ist eine einzelne Organisationseinheit, zum Beispiel ein Bundesamt oder das Generalsekretariat eines Departements. Demgegenüber bewerten Evaluationen einzelne Massnahmen des Bundes typischerweise entlang der gesamten Wirkungskette öffentlichen Handelns und unter Einbezug aller (auch der kantonalen und privaten) Vollzugspartner.
- Typische *Fragen* des Audits sind etwa: Hat die Zielorganisation einen klaren politischen Auftrag, und nehmen die politischen Führungsinstanzen ihre Aufsichtsfunktion angemessen wahr? Verfügt die Organisation über geeignete Strategien, Strukturen und Produkte, um ihren Auftrag umzusetzen? Ist die Zielorganisation im Politikfeld klar positioniert, und funktioniert die Koordination mit den strategischen Partnern? Setzt die Organisation ihre Ressourcen transparent, effizient und im Einklang mit den strategischen Prioritäten ein? Verfügt sie über ein angemessenes Controlling, und versorgt sie die politischen Führungsinstanzen mit der notwendigen Steuerungsinformation? Das Geschäftsprüfungsaudit stellt ein relativ grobmaschiges Analyseinstrument mittlerer Reichweite dar. Wie ein medizinischer Check-up überprüft es die zentralen Managementprozesse einer einzelnen Dienststelle aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht.
- Die *Verwendungsmöglichkeiten* des Geschäftsprüfungsaudits sind vielfältig: Im Sinne der kontinuierlichen Verbesserung des Verwaltungshandelns können die GPKs auf der Basis eines Auditberichts Empfehlungen zuhanden des Bundesrats und der betroffenen Dienststellen formulieren. Das Audit kann

ausserdem wertvolle Hinweise zum zielgerichteten Einsatz künftiger Inspektionen und Evaluationen liefern und – in publizierter Form – zur Transparenz des Verwaltungshandelns beitragen.

- Von der *Positionierung* in der Kontrollarchitektur des Bundes her grenzt sich das Audit wie folgt ab: Von den bestehenden Instrumenten der GPKs – wie bereits erwähnt – durch seine mittlere Reichweite, seinen Managementfokus und seine weitgehende Standardisierung; von den Instrumenten der Finanzaufsicht durch seinen Fokus auf die nicht unmittelbar finanziellen Aspekte der Verwaltungsführung;⁹ und vom verwaltungsinternen Controlling durch seine Stellung im Kontext der parlamentarischen *Oberaufsicht*. Was den letztgenannten Punkt betrifft, hat das Geschäftsprüfungsaudit ausdrücklich auf die angemessene «Flughöhe» der parlamentarischen Oberaufsicht zu achten; sein Gegenstand ist nicht das Mikromanagement in den einzelnen Dienststellen, sondern es sind die grossen Linien der politischen und betrieblichen Führung der Zielorganisation aus der Optik der Zweckmässigkeit, der Transparenz und der Effizienz.

Um das Rad nicht neu zu erfinden, verschaffte sich die PVK zunächst einen Überblick über bestehende einschlägige Bewertungsansätze im In- und Ausland. Näher geprüft wurden dabei vor allem das *Finanzaudit*, das namentlich von Rechnungshöfen im angelsächsischen Raum eingesetzte *Performance-Audit*¹⁰ (auch *Value for Money Audit*) sowie das *Common Assessment Framework*, ein auf dem EFQM-Ansatz beruhendes Qualitätsmanagementsystem für die öffentlichen Verwaltungen im Raum der Europäischen Union.¹¹ Da keiner der erwähnten Ansätze die oben genannten Spezifikationen vollständig erfüllte, entwickelte die PVK im Rahmen einer Projektarbeit am Lehrstuhl IDT-HSG der Universität St. Gallen ein eigenes Instrument.

