

Jahresbericht 2009 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

**Anhang zum Jahresbericht 2009 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 22. Januar 2010

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2009 auf einen Blick

Im vorliegenden Jahresbericht blickt die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) auf ein intensives Geschäftsjahr zurück, in welchem vier Evaluationen, ein Geschäftsprüfungsaudit sowie ein Kurzprojekt zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) abgeschlossen werden konnten und drei weitere Evaluationen, ein Geschäftsprüfungsaudit und Aufträge im Rahmen der Inspektion Finanzmarktkrise bearbeitet wurden.

Abgeschlossene Untersuchungen

*Bereits drei Jahre nach ihrer Sanierung schrieb die Arbeitslosenversicherung wieder rote Zahlen. Zudem wiesen die Arbeitslosenquoten von Kanton zu Kanton grosse Unterschiede auf. Vor diesem Hintergrund war eine Untersuchung der Führungs- und Beaufsichtigungstätigkeit der Bundesbehörden naheliegend. Aus der **Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenkasse** geht hervor, dass der Bund diese Aufgabe im Allgemeinen korrekt erfüllt: Die Rechtsgrundlagen sind kohärent und die Strategie sowie die Steuerung beruhen auf adäquaten Zielen und Instrumenten. Die strenge Kontrolle der Arbeitslosenkassen geht mit dem Bestreben einher, die Zusammenarbeit mit diesen kontinuierlich zu verbessern. Gemäss der Evaluation liegen die Probleme in erster Linie: a) in der mangelnden Transparenz in Bezug auf die Wahl und Repräsentativität der Mitglieder der Aufsichtskommission, b) in den Mechanismen zur Problemfrüherkennung und bei den Reaktionen des Bundesrates, der Aufsichtskommission und der Ausgleichsstelle sowie c) in der Vollzugsaufsicht des Bundesrates. Der den Vollzugsorganen gewährte Handlungsspielraum hat zu unterschiedlich effizienten Methoden, heterogenen Praktiken und dementsprechend ungleichen Ergebnissen geführt, die nicht eindeutig erklärt werden können. Bislang sah der Bundesrat jedoch keinen Widerspruch zwischen dieser Heterogenität und der Notwendigkeit eines einheitlichen Gesetzesvollzugs, den er sicherzustellen hat.*

*Sechs Jahre nach Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes lagen Problemhinweise zur Qualität der Steuerung und zur Umsetzung der Personalpolitik und ihrer Hauptziele vor. Wie die **Evaluation der Personalpolitik des Bundes** zeigt, liegt das Problem weder in den Arbeitsbedingungen (Lohn, Work-Life-Balance, Aus- und Weiterbildung) noch in der Umsetzung der Hauptziele. Die hauptsächlichen Defizite liegen vielmehr bei der ungenügenden Steuerung von Seiten des Bundesrates und des Eidgenössischen Finanzdepartements. Die Dezentralisierung der HR-Kompetenzen an die Departemente und an Bundesämter wurde nicht von der vom Bundesrat angekündigten verstärkten Steuerung begleitet.*

*Die **Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs** (non-governmental organizations, Nichtregierungsorganisationen) stand in Politik und Medien wiederholt in der Kritik, insbesondere im Bereich Entwicklungszusammenarbeit. Die PVK hat daher die Steuerung der Kooperationen mit NGOs durch die Bundesverwaltung im Bereich Entwicklungszusammenarbeit und vergleichend auch in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt vertieft untersucht. Dazu wurden sowohl die normativen*

Vorgaben als auch die tatsächliche Kooperationspraxis in 14 Einzelfällen beschrieben und bewertet. Die PVK hat dabei festgestellt, dass die Verwaltung den beiden wesentlichen Hauptrisiken in der Zusammenarbeit mit NGOs in vielen Fällen nur ungenügend begegnet: nur in fünf der untersuchten Fälle können jene Massnahmen, welche das Risiko einer Zweckentfremdung von Bundesmitteln soweit wie möglich minimieren sollen, als hinreichend beurteilt werden; die Vorkehrungen gegen die Entstehung von Monopolsituationen erachten wir sogar nur in einem der 14 Fälle als genügend. Der bereichsübergreifende Vergleich hat aber auch gezeigt, dass sich unter den analysierten Fällen zweckmässige Ansätze zur Vermeidung dieser Schwächen finden.

Der Bundesrat ist gemäss der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Art. 174 BV) die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Er hat die Aufgabe, die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik zu bestimmen und die staatlichen Tätigkeiten zu planen und zu koordinieren (Art. 180 BV). Obwohl verschiedenste Planungs-, Steuerungs- und Berichterstattungsinstrumente bestehen, ist kaum transparent, auf welche Weise der Bundesrat diese tatsächlich für die strategische politische Steuerung des Landes nutzt. Vor diesem Hintergrund hat die GPK-N die PVK im Jahr 2008 mit einer **Untersuchung zu den Führungsinformationen des Bundesrates und der Rolle der Bundeskanzlei** beauftragt. Das Ziel der Untersuchung besteht darin, das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente, die Nutzung der Führungsinstrumente und der entsprechenden Führungsinformationen durch den Bundesrat sowie die spezifische Rolle der Bundeskanzlei in diesem Zusammenhang zu analysieren und zu bewerten. Im Oktober 2009 hat die PVK ihren Schlussbericht den zuständigen Subkommissionen der GPKs präsentiert; er wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2010 veröffentlicht.

Beim **Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)** wurde die politische und betriebliche Steuerung und Führung einer summarischen Beurteilung unterzogen. Die positiven Ergebnisse überwogen dabei deutlich. Die Untersuchung kam zum Schluss, dass das Amt klar geführt ist. Es verfügt über ein schlankes, funktionierendes Steuerungsinstrumentarium, das gut etabliert ist. Es könnte allenfalls noch optimiert werden, indem es einheitlicher ausgestaltet und angewandt würde. Das Verhältnis zu den Partnern, insbesondere zu den kantonalen Veterinärbehörden, ist gut. Im Bereich der Lebensmittelsicherheit ist jedoch die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem BVET und anderen Bundesstellen etwas unklar, und der Abstimmungsbedarf ist hoch. Dies stellt den grundsätzlich guten Eindruck allerdings nicht in Frage. Das BVET erfüllt seinen Auftrag mit beschränkten Ressourcen insgesamt gut.

Der Entscheid, den Auftrag zur **Arbeitszeitbewirtschaftung** in der gesamten Bundesverwaltung an ein einziges Unternehmen zu vergeben, warf eine Reihe von Fragen zur Transparenz der Entscheidungsfindung und deren Rechtmässigkeit auf. Die GPK-S beauftragte die PVK mit einem Kurzprojekt zur Analyse des Vergabeverfahrens, welches zu untersuchen hatte, ob dieser Entscheid aufgrund fundierter wirtschaftlicher Kriterien getroffen wurde und ob er dem Wettbewerbsrecht entspricht. Diese Untersuchung brachte wesentliche Lücken im Entscheidungsverfahren zu Tage.

Laufende Untersuchungen

Im Anschluss an ihre Inspektion zu den Umständen der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee (Bericht der GPK-N vom 28. November 2008) haben die GPKs beschlossen, die **Wahl der obersten Kader durch den Bundesrat** departementsübergreifend zu evaluieren. Dazu haben sie die PVK mit einer entsprechenden Untersuchung beauftragt. Im Zentrum der Untersuchung steht die tatsächliche Abwicklung der Rekrutierungsverfahren. Es ist vorgesehen, 28 Rekrutierungsverfahren der letzten vier Jahre zu untersuchen, wobei zehn Verfahren detailliert rekonstruiert werden sollen. Im Rahmen der laufenden Arbeiten ergaben sich erhebliche Schwierigkeiten im Hinblick auf den Informationszugang und die Durchsetzung der gesetzlichen Informationsrechte der GPKs und der PVK. Ob die Untersuchung wie geplant durchgeführt werden kann, ist deshalb noch offen.