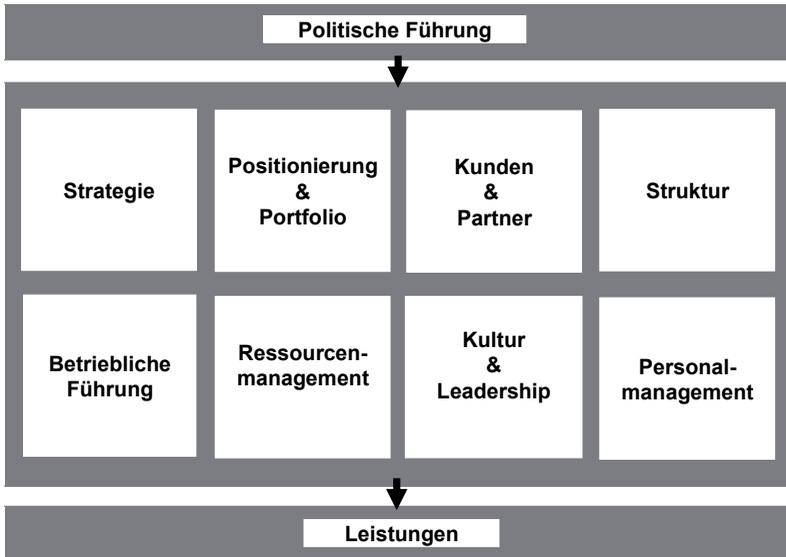
Der in Abbildung 3 präsentierte Bewertungsrahmen der PVK versteht sich als eine «Landkarte», mit der Verwaltungsorganisationen gleich welcher Art anhand von zehn erfolgskritischen Dimensionen des öffentlichen Managements einer summarischen Bewertung unterzogen werden können:

⁹ Während die Kontrollen der parlamentarischen Finanzdelegation bzw. der Eidgenössischen Finanzkontrolle primär auf Fragen der finanziellen Führung und des effizienten Mitteleinsatzes ausgerichtet sind, thematisiert das Geschäftsprüfungsaudit auch «weiche» Themen des öffentlichen Managements – etwa jene der strategischen Positionierung, der Leadership oder des Personalmanagements.

¹⁰ Vgl. etwa die Dokumente des britischen *National Audit Office* (www.nao.org.uk), des *Office of the Auditor General of Canada* (www.oag-bvg.gc.ca) oder des *U.S. Government Accountability Office* (www.gao.gov/index.html).

¹¹ Bundesverwaltungsamt, 2006: *Common Assessment Framework, Verbesserung der Organisation durch interne Qualitätsbewertung*, via www.caf-netzwerk.de.

Bewertungsrahmen des Geschäftsprüfungsaudits



Quelle: PVK 2007

Jede Box enthält eine offene, mit fallspezifischen Elementen ergänzbare Liste von Leitfragen und Bewertungskriterien, anhand derer die Zielorganisation summarisch zu beurteilen ist. Die Datenerhebung erfolgt mittels Leitfadeninterviews innerhalb und ausserhalb der Organisation sowie breit abgestützter Dokumentenanalysen.¹² Die Datenauswertung erfolgt mittels Inhaltsanalysen und einfachen statistischen Methoden.

Um die Machbarkeit, den Aufwand und den Nutzen des Geschäftsprüfungsaudits fundiert beurteilen zu können, hat die PVK das neu entwickelte Instrument anhand einer Fallstudie zum Bundesamt für Sport (BASPO) 1:1 und mit positivem Ergebnis erprobt. Die materiellen Ergebnisse dieser Fallstudie sind in einem separaten Bericht der PVK dokumentiert und können an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden.

Das von der PVK skizzierte neue Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht kann die von den GPKs gewünschten Spezifikationen weitgehend erfüllen. Es sieht einen standardisierten, aber dennoch flexiblen Rahmen vor, mit dem die politische und betriebliche Führung einzelner Bundesstellen anhand eines einfachen Rasters aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht in nützlicher Frist beurteilt werden können. Das Geschäftsprüfungsaudit fokussiert die wichtige, in Theorie und Praxis jedoch oft vernachlässigte Schnittstelle zwischen Politik und öffentlichem

¹² Beispielsweise die Rechtsgrundlagen der Zielorganisation, Leistungsauftrag und Budget, interne Strategiepapiere und Geschäftspläne, Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, das Jahresreporting und die Rechnung.

Management. Es versteht sich keineswegs als Ersatz für die bestehenden Instrumente der GPKs, kann diese jedoch sinnvoll ergänzen.