In den vergangenen Jahren berichteten Medien und Gewerkschaften immer wieder über Probleme bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und insbesondere beim Grenzwachtkorps (GWK). Vor allem die knappen Personalressourcen beim GWK sowie die Aufgabenerfüllung und Prioritätensetzung wurden verschiedentlich auch im Parlament thematisiert. Im Auftrag der zuständigen Subkommission der GPK-S arbeitet die PVK daher seit Juni 2009 an einer **Beurteilung der strategischen Führung sowie des Aufgaben- und Ressourcenmanagements der EZV** und ihrer beiden Bereiche, dem zivilen Zoll und dem GWK. Im Zentrum der Untersuchung steht die Analyse und Bewertung des Führungskreislaufes der EZV. Dieser umfasst sowohl die strategische Steuerung der EZV durch das Departement als auch die operative Steuerung und Umsetzung innerhalb der EZV selber. Darüber hinaus befasst sich die PVK mit der Zusammenarbeit des GWK mit dem VBS sowie mit den Kantonen. Die Ergebnisse der Evaluation sollen im zweiten Quartal 2010 vorliegen.

Vom 18. November 2009 bis am 11. Mai 2010 übernimmt die Schweiz den **Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates**. Auf Antrag der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates haben die GPKs beschlossen, diesen Vorsitz zu evaluieren. Gemäss Entscheidung der zuständigen Subkommission der GPK-S soll dabei untersucht werden, inwieweit die Schweiz die mit dem Vorsitz verbundenen Handlungsmöglichkeiten im Sinne ihrer ausserpolitischen Ziele bzw. im Sinne der Schlüsselziele des Europarates einsetzt. Soweit möglich wird auch ein Vergleich mit dem von anderer Stelle evaluierten schwedischen Vorsitz (Mai 2008 bis November 2008) angestrebt. Der Schlussbericht soll der Subkommission im letzten Quartal 2010 vorgelegt werden.

Die PVK führt ausserdem ein **Geschäftsprüfungsaudit zum Bundesamt für Umwelt (BAFU)** durch. Dabei wird der Leitfrage nachgegangen, inwiefern sich das Steuerungsinstrumentarium eignet, um die politische Auftragserfüllung zu gewährleisten. Untersucht werden der Steuerungskreislauf des Amtes sowie die Schnittstellen zum Departement und zum Bundesrat. Inwiefern hat das BAFU einen klaren Auftrag? Sind die Prozesse für die Umsetzung des Auftrags klar definiert? Und wird die Zielerreichung überprüft? Diese Fragen sollen beantwortet werden, indem das Instrumentarium für die Planung, Durchführung und Überprüfung näher analysiert wird.

*Im Weiteren beteiligt sich die PVK an den Untersuchungen einer Arbeitsgruppe der GPKs zur **Finanzmarktkrise**. Die PVK ist insbesondere damit beauftragt, das Verhalten der Schweizer Behörden im Vergleich zu jenem der ausländischen Behörden zu analysieren und betreut einen entsprechenden Expertenauftrag.*

Inhaltsverzeichnis

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2009 auf einen Blick	2770
Abkürzungsverzeichnis	2775
1 Die PVK, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung	2776
2 Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	2777
2.1 Überblick zu den abgeschlossenen und den laufenden Projekten	2777
2.2 Abgeschlossene Projekte	2777
2.2.1 Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund	2777
2.2.2 Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik	2780
2.2.3 Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen	2783
2.2.4 Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei	2786
2.2.5 Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen	2787
2.2.6 Kurzprojekt: Analyse der Auftragsvergabe im Bereich Arbeitszeitbewirtschaftung	2789
2.3 Laufende Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	2789
2.3.1 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	2789
2.3.2 Eidgenössische Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement	2791
2.3.3 Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates	2793
2.3.4 Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Umwelt	2796
2.3.5 Behördenverhalten im Rahmen der Finanzmarktkrise	2797
3 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK, Vorträge und Lehrveranstaltungen	2798
4 Verwendung des Expertencredits	2798
5 Neue Evaluationen im Jahr 2010	2799
Anhang	
Vorschläge der PVK für Evaluationen und Geschäftsprüfungsaudits im Jahr 2009	2800

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GWK	Grenzwachtkorps
HR	Human Resources (personelle Ressourcen)
NGO	Non-governmental organization, Nichtregierungsorganisation
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WE	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Bericht

1 Die PVK, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Das Kerngeschäft der Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist die Durchführung von *Evaluationen*.¹ Diese stellen angesichts der vielfältigen Aufgaben des Staates 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. Die PVK führt Evaluationen im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) durch und überprüft auf Antrag der Legislativkommissionen die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes.

Seit 2006 führt die PVK auch *Geschäftsprüfungsaudits* durch, welche die politische und betriebliche Führung einzelner Dienststellen des Bundes aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht untersuchen. Ähnlich wie bei einem medizinischen Check-up geht es nicht um eine möglichst genaue, sondern um eine möglichst breite Diagnose der vorhandenen Stärken und Schwächen im Steuerungsinstrumentarium und dessen Umsetzung. So analysiert das Geschäftsprüfungsaudit etwa, ob die Dienststelle einen klaren Auftrag hat, ob die Prozesse der Umsetzung klar definiert und gut verankert sind und ob die Zielerreichung überprüft wird. Zudem übernimmt die PVK *Kurzaufträge* zur Abklärung spezifischer Fragen im Rahmen laufender Geschäfte der GPKs.

Im Weiteren unterstützt die PVK die parlamentarischen Kommissionen auch bei der politischen *Verarbeitung* von Evaluationsergebnissen und weist die GPKs auf *Themen* hin, die einer vertieften Abklärung bedürfen.

Die Untersuchungsergebnisse der PVK finden in den Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung. Sie sind Grundlage von Handlungsempfehlungen der GPKs und von parlamentarischen Vorstössen, fliessen in Gesetzes- und Verordnungsrevisionen oder in verwaltungsinterne Reformprozesse ein. Die PVK-Berichte werden in der Regel veröffentlicht; sie können von der Homepage der PVK² herunter geladen oder bei der PVK bestellt 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 (z.B. mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle).

Zur Erfüllung ihres Auftrags steht der PVK ein interdisziplinär zusammengesetztes Team mit 440 Stellenprozenten zur Verfügung. Die PVK bzw. die von ihr beauftragten externen Expertinnen und Experten verfügen über weit reichende Informationsrechte. Sie verkehren mit allen Bundesbehörden, Amtsstellen und übrigen Trägern

¹ Die Aufgaben der PVK sind in Artikel 10 der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV; SR 171.115) umschrieben.

² <http://www.parlament.ch> (Kommissionen/PVK)

von Bundesaufgaben direkt und können von ihnen 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.

2 Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

2.1 Überblick zu den abgeschlossenen und den laufenden Projekten

Im Berichtsjahr konnten vier Evaluationen, ein Geschäftsprüfungsaudit sowie ein Kurzprojekt zuhanden der GPKs abgeschlossen werden. Auf diese Untersuchungen wird in Ziffer 2.2 eingegangen.

Ziffer 2.3 enthält Angaben zu den laufenden Projekten. Es handelt sich um drei Evaluationen, ein Geschäftsprüfungsaudit sowie Aufträge im Rahmen der Inspektion Finanzmarktkrise. Drei der angelaufenen Projekte haben die GPKs aus den insgesamt 30 Projektvorschlägen³ ausgewählt, welche die PVK den GPKs für das Jahresprogramm 2009 unterbreitete. Es handelt sich um folgende Projekte:

- Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat,
- Eidgenössische Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement,
- Geschäftsprüfungsaudit: Bundesamt für Umwelt.

Zudem wurde die PVK aufgrund eines Antrags der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat beauftragt, eine Evaluation zum *Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates* durchzuführen. Ein viertes von den GPKs für das Jahresprogramm 2009 ausgewähltes Projekt, die *Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente*, wurde sistiert, weil die PVK für Arbeiten im Rahmen der Inspektion der GPKs zur Finanzmarktkrise beigezogen wurde.

2.2 Abgeschlossene Projekte

2.2.1 Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund

Die Arbeitslosenversicherung ist eines der grossen Sozialwerke der Schweiz. Im Jahre 2006 zahlte sie nahezu vier Milliarden Franken Arbeitslosengeld aus und wendete fast 600 Millionen Franken für arbeitsmarktliche Massnahmen auf. Die Verwaltungskosten beliefen sich auf über 590 Millionen Franken. Die Höhe der Beträge und die Tatsache, dass die Führungs- und Aufsichtstätigkeiten noch nie einer Prüfung unterzogen worden waren, veranlassten die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S), die PVK im Rahmen ihres Jahresprogramms 2007 mit einer Evaluation auf diesem Gebiet zu beauftragen.

³ 26 Evaluations- und vier Auditträge, vgl. Anhang.

Die PVK führte im Rahmen dieser Untersuchung rund vierzig Gespräche mit den Hauptakteuren des schweizerischen Arbeitslosenversicherungssystems: mit Vertreterinnen und Vertretern der Ausgleichsstelle (die dem Staatssekretariat für Wirtschaft angehört und für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zuständig ist), der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (finanzielle Aufsicht und Beratung zuhanden des Bundesrates), der Arbeitslosenkassen (Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung), der kantonalen Amtsstellen (Vermittlungsberatung, Organisation der Bildungsmassnahmen) sowie mit Experten. Zudem führte die PVK eine Umfrage bei allen Kantonen und Arbeitslosenkassen durch und beauftragte ein Forschungsinstitut mit einem juristischen Gutachten.⁴

Die Evaluation sollte folgende Schlüsselfragen beantworten:

- Wie sind die Rechtsgrundlagen, die der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zugrunde liegen, zu bewerten?
- Wie sind die Durchführung und die Auswirkungen der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zu bewerten?

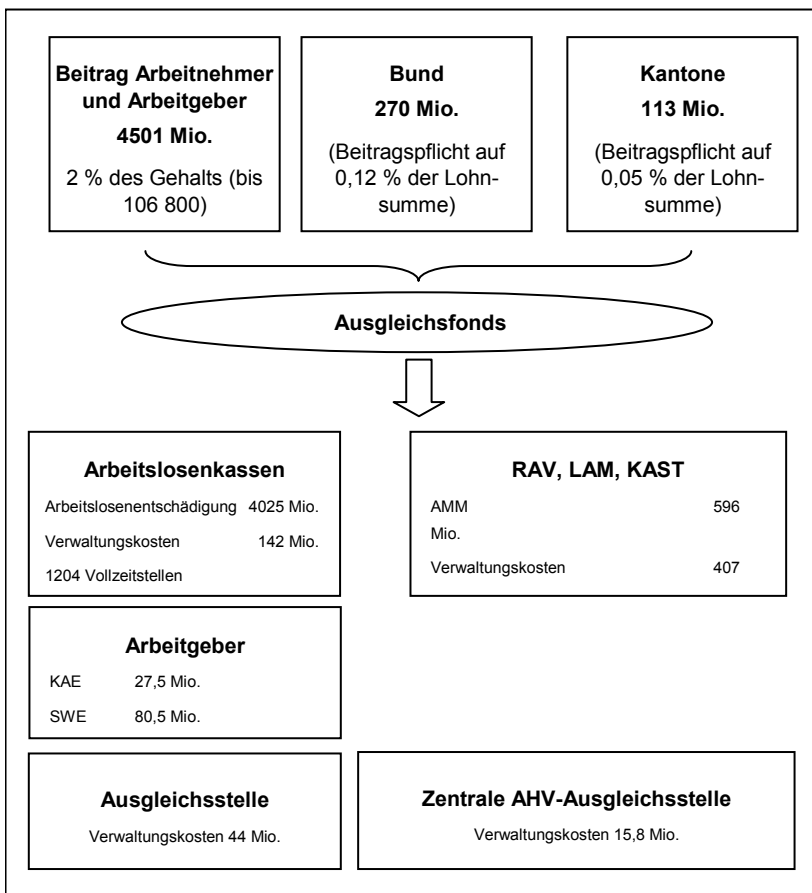
Zur ersten Schlüsselfrage hat die Analyse ergeben, dass die rechtlichen Grundlagen, welche die Zuständigkeiten für die Führung und Beaufsichtigung regeln, klar formuliert sind. Die Zuständigkeiten sind eindeutig und adäquat zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen (Arbeitslosenkassen, regionale Vermittlungszentren) und den für die Führung und Aufsicht zuständigen Stellen (Bundesrat, Aufsichtskommission und Ausgleichsstelle) verteilt.

Geht man davon aus, dass die Hauptaufgabe der Aufsichtskommission die Konsensfindung und Beratung in finanziellen und rechtlichen Belangen des Bundesrates ist, so kann ihre gesetzlich vorgeschriebene Zusammensetzung als zweckmässig erachtet werden. So sind zum Beispiel die Sozialpartner in der Kommission vertreten. Das Fehlen von transparenten Kriterien zur Auswahl der Sozialpartner wirft allerdings Fragen bezüglich ihrer Repräsentativität auf. Problematisch ist auch, dass Kommissionsmitglieder gleichzeitig in Vollzugsorganen tätig sind.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit, die vom Gesetz gefördert wird, führt zwar zu Effizienzgewinnen, kann aber auch ein finanzielles Risiko für die Arbeitslosenversicherung darstellen (zum Beispiel, wenn die Arbeitslosenversicherung Leistungen finanzieren muss, die nicht direkt mit Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr mit Berufsbildung, Sozialpolitik oder Integrationspolitik zu tun haben).

⁴ Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Prof. Dr. iur. Thomas Geiser, Universität St. Gallen.

Wichtigste Kapitalflüsse des Ausgleichsfonds, Jahr 2006, in Schweizer Franken



AMM Arbeitsmarktliche Massnahmen
 KAE Kurzarbeitsentschädigung
 KAST Kantonale Amtsstelle
 LAM Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen
 RAV Regionale Arbeitsvermittlungszentren
 SWE Schlechtwetterentschädigung

Quelle: PVK 2008

Zur zweiten Schlüsselfrage der Evaluation konnte Folgendes festgestellt werden: Gemessen an den gesetzlich festgelegten Zielen und den erzielten Ergebnissen funktioniert die Strategie zur Führung und Steuerung der Arbeitslosenkassen und der kantonalen Amtsstellen relativ gut. In der Tat konnten die Arbeitslosenkassen einen hohen Effizienzgewinn verzeichnen. Bei den kantonalen Amtsstellen (regionale

Arbeitsvermittlungszentren, Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen, kantonale Amtsstelle) zielt die Führungs- und Steuerungsstrategie weniger auf Effizienzgewinn als auf eine Verbesserung und Kommunikation der Ergebnisse ab.

Ausserdem soll die Strategie den Vollzugsorganen genügend Handlungsspielraum zur Anpassung an den lokalen Kontext gewährleisten. Dies führt natürlich zu je nach Kanton unterschiedlichen Umsetzungsmethoden. Dass die Behandlung der Arbeitslosen (z. B. im Bereich der Bildungsangebote) aufgrund wirtschaftlicher, kultureller und bildungspolitischer Unterschiede variieren kann, ist verständlich und akzeptabel. Allerdings herrscht auch bei der Anwendung der Sanktionen von Organ zu Organ und von Kanton zu Kanton eine starke Ungleichbehandlung. Obwohl die Unterschiede nicht eindeutig zu erklären sind, sahen die zuständigen Organe keinen Widerspruch zwischen dieser unterschiedlichen Praxis und der Notwendigkeit eines einheitlichen Gesetzesvollzugs, für den der Bundesrat zu sorgen hat.

Die Aufsichtskommission erledigt ihre Aufsichtsarbeit adäquat. Ihre Aktivitäten wirken sich auf die Ausgleichsstelle und auf Gesetzesänderungen aus. Dank der Ernennung eines Expertenausschusses konnte das Problem der zunehmenden Verschuldung des Ausgleichsfonds verhältnismässig früh auf die Tagesordnung gebracht werden. Allerdings stellt sich aufgrund der Zusammensetzung der Aufsichtskommission und der Beteiligung von Mitgliedern, die in Vollzugsorganen tätig sind, die Frage, ob die Kommission tatsächlich in der Lage ist, sich mit allen «blockadegefährdeten» Themen zu befassen. Den vom Ausgleichsfonds finanzierten Forschungsprojekten fehlt eine Strategie für die Nutzbarmachung der Ergebnisse.