Wie jedes Instrument hat natürlich auch das Geschäftsprüfungsaudit seine Grenzen. Sein Ansatz ist sehr grobmaschig und birgt dadurch verglichen mit den aufwändigen Evaluationen ein etwas erhöhtes Fehlerrisiko. Es eignet sich für die summarische Beurteilung der übergeordneten Führungsprozesse einer Organisation, aber nicht für die Analyse einzelner Geschäftsprozesse. Das Audit erlaubt auch keine Vollzugs- und Wirkungskontrollen einzelner Massnahmen; ob etwa die Massnahmen des BASPO im Bereich der Dopingbekämpfung oder der Bewegungsförderung erfolgreich sind oder nicht, kann mit dem Geschäftsprüfungsaudit nicht beurteilt werden.

Die Methodik des neu entwickelten Instruments weist noch Verbesserungspotenziale auf. So sind zum Beispiel die Bewertungskriterien der in Abbildung 3 dargestellten Analysedimensionen noch zu erweitern und systematisieren, und die Methodik muss vereinfacht werden, da der von den GPKs veranschlagte maximale Durchführungsaufwand in der Pilotstudie überschritten wurde.

Auf der Basis des hier präsentierten Pilotprojekts der PVK haben die GPKs im August (GPK-S) bzw. im November 2007 (GPK-N) beschlossen, das Geschäftsprüfungsaudit per 2008 definitiv ins Portfolio ihrer Kontrollinstrumente aufzunehmen. Das Audit ergänzt dieses sinnvoll und füllt eine wichtige Lücke. Sein Einsatz kann die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns steigern, die Früherkennung von allfälligen Schwachstellen verbessern und dadurch die parlamentarische Aufsichtsfunktion künftig noch effizienter und wirksamer machen.

2.2 Laufende Projekte

Die PVK beobachtet die verschiedenen Bereiche der Bundespolitik und weist die GPKs auf Themen hin, die aus ihrer Sicht einer vertieften Abklärung aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht bedürfen.

Im November 2007 unterbreitete die PVK den GPKs eine Liste mit Evaluationsanträgen zu folgenden Themen:

- Transparenz bei der Genehmigung der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung
- Reformstau in der BVG-Aufsicht
- Leistungsbestimmung und -überprüfung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung
- Die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach KVG
- Strategische Führung und Kommunikation im Bereich der Umweltpolitik
- Kohärenz der verkehrspolitischen Finanzierungsinstrumente des Bundes
- Vollzugsvereinbarungen mit Branchenverbänden als Instrument der Umweltpolitik: Wirksamkeit und Effizienz
- Umsetzung der internationalen Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität
- Wirkungen der Entlastungsprogramme

- Produktivitätsentwicklung in der Bundesverwaltung
- Organisation und Betrieb der Wettbewerbskommission und ihres Sekretariats (Geschäftsprüfungsaudit)
- Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund
- Aussenwirtschaftspolitik: Kohärenz und Umsetzung der Strategie des Bundesrats
- Zweckmässigkeit und Marktorientierung der sicherheitspolitischen Ausbildung und Forschung
- Subsidiäre Einsätze der Armee: Übersicht und Kosten-Nutzen-Analyse
- Effizienz und Bedürfnisorientierung der Logistikdienstleistungen der Armee
- Strategische Verwaltungsführung und -aufsicht durch den Bundesrat und die Departementspitzen
- Gewährung von internationaler Rechtshilfe durch die Schweiz
- Polizeiattachés: Aufgaben und Nutzen für die internationale Polizeizusammenarbeit der Schweiz
- Aufgaben, Organisation und Zusammenarbeit von Polizei und Militär im Bereich der inneren Sicherheit

Gestützt auf diese Liste beauftragten die GPKs die PVK daraufhin mit der Ausführung folgender vier Mandate:

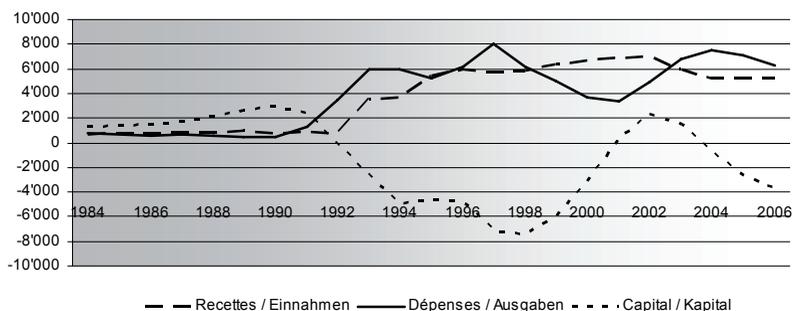
- Die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach KVG
- Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund
- Transparenz bei der Genehmigung der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung
- Leistungsbestimmung und -überprüfung in der der obligatorischen Krankenpflegeversicherung

Das erstgenannte Projekt wurde im Berichtsjahr bereits abgeschlossen (vgl. Ziff. 2.1.4). Das Projekt zur Prämien genehmigung in der Krankenversicherung wurde durch die GPKs angesichts neuerer Entwicklungen im BAG sistiert und durch das Projekt Leistungsbestimmung und -überprüfung in der Krankenversicherung ersetzt. Im Folgenden präsentieren wir die Ausgangslage und den Stand der beiden noch laufenden Projekte.

2.2.1 Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) ist knapp drei Jahre nach ihrer Sanierung und trotz sinkender Arbeitslosenzahlen bereits wieder in die roten Zahlen gerutscht. Ende 2006 belief sich der Fehlbetrag auf eine Milliarde Franken. Das Defizit lag Ende 2006 bei 3,7 Milliarden. Dieser Betrag gibt die bis zu diesem Zeitpunkt kumulierten Schulden wieder (Abb. 4). Experten zufolge beruhte die letzte Revision des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (AVIG) auf zu optimistischen Annahmen (Arbeitslosenzahlen, ausgewogene Arbeitslosenquote).

Finanzielle Entwicklung der ALV von 1984–2006 in Millionen Franken



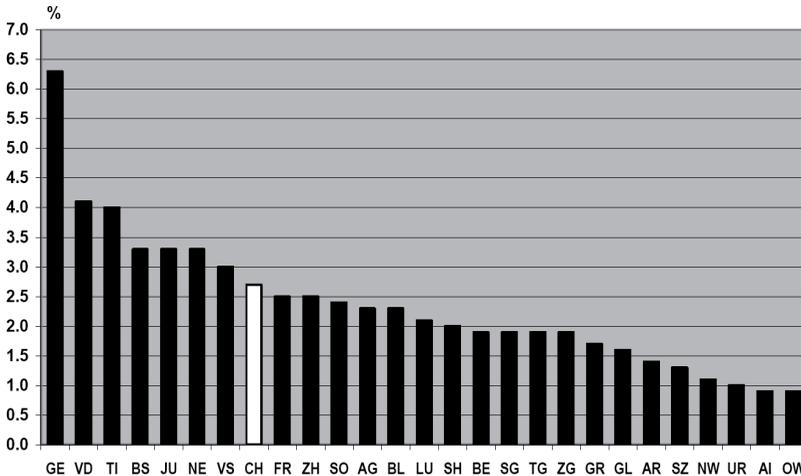
Quelle: Bundesamt für Statistik, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2007

Die finanzielle Entwicklung der ALV veranlasst zur Frage, ob die Führungs- und Aufsichtsinstrumente der ALV angemessen seien. In diesem Zusammenhang ebenfalls zu klären ist die Rolle der Aufsichtskommission.

Ein weiterer Schwachpunkt ist in den Augen der Experten die Aufsichtskommission der ALV, die sich aus Vertretern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerschaft sowie der öffentlichen Hand zusammensetzt. Sie stellen deren Unabhängigkeit und Transparenz in Frage und bezweifeln, ob sie ihren dreifachen Auftrag der Strategieberatung, Vollzugsunterstützung und Kontrolle optimal erfüllt.

Auch gibt es Hinweise, dass der Bund seine Führungs- und Aufsichtsfunktion nicht optimal wahrnimmt. Eine Studie der Universität Basel hat beträchtliche kantonale Vollzugsunterschiede in der ALV aufgezeigt, wobei sich die regionalen Unterschiede bei den Arbeitslosenraten (Abb. 5) nicht allein mit strukturellen Faktoren erklären liessen. So stellt sich zu Recht die Frage, ob der Bund den Gesetzesvollzug genügend überwacht hat.