Die Ausgleichsstelle verfügt über adäquate Führungs- und Aufsichtsinstrumente. Die Instrumentenpalette ist kohärent und berücksichtigt Effizienz-, Risiko- und Qualitätsziele. Die Instrumente erlauben es, gewisse Praktiken zu korrigieren, und haben zudem einen starken Präventiveffekt. Sie fördern eine Verbesserungs- und Lerndynamik in den Vollzugsorganen. Die Kontrollen sind streng und werden von den Betroffenen auch so wahrgenommen (präventive Wirkung durch Kontrollen und deren Konsequenzen). Durch eine Stärkung der Synergien zwischen den verschiedenen Kontrollinstrumenten (materielle und finanzielle Kontrollen) und durch Beseitigung negativer Nebeneffekte der Kontrollen, wie z. B. das Vertuschen von Fehlern, könnte hier eine weitere Besserung erzielt werden.

Der Fall der Schaffung von kantonalen Temporärstellen im Kanton Genf – Anstellungen, die Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung verleihen – zeigt schliesslich einerseits die Grenzen der Problemfrüherkennung auf und lässt andererseits die Schwächen der Massnahmen erkennen, die auf einen einheitlichen Gesetzesvollzug abzielen. Der Bundesrat, die Aufsichtskommission und die Ausgleichsstelle sind in diesem Fall lange Jahre untätig geblieben.

2.2.2 Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) stellte fest, dass der Bundesrat sechs Jahre nach der Inkraftsetzung des Bundespersonalgesetzes (BPG)⁵ eine Revision dieses Gesetzes an die Hand nahm, ohne zuvor eine Evaluation durchgeführt zu haben. Zudem waren die Arbeitsmarktposition der Verwaltung, die

⁵ SR 172.220.1

Personalführung sowie die je nach Departement unterschiedliche Umsetzung wiederholt kritisiert worden. Vor diesem Hintergrund beauftragte die GPK-N die PVK im Rahmen des Programms 2008, die Steuerung der Bundespersonalpolitik zu evaluieren.

Die PVK führte im Rahmen dieser Evaluation rund 50 Gespräche mit Generalsekretären und -sekretärinnen der Departemente, Direktoren von Bundesämtern, Verantwortlichen für Human Resources (HR) von Departementen und Bundesämtern, verschiedenen Verantwortlichen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) und externen Experten. Die PVK stützte sich überdies auf verschiedenen innerhalb der Bundesverwaltung vorliegenden Analysen und Dokumente. Zudem beauftragte sie Externe mit der Analyse der Zusatzstudie zur Personalbefragung 2007, mit einer vergleichenden Analyse der Bundespersonalpolitik mit vier öffentlichen oder privaten Organisationen und mit der Projektbegleitung.⁶ Im Folgenden sind die Hauptergebnisse der PVK-Untersuchung aufgeführt.

Mit der Einführung des BPG im Jahre 2002 erhielten die Arbeitgeber einen grossen Handlungsspielraum und mehr Flexibilität im Personalbereich. Der aktuelle Entwurf zur Revision des BPG erscheint der Mehrheit der Befragten nicht als prioritär, obwohl er Lösungsvorschläge für bekannte Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Verfahren (insbesondere Entlassungen) enthält.

Die gesetzlich festgelegten personalpolitischen Ziele sind klar und modern. Die Strategie zur Erreichung dieser Ziele ist allerdings nicht transparent. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) wollte die Strategie offensichtlich konkretisieren, doch findet sich diese nun verstreut in zahlreichen Dokumenten mit unklarer Prioritätenordnung, Struktur und Gültigkeit. Ausserdem fehlt allen Dokumenten eine Verankerung der HR-Strategie im strategischen Gesamtgefüge des Bundes. Das bedeutet, dass die Vision, die Mission und die weiteren HR-spezifischen strategischen Stossrichtungen zu wenig mit den Endzielen der Organisation wie Prozesseffizienz und Leistungsqualität verbunden sind.

Dass es bei der Entwicklung einer eigentlichen Bundespersonalstrategie und -politik an Engagement und Umsetzungswillen mangelt, zeigt sich insbesondere an zwei Beispielen: In einem Zeitraum von zwei Jahren wurde das Ausbildungszentrum des EPA aufgehoben und danach wieder aufgebaut; zwischenzeitlich war die Ausbildung vollumfänglich an die Departemente delegiert worden. Im November 2006 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Entwurf des neuen Lohnsystems (Lohnbänder); dieses sollte mehr Flexibilität gewährleisten, Automatismen bei der Lohnentwicklung ausschalten und variablen Lohnelementen mehr Platz einräumen. Ein paar Monate später sistierte der Bundesrat dieses Projekt bis 2010 trotz der grossen Probleme, die das alte Lohnsystem mit sich brachte.

Bei der Organisation und der Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bundesrat, EFD, Departementen und Organisationseinheiten stellen sich aus personalpolitischer Sicht zwei grössere Probleme: Erstens besteht ein Spannungsfeld zwischen den drei Polen Handlungsspielraum, Gleichbehandlung des Personals und Effizienz der Organisation, da zu wenig klar ist, welche Regeln allgemeinverbindlich sind und wie

⁶ Professor Adrian Ritz (Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern) mit der Analyse der Zusatzstudie zur Personalbefragung 2007, die Firma Ernst & Young SA mit der vergleichenden Analyse der Bundespersonalpolitik mit vier öffentlichen oder privaten Organisationen und Professor Yves Emery (Institut de hautes études en administration publique) mit der Projektbegleitung,

gross der Handlungsspielraum ist. Zweitens werden gegenwärtig Kompetenzen je nach Departement unterschiedlich an die Bundesämter weiterdelegiert. Diese Kompetenzverteilung sollte aber auf objektiven Kriterien beruhen – d.h. auf den Kriterien Effizienz, Eignung, gute (Führungs-)Praxis – und nicht bloss vom Willen des Departementsvorstehers abhängen.

Angesichts dieser Probleme ist die Steuerung von Seiten des Bundesrates und des EFD ungenügend. Kritisiert werden sämtliche Etappen des Steuerungskreislaufes: Nur eine begrenzte Anzahl von Zielen wird effektiv konkretisiert und bildet Gegenstand von Verlaufskontrollen und Anpassungsmassnahmen. Es werden zwar Massnahmen getroffen (Kaderlöhne) und Evaluationen durchgeführt (Personalbefragung), doch die Kohärenz, Kontinuität, Zeitplanung und Kommunikation lassen hier zu wünschen übrig. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass das EPA vor der Umsetzung der Bundesverwaltungsreform eine stärkere Steuerungsfunktion wahrgenommen hatte. Die seither bestehende Steuerungslücke wurde weder vom EFD noch vom Bundesrat ausgefüllt.

Die Analyse der Resultate zeigt, dass die personalpolitischen Ziele des Bundes allgemein genügend bis gut erreicht werden, die Steuerung dieser Ziele jedoch ungenügend oder inexistent ist (*Tabelle 1*). Dazu kommt, dass sich die Entscheide, die der Bundesrat in Bezug auf ein Ziel oder ein Instrument trifft, nicht in eine Gesamtstrategie einfügen. Probleme werden oft ohne Berücksichtigung der anderen Ziele und der personalpolitischen Aktualität gelöst.

Tabelle 1

Erreichung und Steuerung der Ziele des BPG

Ziele gemäss BPG	Erreichung des Ziels*	Steuerung**
Gewinnung und Erhaltung des Personals	knapp genügend	schwach
Lohnsystem	gut	schlecht
Beurteilungssystem	gut	mittelmässig
Berufliche Entwicklung	genügend bis gut	schlecht
Kaderförderung und Managemententwicklung	befriedigend	schlecht
Chancengleichheit und Gleichstellung von Mann und Frau	gut bis sehr gut	gut
Work-Life-Balance	gut bis sehr gut	schlecht

Legende:

* Die Beurteilung der Zielerreichung basiert im Wesentlichen auf den Resultaten der Bundespersonalbefragung 2007.