Kantonale Arbeitslosenraten, Mai 2007



Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft, 2007

Bei der Führung und Aufsicht und dem Vollzug des AVIG sind also zahlreiche Akteure im Spiel: Die Führungs- und Aufsichtsaufgaben teilen sich die beiden Hauptakteure Aufsichtscommission und Ausgleichsstelle, während für den Vollzug vor allem die Ausgleichskassen, die Kantone, die Regionalen Arbeitsvermittlungstellen und die Organisatoren arbeitsmarktlicher Massnahmen zuständig sind.

Vor diesem Hintergrund hat die GPK-S die PVK mit einer Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund beauftragt. Diese Evaluation soll folgende Fragen beantworten:

- Wie sind die Führung und Beaufsichtigung der ALV durch den Bund in Bezug auf ihre Gesetzesgrundlagen zu beurteilen?
- Wie sind die Führung und Beaufsichtigung der ALV durch den Bund in Bezug auf ihre Umsetzung zu beurteilen?
- Wie sind die Führung und Beaufsichtigung der ALV durch den Bund in Bezug auf ihre Wirkungen zu beurteilen?

Die Evaluation stützt sich auf die Gespräche mit den verschiedenen Akteuren (Ausgleichsstelle, Aufsichtscommission, Arbeitslosenkassen, kantonale Amtsstellen, Fachleute) sowie auf eine Dokumentenanalyse. Der Schlussbericht wird der zuständigen Subkommission der GPK-S Anfang des zweiten Quartals 2008 unterbreitet werden.

2.2.2

Leistungsbestimmung und -überprüfung in der obligatorischen Krankenversicherung

Der Leistungskatalog der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) ist vor dem Hintergrund der Reformen des KVG immer wieder Gegenstand von Kontroversen. Während die Einen die ständige Erweiterung des Katalogs und das damit verbundene Kostenwachstum beklagen, wenden sich die Anderen gegen Leistungseinschränkungen und befürchten die Annäherung an eine Zweiklassenmedizin. Neben dem Umfang des Leistungskatalogs wird immer wieder die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsverfahren und -kriterien bemängelt – so beispielsweise in den umstrittenen Entscheiden, die das EDI nach Durchführung eines aufwändigen Evaluationsprogramms in Sachen Komplementärmedizin im Juni 2005 gefällt hatte.¹³ Hinterfragt werden zudem teilweise auch das Akteursarrangement, die Ressourcenausstattung und die Unabhängigkeit der für die Leistungsbestimmung und -überprüfung zuständigen Stellen. Vor diesem Hintergrund hat die GPK-N die PVK im Jahresprogramm 2007 mit einer Untersuchung der Leistungsbestimmung und -überprüfung in der OKP beauftragt. Gegenstand des Mandats sind lediglich die ärztlichen Leistungen im Krankheitsfall.¹⁴

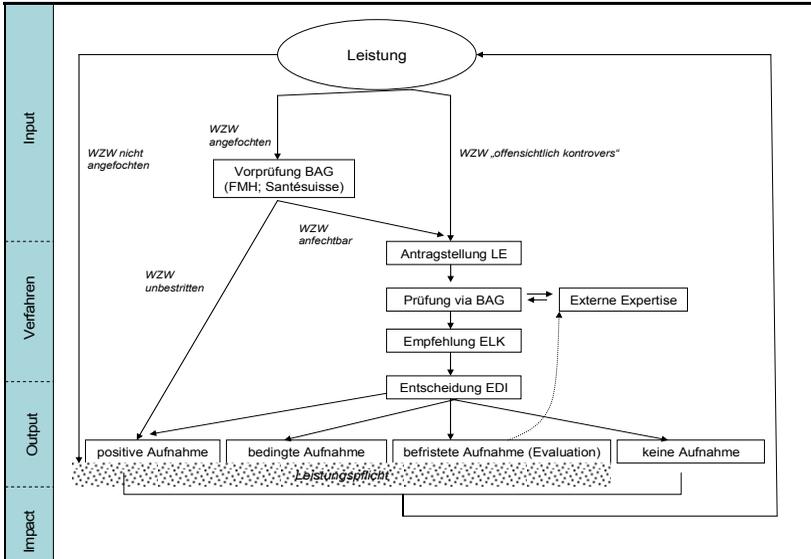
Alle Krankenversicherer, die die OKP durchführen, müssen den gleichen gesetzlich vorgeschriebenen Leistungsumfang übernehmen, dürfen aber darüber hinaus keine weitergehenden «freiwilligen» Leistungen vergüten. Die von der OKP übernommenen Leistungen müssen gemäss Artikel 32 KVG wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein (WZW-Kriterien), wobei eine periodische Prüfung zu erfolgen hat. Die Wirksamkeit muss mit wissenschaftlichen Methoden nachgewiesen sein.