** Die Beurteilung der Zielsteuerung basiert auf den geführten Gesprächen und der Dokumentenanalyse.

Quelle: PVK 2009

Die insgesamt gute Zielerreichung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen den einzelnen Departementen recht markante Unterschiede bestehen (Ausbildung, Entwicklungschancen, Arbeitsmotivation und -zufriedenheit). Allgemeine Schlussfolgerungen und Durchschnittsrechnungen für die gesamte Bundesverwaltung haben angesichts der häufig dezentralen Umsetzung keine grosse Aussagekraft. Wenn Kompetenzen an die Departemente und gegebenenfalls an die Bundesämter

weiterdelegiert werden, so ist die Kohärenz zwischen umgesetzten Massnahmen und erreichten Resultaten auf Departements- bzw. Amtsebene zu suchen. Die Unterschiede zwischen Departementen und zwischen Bundesämtern sowie die fehlenden Korrekturmassnahmen deuten einmal mehr auf das Steuerungsdefizit des Bundesrates in diesem Bereich hin.

Die Arbeitsbedingungen beim Bund (Lohn, Work-Life-Balance, Aus- und Weiterbildung) scheinen also relativ gut zu sein, jedenfalls für Personen, die nicht dem Kader angehören oder nicht sehr spezialisiert sind. Das Hauptproblem der Bundespersonalpolitik sind demnach nicht die Arbeitsbedingungen, sondern im Wesentlichen die Mängel in Bezug auf die Steuerung, eine zielorientierte HR-Strategie, die Kompetenzaufteilung und die Kommunikation sowie die fehlende Anerkennung von Seiten der höchsten Stellen des Bundes. Diese Aspekte sind insofern nicht unbedeutend, als sie sich auf die Motivation des Personals und die Leistungsqualität auswirken.

Der Bundesrat erklärte zwar in der Botschaft zum BPG⁷, dass der grosse Handlungsspielraum der Arbeitgeber (Departemente, Ämter) eine Stärkung des Bundesrates als personalpolitisches Steuerungsorgan verlange, doch muss festgestellt werden, dass er diese Rolle bisher nicht wahrgenommen hat.

2.2.3 Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen

Aufgrund wiederholt aufgetauchter Fragen bezüglich der Mittelflüsse zwischen der Bundesverwaltung und NGOs (non-governmental organizations, Nichtregierungsorganisationen) sowie bezüglich der Mittelverwendung durch die NGOs beauftragte die GPK-S die PVK im Jahre 2008, die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs zu untersuchen. Die PVK arbeitete bei der Konzeption und Durchführung dieser Untersuchung eng mit einem externen Experten⁸ zusammen.

Im Fokus der Untersuchung stand die Steuerungsleistung der Verwaltung und nicht etwa die Arbeitsweise der NGOs in den mit staatlichen Geldern alimentierten Bereichen. Die Hauptfrage der Untersuchung lautete daher wie folgt:

- *Wie ist die verwaltungsseitige Steuerung der Kooperation mit NGOs zu beurteilen?*

Im Zentrum der Untersuchung standen Kooperationen mit NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden, welche in der Zuständigkeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) liegen. Vergleichend wurde untersucht, wie Kooperationen mit NGOs im Bereich Landwirtschaft (Bundesamt für Landwirtschaft, BLW) und Umwelt (Bundesamt für Umwelt, BAFU) gesteuert werden. Im Referenzjahr 2007 wendete die DEZA knapp 180 Millionen Franken für Kooperationen mit NGOs auf. Im BLW betrug der entsprechende Aufwand 2007 rund 150 Millionen Franken, im BAFU gut 13 Millionen Franken.

⁷ Botschaft zum Bundespersonalgesetz, BBl 1999 1597

⁸ Dr. Marcel Egger, Egger & Dreher Unternehmensberatung, Bern.

Die Evaluation prüfte zuerst die rechtlichen Vorgaben und untersuchte anschliessend, ob die Verwaltung den Risiken, die sich aus der Zusammenarbeit mit NGOs ergeben können, angemessen begegnet. Die Studie fokussierte dabei auf folgende zwei Risiken:

- *Risiko eines zweckentfremdeten Einsatzes der Bundesgelder seitens der NGOs:* Ein potenzielles Risiko der Subventionierung oder Mandatierung von NGOs im Rahmen des Vollzugs besteht darin, dass die NGOs die entsprechenden Mittel nicht für den vorgesehenen Zweck, sondern für eigene Projekte und Vorhaben einsetzen, beispielsweise für politische Kampagnen (Zweckentfremdung).
- *Risiko der Entstehung monopolähnlicher Strukturen:* Wenn Bundesstellen immer wieder mit NGOs zusammenarbeiten, können im Laufe der Zeit möglicherweise traditionsfeste Subventionierungen oder Mandatierungen von NGOs entstehen. Statt Wettbewerb resultieren auf NGO-Seite Monopolstrukturen und es kann mit den aus der Monopoltheorie bekannten Ineffizienzen gerechnet werden (ineffiziente Kostenstrukturen, erhöhte Preise bzw. erhöhte abgerechnete Kosten und geringere Leistungsanreize der NGO). Allfällige traditionsfeste Subventionierungen sind zudem auch aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit problematisch.

Gegenstand der Untersuchung war neben den gesetzlichen Grundlagen vor allem die tatsächliche Steuerungspraxis der Verwaltung. Empirisch wurden dazu 14 Kooperationen im Detail untersucht, wobei über dreissig Interviews und Expertengespräche geführt sowie umfassende Dokumentenanalysen vorgenommen wurden. Insgesamt zeigt die Untersuchung eine grosse Varianz sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung der *gesetzlichen Grundlagen* als auch im Hinblick auf die tatsächliche *Steuerungspraxis*.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bleiben die *gesetzlichen Vorgaben* derart offen, dass sich die Frage stellt, ob diese den heutigen Anforderungen des Legalitätsprinzips noch genügen, namentlich dem Gebot der angemessenen Bestimmtheit gesetzlicher Normen für die Ausrichtung von Finanzhilfen. Im Landwirtschaftsbereich ist in einem der untersuchten Fälle die Monopolstellung eines Anbieters bereits auf Gesetzesstufe festgelegt und damit jeglicher Wettbewerb ausgeschaltet, ohne dass dies aus ökonomischer Sicht zweckmässig erscheint. Zudem macht die Praxis im Umweltbereich deutlich, dass die rechtlichen Mechanismen, namentlich die Publikationspflicht freihändiger Vergaben und die daran anschliessende Beschwerdemöglichkeit, nicht genügen, um dem beschaffungsrechtlichen Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe zum Durchbruch zu verhelfen.

Die *tatsächliche Steuerungspraxis* der Kooperationen weist nicht nur im Vergleich der untersuchten Bereiche, sondern zum Teil auch innerhalb eines Amtes stark unterschiedliche Eigenschaften auf. Es hat sich gezeigt, dass Steuerungs- und Kontrollmassnahmen zur Minimierung der oben genannten Risiken in vielen Fällen fehlen oder nicht genügen:

- Nur in fünf der 14 untersuchten Fälle wurden genügend Vorkehrungen getroffen, um dem Risiko eines zweckentfremdeten Einsatzes der Bundesgelder seitens der NGOs angemessen zu begegnen und Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass auszuschliessen (siehe Tabelle 2).

- Die Vorkehrungen gegen die Entstehung von Monopolsituationen erachten wir sogar in nur einem der 14 Fälle als ausreichend. Zudem ist es gemäss unserer Beurteilung in den untersuchten Fällen zumindest mittelfristig realistisch, dass sich potenzielle Konkurrenten finden liessen, welche die betreffende Leistung anstelle der etablierten NGO erbringen könnten (keine unausweichlichen Monopole).