Abbildung 6 zeigt in schematischer Form den im Fokus stehenden Prozess der Leistungsbestimmung und -überprüfung.

Prozess der Leistungsaufnahme und -überprüfung OKP im Bereich der ärztlichen Leistungen

¹³ Vgl. etwa die Motionen 07.3274 «Faire Chancen für die Komplementärmedizin» vom 23.3.2007 oder 07.3168 «Überprüfung der ärztlichen Komplementärmedizin in der Grundversicherung» vom 22.3.2007.

¹⁴ Davon zu unterscheiden sind weitere ärztliche Leistungen (z. B. bei Mutterschaft oder Prävention) sowie nichtärztliche Leistungen (Medikamente, Analysen, Mittel und Gegenstände).



Quelle: PVK in Anlehnung an Sprumont u. a. (2005)¹⁵

Anders als bei den nichtärztlichen Leistungen wird gemäss dem Vertrauensprinzip nach Artikel 33 Absatz 1 KVG der Pflichtleistungscharakter der ärztlichen Leistungen im Krankheitsfall bis zum Beweis des Gegenteils unterstellt (Pfeil links). Werden die WZW-Kriterien einer Leistung jedoch angefochten oder sind sie offensichtlich kontrovers, wird ein Evaluationsprozess ausgelöst, auf dessen Grundlage das EDI über die generelle bzw. bedingte oder befristete Aufnahme entscheidet.

Im Zentrum der Evaluation stehen folgende drei Leitfragen:

- Wie sind die Verfahren und Prozesse der Leistungsaufnahme und -überprüfung der OKP im Bereich der ärztlichen Massnahmen zu beurteilen?
- Wie sind die Strukturen (Akteursarrangement, Kompetenzen, Ressourcen etc.) der Leistungsaufnahme und -überprüfung im Bereich der ärztlichen Massnahmen zu beurteilen?
- Schafft das bestehende System insgesamt die Voraussetzungen für eine leistungsgerechte, transparente und effiziente Beurteilung des Pflichtleistungscharakters ärztlicher Leistungen?

Zur Beantwortung dieser Fragen führt die PVK in enger Zusammenarbeit mit einem externen Projektpartner umfassende Dokumentenanalysen, eine Reihe von Interviews innerhalb und ausserhalb des EDI und zudem drei bis vier kleinere Fallstudien zu neueren Evaluationsprozessen durch.

¹⁵ Sprumont Dominique, Gurtner Felix, Roduit Guillaume, 2005: Health Care Coverage Determinations in Switzerland. In: Stoltzfus Jost Timothy (2005): Health Care Coverage Determinations: An International Comparative Study, New York, p.189.

Die zuständige Subkommission der GPK-N erwartet die Untersuchungsergebnisse per Ende August 2008.

3 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK

Um ihre Aktivitäten und Forschungsergebnisse auch in der interessierten Öffentlichkeit und im akademischen Umfeld bekannt zu machen, publiziert die PVK ausserhalb ihrer Schriftenreihe in Fachzeitschriften und Tageszeitungen. Ausserdem ist sie mit Vorträgen und Seminaren an Fachtagungen und universitären Lehrveranstaltungen präsent. Im Berichtsjahr haben die Mitarbeiter der PVK folgende Publikationen verfasst:¹⁶

Bättig, Christoph: Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen: das Beispiel der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, in: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1 (im Erscheinen).

Grosjean, Nicolas und Guillaume, Elise: La Confédération doit mieux gérer ses immeubles, in: Le Temps, 18. Januar 2008, S. 24.

Grosjean, Nicolas und Staub, Peter: Nach der Prüfung: Die Eidgenossen reden Tacheles, in: Immobilien Zeitung, Nr. 2, 17. Januar 2008, S. 10.

Grosjean, Nicolas: L'évaluation dans l'espace de langue allemande, in: Bulletin SEVAL 2007/28, S. 3.

Janett, Daniel: Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, in: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1 (im Erscheinen).

Tobler, Andreas: Naturgefahrenmanagement des Bundes: bestehende Mängel und eingeleitete Verbesserungen, in: usic-news 2008/1 (im Erscheinen).

4 Verwendung des Expertencredits

Im Berichtsjahr standen der PVK für den Bezug externer Experten und die Finanzierung temporärer Hilfskräfte ein Sachkredit von 296 000 Franken zur Verfügung. Von diesem Budget wurden 193 431 Franken für folgende Projekte verwendet:

¹⁶ Alle genannten Artikel können von der Webseite der PVK herunter geladen werden unter <http://www.parlament.ch> (Kommissionen/PVK).

Verwendung des Expertencredits

Projekt	Aufwand in Fr.	Status
Immobilienmanagement des Bundes (ziviler Bereich)	2 093	abgeschlossen
Umgang des Bundes mit Naturgefahren	21 468	abgeschlossen
Rüstungsbeschaffung im VBS	69 425	abgeschlossen
Die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach KVG	44 385	abgeschlossen
Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenver- sicherung durch den Bund	14 335	Abschluss im 2. Quartal 2008
Leistungsbestimmung und -überprüfung in der obligatorischen Krankenversicherung	41 725	Abschluss im 3. Quartal 2008

5 Neue Evaluationen/Audits im Jahr 2008

Auf der Basis einer Liste von Themenvorschlägen der PVK haben die GPKs die PVK am 25. Januar mit der Durchführung folgender Evaluationen und Audits im Jahr 2008 beauftragt:

- Evaluation «Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei»
- Evaluation «Politische und finanzielle Unabhängigkeit von NGOs als Dienstleister des Bundes»
- Evaluation «Erfolgsbilanz des Bundespersonalgesetzes»
- Geschäftsprüfungsaudit «Bundesamt für Veterinärwesen»

6 Bilanz zu den Tätigkeiten der PVK in der 47. Legislaturperiode der eidgenössischen Räte

Neue Rechtsgrundlage

Per 1. Dezember 2003 trat das neue Parlamentsgesetz (ParlG) in Kraft; seine Ausführungsbestimmungen brachten der PVK mit Artikel 10 der Parlamentsverordnungsverordnung eine konsolidierte Rechtsgrundlage, die die institutionelle Stellung des Dienstes stärkt und seine fachliche Unabhängigkeit betont.

Darüber hinaus wurde mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes der Aktionsradius der PVK erweitert; auf der Grundlage von Artikel 170 BV können gemäss Artikel 27 bzw. Artikel 54 Absatz 4 ParlG neben den GPKs neu auch die Legislativkommissionen die PVK mit Evaluationen beauftragen. Im Auftrag der ständerätlichen Kommission für Bildung, Wissenschaft und Kultur hat die PVK vor diesem Hintergrund im Jahre 2006 die Kulturstiftung Pro Helvetia evaluiert; die Evaluationsergebnisse flossen als unabhängige Zweitmeinung in die bundesrätlichen Gesetzesentwürfe zum neuen Kulturförderungsgesetz und dem in Totalrevision befindlichen Pro Helvetia-Gesetz ein. Weitere Evaluationsaufträge von

Legislativkommissionen zuhanden der PVK blieben bisher allerdings aus bzw. wurden von der Konferenz der Präsiden der Aufsichtscommissionen und -delegationen zurückgestellt oder an die Eidgenössische Finanzkontrolle weiter geleitet; insgesamt muss festgestellt werden, dass die Legislativkommissionen von ihrer Möglichkeit, die PVK mit verwaltungsunabhängigen Wirksamkeitsüberprüfungen der Massnahmen des Bundes zu beauftragen, bisher kaum Gebrauch gemacht haben und dass sie – sicher auch angesichts der hohen Geschäftslast im gesetzgeberischen Bereich – ihrem wichtigen Verfassungsauftrag, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen, bisher nicht oder nicht hinreichend systematisch nachkommen.