Tabelle 2

Risiko von Zweckentfremdungen

NGO	Dienststelle	Projekt/Programm	Relevanz		Vorkehrungen				Fazit
			Es besteht keine weitestgehende Interessenkonvergenz zwischen NGO und Bundessamt.	Die NGO betreibt Lobby-Aktivitäten bzw. ist politisch aktiv.	Die abgerechneten Aufwände werden systematisch und detailliert (Einzel-Belagene) überprüft.	Die abgerechneten Aufwände sind in der Buchhaltung vor Ort im Einzelnen nachprüfbar und den einzelnen Mandaten macht NGO aus freien Stücken bzw. Finanzhilfen eindeutig zuordenbar.	Die Korrektheit der abgerechneten Kosten wird von einem unabhängigen Revisor testiert	Sind Vorkehrungen geeignet, um Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass auszuschliessen?	
<i>Hinreichende Vorkehrungen zur Verhinderung von Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass</i>			X	X					ja
Helvetas	DEZA	Sustainable Soil Management, Nepal	X	X			X	X	nein
	DEZA	Programmbeitrag	X	X			X	X	nein
Intercooperation	DEZA	Programme d'appui au développement rural à Madagascar	X				X	X	nein
Brot für alle	DEZA	Programmbeitrag	X	X				X	nein
HEKS	DEZA	Appui au processus électoral, Kongo	X	X				X	nein
	DEZA	Programmbeitrag	X	X				X	nein
Schweiz Cheese Marketing	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung			X	X			ja
	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X	X	X	X			ja
Proviande	BLW	Mandate im Rahmen der Schlachtviehverordnung	X	X	X	X			ja
Agridea	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X		X	X			ja
	BLW	Finanzhilfe für landwirtschaftliche Beratung	X				X		nein
	BAFU	Mandat Herdenschutz	X		X		X		ja
Stiftung Umweltbildung	BAFU	Leistungsvereinbarung im Bereich Umweltbildung	X						nein
Lignum	BAFU	Finanzhilfen im Rahmen des Programms Holz21	X	X			X		nein

Quelle: PVK

Diese Erkenntnisse bedeuten nicht, dass in den untersuchten Bereichen tatsächlich Zweckentfremdungen oder problematische Abhängigkeiten existieren. Wie bereits erwähnt, prüfte die Untersuchung der PVK lediglich, ob die Verwaltung das Notwendige unternimmt, um die aufgeführten Risiken einzudämmen. Es war hingegen

nicht das Ziel der Untersuchung, konkrete Abhängigkeiten oder nicht zweckgemässe Mittelverwendungen seitens der NGO nachzuweisen.

Insgesamt identifizierte die Evaluation Schwächen in folgenden Punkten, die im Hinblick auf eine effektive und effiziente Gestaltung der Kooperationen mit NGOs erfolgskritisch sind: bei der Anwendung wettbewerblicher Verfahren, der Bemessung von Finanzhilfen, den Vergabeentscheiden bei partnerschaftlichen Beziehungen, den Modalitäten der Abrechnung von Kosten und Leistungen und schliesslich bei den buchhalterischen Vorkehrungen und Kontrollen zur Verhinderung von Zweckentfremdungen. Die Untersuchung postuliert, dass mit Optimierungen in diesen Bereichen neben den Monopol- und Zweckentfremdungsrisiken auch die empirisch nur schwer fassbaren und deshalb nicht näher untersuchten Verflechtungs- und Abhängigkeitsrisiken wirksam eingeschränkt werden können.

Der bereichsübergreifende Vergleich hat gezeigt, dass sich unter den analysierten Fällen zweckmässige Ansätze zur Vermeidung dieser Schwächen finden. Noch kommen diese Ansätze aber nicht überall bzw. nicht überall mit der gleichen Konsequenz zur Anwendung. Positiv stimmt aber, dass die konstatierten Schwächen von der Verwaltung selber zumindest teilweise erkannt sind und die jüngere Entwicklung in verschiedenen Fällen in die richtige Richtung weist.

2.2.4 Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei

Der Bundesrat ist gemäss der Bundesverfassung⁹ der Schweizerischen Eidgenossenschaft die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV). Er hat die Aufgabe, die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik zu bestimmen und die staatlichen Tätigkeiten zu planen und zu koordinieren (Art. 180 BV). Mit der vierjährigen Legislaturplanung und den Jahreszielen sowie dem Finanzplan und dem Voranschlag stehen dem Bundesrat hierfür verschiedene Planungsinstrumente zur Verfügung. Im Geschäftsbericht und in der Staatsrechnung legt der Bundesrat gegenüber dem Parlament jährlich Rechenschaft ab. Auf dieser Grundlage übt das Parlament die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung aus (Art. 169 BV).

Es ist kaum transparent, auf welche Weise der Bundesrat die genannten Instrumente tatsächlich für die strategische politische Steuerung des Landes nutzt. So ist beispielsweise unklar, welche Bedeutung die Jahresziele für ihn haben, wie er sich über deren laufende Umsetzung orientiert und auf welchen Führungsinformationen seine Entscheide beruhen.

Vor diesem Hintergrund hat GPK-N die PVK im Jahr 2008 mit der Untersuchung zu den Führungsinformationen des Bundesrates und der Rolle der Bundeskanzlei beauftragt.

Im Fokus der Untersuchung steht die mittel- und langfristige Steuerung. Die Nutzung von Führungsinformation für die kurzfristige Steuerung in Krisensituationen ist dagegen nicht Gegenstand der Untersuchung. Deren Ziel besteht darin, das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente und Prozesse, die Nutzung der Führungsinstrumente und der entsprechenden Führungsinformationen durch den Bundesrat

⁹ SR 101

sowie die spezifische Rolle der Bundeskanzlei in diesem Zusammenhang zu analysieren und zu bewerten.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die folgenden Fragen:

1. Welche Instrumente der strategischen politischen Steuerung existieren auf Bundesebene?
2. Wie läuft die strategische politische Planung und Steuerung beim Bund konkret ab?
3. Wie ist die strategische politische Planung und Steuerung beim Bund zu beurteilen?

Die Untersuchung wurde in enger Zusammenarbeit mit einem externen Partner ausgeführt.¹⁰ Im Rahmen einer Methodentriangulation wurden Interviews und Dokumentenanalysen durchgeführt sowie Statistiken zur Berichterstattung und zur Sitzungstätigkeit des Bundesrates erstellt und analysiert. Besonders hervorzuheben ist, dass die GPKs im Rahmen ihrer Aussprachen zum Geschäftsbericht 2008 *alle Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin* zur strategischen Planung und Steuerung des Landes und der Bundesverwaltung sowie zu den vom Bundesrat verwendeten Führungsinformationen befragt haben. Die so gewonnenen Informationen dienten ebenso als Grundlage der Analyse wie die Gespräche mit den Generalsekretären und -sekretärinnen der Departemente, mit Fachspezialisten und -spezialistinnen der Bundeskanzlei, der Finanzverwaltung und der Departemente, Direktionsmitgliedern ausgewählter Bundesämter und Mitgliedern des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Im Rahmen von Fallstudien wurden zudem Vertreterinnen und Vertreter aus den Kantonen (Aargau, Graubünden) befragt.

Die empirischen Arbeiten wurden im Juni 2009 abgeschlossen. Der Schlussbericht der PVK ist den zuständigen Subkommissionen der GPKs im Oktober 2009 präsentiert worden. Er wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2010 veröffentlicht.

2.2.5 Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen

Das Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) ist die zweite Untersuchung dieser Art, welche die PVK im Auftrag der GPKs durchgeführt hat. Ziel des Geschäftsprüfungsaudits ist eine summarische Beurteilung der politischen und betrieblichen Führung und Steuerung einer Verwaltungseinheit.

Die GPKs haben die PVK im Jahr 2006 beauftragt, das Geschäftsprüfungsaudit als neues Kontrollinstrument zu entwickeln. Nach einer Pilotstudie zum Bundesamt für Sport wurde das Geschäftsprüfungsaudit 2008 definitiv in das Instrumentarium der GPKs aufgenommen. Allerdings wurden durch die Pilotstudie auch Verbesserungsmöglichkeiten deutlich, weshalb das Instrument vor seiner zweiten Anwendung angepasst wurde. Insbesondere wurden die empirischen Grundlagen für die Bewertung verbreitert, indem die Anzahl der Gespräche mit Anspruchsgruppen der Verwaltungseinheit erhöht und eine standardisierte internetbasierte Befragung der Mitarbeitenden entwickelt wurde. Ausserdem wurde die Auswertung durch eine einfache Informatiklösung systematisiert.

¹⁰ Firma PuMaConsult GmbH, Bern.

Während bei Evaluationen eine Politik untersucht wird, bezieht sich das Geschäftsprüfungsaudit auf eine Organisation. Mit dem Instrument wird eine einzelne Verwaltungseinheit des Bundes anhand eines standardisierten Rasters unter die Lupe genommen. Ähnlich wie bei einem medizinischen Check-up geht es nicht um eine möglichst genaue, sondern um eine möglichst breite Diagnose der vorhandenen Stärken und Schwächen. Ausgehend davon können die GPKs bei Bedarf vertiefere Abklärungen vornehmen.

Gegenstand des im Berichtsjahr abgeschlossenen Geschäftsprüfungsaudits war das BVET. Das Amt befasst sich mit den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz und Artenschutz im internationalen Handel. Ausserdem erfüllt das Amt Aufgaben im Rahmen der Qualitätssicherung und des Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln tierischer Herkunft. Das BVET verfügt über ein jährliches Budget von rund 45 Millionen Franken sowie gut 100 Vollzeitstellen.

Das Geschäftsprüfungsaudit zum BVET stützt sich einerseits auf eine Analyse von rund 100 Dokumenten zur politischen, strategischen und betrieblichen Führung des Amtes. Andererseits wurden insgesamt 29 Gespräche mit der Geschäftsleitung sowie verschiedenen Partnern und Kunden durchgeführt, um sowohl eine Innen- als auch eine Aussensicht auf das BVET zu erhalten. Zudem wurden sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes im Rahmen einer Online-Erhebung¹¹ befragt. Die empirischen Arbeiten fanden zwischen September und November 2008 statt.

Das Geschäftsprüfungsaudit gelangte zu insgesamt positiven Ergebnissen. Das BVET ist klar geführt und verfügt über eine deutliche und praxisrelevante Strategie. Das Steuerungsinstrumentarium ist schlank und gut etabliert. Es umfasst die zentralen Elemente des Führungskreislaufs. Die Beziehungen des BVET zu seinen externen Partnern, insbesondere auch den kantonalen Veterinärbehörden, sind überwiegend gut. Ausserdem wurden die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit des Amtes gelobt. Nach innen lässt sich eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit im Quervergleich mit der gesamten Bundesverwaltung feststellen. Die Fachkompetenz ist anerkannt, und im Kernbereich der Tiergesundheit erreicht die Schweiz im internationalen Vergleich gute Ergebnisse.

Gewisse Probleme stellte das Geschäftsprüfungsaudit im Bereich der Lebensmittelsicherheit fest, bei dem die Kompetenzen zwischen dem BVET und anderen Verwaltungseinheiten, namentlich dem Bundesamt für Gesundheit, nicht abschliessend geklärt sind. Der Abstimmungsbedarf zwischen den verschiedenen Stellen ist gross. Zudem könnte das BVET sein bestehendes Steuerungsinstrumentarium noch einheitlicher ausgestalten und stringenter umsetzen. Von den Grundfunktionen her scheint sich das Instrumentarium allerdings zu bewähren. Im Ganzen gesehen kommt die Untersuchung zum Schluss, dass das BVET eine vergleichsweise effiziente und effektive Verwaltungseinheit ist, die ihren Auftrag mit beschränkten Ressourcen gut erfüllt.

¹¹ Realisiert in Zusammenarbeit mit der Firma know.ch, St. Gallen.

2.2.6 Kurzprojekt: Analyse der Auftragsvergabe im Bereich Arbeitszeitbewirtschaftung

Der Entscheid, innerhalb der Bundesverwaltung für die Zeitbewirtschaftung ausschliesslich die Software SAP anzuwenden und damit eine Monopolsituation zu schaffen, hat einige Fragen zur Transparenz der Entscheidungsfindung und deren Rechtmässigkeit aufgeworfen. Da die Auskünfte des EFD die GPK-S nicht gänzlich zufrieden stellten, betraute diese die PVK Ende 2008 mit einem Kurzprojekt.

Diese Untersuchung sollte der GPK-S klare Antworten auf die offenen Fragen zur Vergabe des Zeitbewirtschaftungssystems an ein einziges Unternehmen geben und abklären, ob der Entscheid aufgrund einer fundierten Prüfung der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbsrechts getroffen wurde.

Zur Beantwortung dieser Fragen nahm die PVK eine Dokumentenanalyse vor und führte Gespräche mit den betroffenen Unternehmen. Die Untersuchung brachte wesentliche Lücken im Entscheidungsverfahren zu Tage. Die Untersuchungsergebnisse wurden der zuständigen Subkommission im Februar 2009 vorgelegt.

2.3 Laufende Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

2.3.1 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat

Die vom Gesamtbundesrat ernannten Kader nehmen zentrale Führungs-, Beratungs- und Stabsaufgaben des Bundes auf oberster Stufe wahr. Problemhinweise zum Auswahlverfahren sind bei verschiedenen Gelegenheiten aufgetaucht, besonders prominent anlässlich der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee. Die GPKs haben deshalb beschlossen, die Zweckmässigkeit der Stellenbesetzungsverfahren zusätzlich zu ihrem per November 2008 veröffentlichten Bericht zu diesem Fall departementsübergreifend zu evaluieren und die PVK mit einer entsprechenden Untersuchung beauftragt.

Die Bundespersonalverordnung (BPV)¹² legt den Kreis der Personen fest, die direkt durch den Bundesrat zu wählen sind. Darunter fallen unter anderem Staatssekretärinnen und -sekretäre, Amtsdirektorinnen und -direktoren oder Bundesanwältinnen und -anwälte bzw. deren Stellvertretungen. Im Zentrum der Untersuchung steht folgende *Kernfrage*:

- *Wie ist die Zweckmässigkeit der Stellenbesetzungsverfahren für das oberste Kader in der Bundesverwaltung zu beurteilen?*

Dabei stellen sich etwa folgende Teilfragen (Auswahl):

- Wie sind die Rekrutierungs-, Auswahl- und Entscheidverfahren in der Bundesverwaltung und in den einzelnen Departementen geregelt?
- Wie laufen die Verfahren zur Besetzung der obersten Kaderstellen in der Bundesverwaltung tatsächlich ab?
- Welche Verfahren werden in der Bedarfsanalyse, Rekrutierung und Auswahl eingesetzt? Sind die dabei verwendeten Kriterien und Methoden kohärent?

¹² Artikel 2 Absatz 1 BPV, SR 172.220.111.3

- Wer trifft in welcher Phase welche Entscheidungen? Insbesondere: Welche Rolle spielt der Bundesrat?
- Welche Rolle spielen Personensicherheitsüberprüfungen im Verfahren?
- Welche Rolle haben Externe (Findungskommissionen, Beratungsunternehmen, Headhunter und Assessmentcenters) im Verfahren? Welche Kosten werden dadurch verursacht?

Gemäss der Literatur und aufgrund der Abklärungen der PVK in der Bundesverwaltung lässt sich das Auswahlverfahren grob in vier Phasen gliedern:¹³

1. *Bedarfsanalyse*: Zeichnet sich eine Vakanz ab, kann der Departementschef bzw. die Departementschefin abklären, ob organisatorische Eingliederung, Stelleninhalt und Entlohnung (Einreihung) gleich bleiben oder geändert werden sollen. Gegebenfalls sind Anforderungsprofil und Pflichtenheft anzupassen.
2. *Rekrutierung*: Fällt der Entscheid, die Stelle neu zu besetzen, hat der Departementschef bzw. die -chefin die Möglichkeit, die Stelle auszuschreiben, einen Headhunter zu beauftragen oder eine Ad-personam-Berufung vorzunehmen.
3. *Selektion*: Die Selektion kann die Triage der Bewerbungsdossiers, Interviews, Arbeitssimulationen, Persönlichkeitstests, graphologische Gutachten, Sicherheits- und Gesundheitsprüfungen, Assessments und das Einholen von Referenzen beinhalten. Der Departementschef bzw. die -chefin stellt einen Wahlantrag an die anderen Bundesratsmitglieder. Dieser wird formal durch das EPA und die Bundeskanzlei überprüft.
4. *Konsolidierung (Entscheid)*: Aufgrund des Vorschlags des zuständigen Departementschefs bzw. der zuständigen Departementschefin entscheidet der Gesamtbundesrat über die Wahl.