Interne Veränderungsprojekte

Die PVK nahm die neue Rechtsgrundlage, aber auch Anstösse der GPKs in der Legislatur 2004–7 zum Anlass, ihre Strukturen, Prozesse und Dienstleistungen zu überdenken und im Sinne der kontinuierlichen Verbesserung in Rücksprache mit den GPKs und ihrem Sekretariat anzupassen. Von den realisierten oder kurz vor dem Abschluss stehenden Veränderungsprojekten seien namentlich genannt:

- Die Überprüfung des Instrumentenportfolios der PVK, die Erweiterung und Flexibilisierung des Angebots zuhanden der GPKs sowie – unter dem Titel Geschäftsprüfungsaudit – die Entwicklung und empirische Erprobung eines neuen Instruments der parlamentarischen Oberaufsicht (vgl. Abschnitt 2.1.5);
- die Beschreibung und Dokumentation der Kernprozesse des Teams;
- die Anpassung der PVK-internen Aufgaben und Zuständigkeiten, insbesondere bei den Querschnittsprozessen;
- die Systematisierung des strategisch wichtigen Themenfindungsprozesses der PVK auf der Basis einer dienstübergreifenden Datenbanklösung sowie die kundennähere und flexiblere Gestaltung des Themenfindungs- und Jahresplanungsprozesses;
- die Verbesserung der internen Ressourcenplanung in Verbindung mit einer aufgabenbezogenen Leistungszeiterfassung und einer einfachen teaminternen Kostenrechnung;
- die Optimierung der Schnittstellen mit dem Sekretariat der GPKs;
- ein teaminternes Weiterbildungskonzept und die Durchführung regelmässiger interner Weiterbildungen zum Kerngeschäft der Politikevaluation, aber auch zu verwandten Themen wie Prozess- und Strategieanalyse, öffentliche Finanzen oder Interviewtechnik;
- die Vereinheitlichung und Erneuerung des Corporate Design der PVK im Einklang mit jenem der Parlamentsdienste;
- die Optimierung verschiedener Unterstützungsprozesse etwa im Bereich der Dokumentation, der Bibliothek und des Internetauftritts.

Kerngeschäft

Nicht zuletzt aufgrund dieser betrieblichen Optimierungen konnte die PVK ihren Output im Kerngeschäft bei gleichem bzw. leicht sinkendem Input an Personal und Sachmitteln im Vergleich zur vorletzten Legislatur deutlich erhöhen und somit ihre Produktivität steigern.

In der Periode 2004–2007 wurden insgesamt 15 umfangreiche und teilweise mehrteilige Evaluationen und Expertisen¹⁷ durchgeführt, aus denen 21 Publikationen zuhanden der Kommissionen resultierten.¹⁸ Das Themenspektrum war vielfältig und reichte von der Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bis hin zur strategischen Führung der DEZA und dem Immobilienmanagement des Bundes.

Die PVK unterbreitete den GPKs sodann jährlich eine Liste mit rund 15–20 Vorschlägen für künftige Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht, die jeweils in die Jahresplanung des Folgejahrs der GPKs einfließen.

Schliesslich führte die PVK Kurzaufträge zuhanden der GPKs durch, beteiligte sich mit Publikationen und Vorträgen an der öffentlichen Diskussion zur Politikevaluation, war an Universitäten mit Gastvorträgen präsent und beriet andere Parlamente bei der Stärkung ihrer Kontrollfunktion.

¹⁷ Einschliesslich des Pilotprojekts Geschäftsprüfungsaudit BASPO zuhanden der GPK-S und der Evaluation Pro Helvetia zuhanden der WBK-S.

¹⁸ Alle Berichte sind auf der Webseite der PVK unter <http://www.parlament.ch> (Kommissionen/PVK) publiziert.