Im Zentrum der Untersuchung steht die tatsächliche Abwicklung der Rekrutierungsverfahren. Für die Untersuchung wurden aus der Gesamtheit von rund 90 Wahlgeschäften 28 Geschäfte ausgewählt, die der Bundesrat in den vergangenen vier Jahren entschieden hat. Ausgewählt wurden jene Geschäfte, in denen Positionen mit grosser politischer, finanzieller und personeller Verantwortung, mit hoher Medienpräsenz und/oder grosser Nähe zum Gesamtbundesrat zu besetzen waren (Amtsdirektoren und -direktorinnen, oberstes Kader der Armee, Bundesanwälte und -anwältinnen, Vizekanzler und -kanzlerinnen, Preisüberwacher).¹⁴ Es ist vorgesehen, die Eckdaten zum Ablauf dieser 28 Verfahren zu erheben und zehn dieser Auswahlverfahren im Detail zu analysieren. Im Rahmen der vertiefenden Analyse der zehn Fälle sollen sowohl departementsinterne Personen als auch Externe (Headhunter und -hunterinnen, Assessoren und Assessorinnen, abgewiesene Kandidatinnen und Kandidaten) durch die PVK befragt und vorhandene Dokumente analysiert werden. Als Vergleichsgrösse werden Personalauswahlverfahren auf Stufe Amt (Vizedirektoren

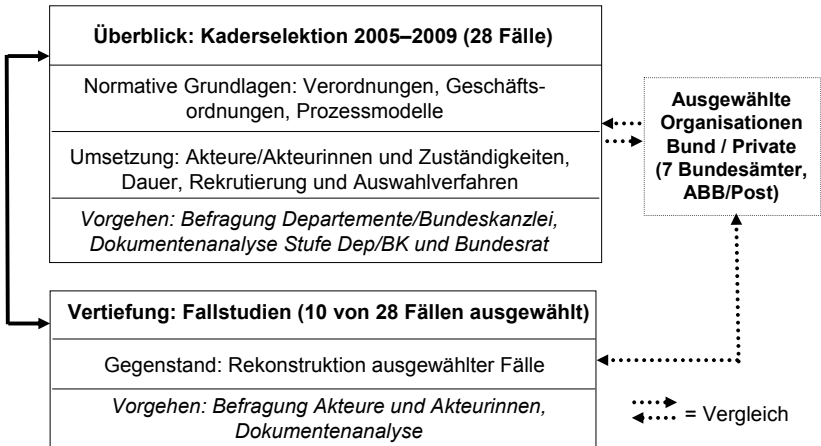
¹³ Diese Etappierung wird in der Literatur standardmässig eingesetzt, ähnlich in Emery, Yves/Gonin, François, 2006: *Dynamiser la gestion des ressources humaines. Des concepts aux outils, une approche intégrée compatible avec des normes de qualité*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (2., überarbeitete und ergänzte Auflage).

¹⁴ Ausgeschlossen wurden Funktionen mit grosser Nähe zu einem Mitglied des Bundesrates (Generalsekretärinnen und -sekretäre, persönliche Mitarbeiter/-innen der Bundesräte).

und -direktorinnen, Abteilungsleitende, Sektionschefs und -chefinnen) sowie bei Dritten (ABB, Post) einbezogen. Die PVK hat zur Begleitung der Studie ein Beratungsmandat¹⁵ vergeben.

Abbildung 2

Untersuchungsanlage «Wahl des obersten Kaders»



Quelle: PVK

Die Datenerhebung und -auswertung in den Ämtern und auf Stufe Entscheidverfahren Bundesrat (Phase 4: Konsolidierung/Entscheidung) ist zum heutigen Zeitpunkt abgeschlossen. Für die weiteren Arbeiten ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten im Hinblick auf den Informationszugang und die Durchsetzung der gesetzlichen Informationsrechte der GPKs und der PVK. Der Bundesrat will den Informationszugang und insbesondere den Kreis der möglichen Gesprächspartner derart einschränken, dass auch bescheidenen Anforderungen an die Validierung der Information nicht mehr entsprochen werden kann. Ob die Untersuchung abgeschlossen und die gestellten Fragen beantwortet werden können, ist deshalb offen.

2.3.2 Eidgenössische Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement

In den vergangenen Jahren berichteten Medien und Gewerkschaften immer wieder von Problemen bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und insbesondere beim Grenzwachtkorps (GWK). Konkret wurde kritisiert, dass die personellen Ressourcen beim zivilen Zoll und beim GWK nicht ausreichen und die Personalrekrutierung trotz aufwendiger Öffentlichkeitskampagnen sehr schwierig sei. Die knappen Ressourcen führten einerseits zu einer Überbeanspruchung des Personals, namentlich in Genf, und andererseits seien Zoll und GWK teilweise nicht mehr in der Lage,

¹⁵ Dr. Cornelius König, Arbeits- und Organisationspsychologe an der Universität Zürich.

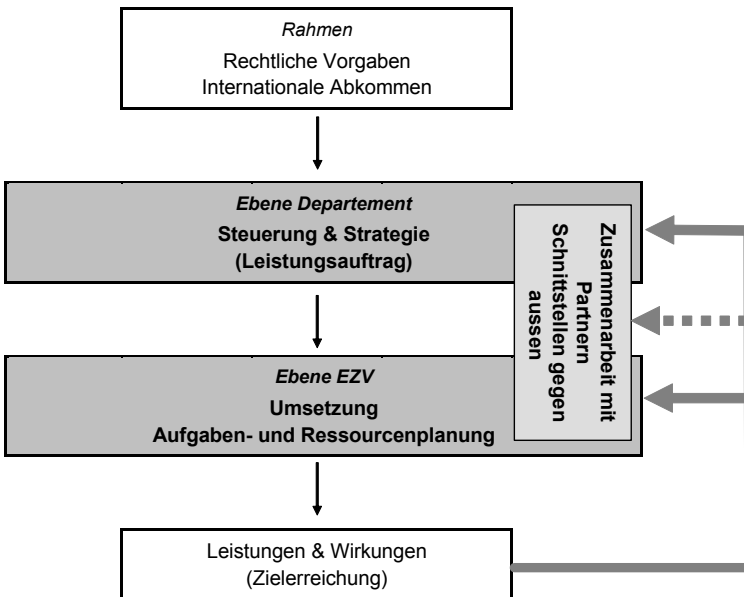
die ihnen übertragenen Zoll- und Sicherheitsaufgaben zufrieden stellend zu erfüllen. Daher müssten das Aufgaben- und Ressourcenmanagement und die Prioritätensetzung in der EZV hinterfragt werden. Die Probleme wurden verschiedentlich auch vom Parlament thematisiert und bildeten die Grundlage für mehrere parlamentarische Vorstösse.

Vor diesem Hintergrund haben die GPKs eine Evaluation der strategischen Führung und des Aufgaben- und Ressourcenmanagements der EZV in ihr Jahresprogramm aufgenommen. Die zuständige Subkommission der GPK-S hat an ihrer Sitzung vom 22. Juni 2009 ein Mandat mit den folgenden vier Hauptfragen verabschiedet:

- Sind die normativen Grundlagen und Rahmenbedingungen klar und zweckmässig?
- Wie sind die Steuerung und Überwachung von EVZ, Zoll und GWK durch das Departement zu beurteilen?
- Wie sind die Aufgaben- und Ressourcenplanung sowie die Steuerung und das Controlling innerhalb von EZV, Zoll und GWK zu beurteilen?
- Wie ist die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern zu beurteilen?

Abbildung 3

Analysemodell Evaluation EZV



Quelle: PVK

Im Zentrum der Evaluation steht die strategische und operative Steuerung der EZV (dunkelgraue Schraffierung in Abb. 3). Diese ist zwar kein FLAG-Amt, sie wird aber mit Leistungsaufträgen des Vorstehers des EFD für den zivilen Bereich und für das GWK geführt. Die EZV verfügt aber im Gegensatz zu FLAG-Ämtern nicht über ein Globalbudget. Neben der Beurteilung der Steuerung an sich stellt sich daher in der Evaluation auch die Frage, welche Überlegungen zu diesem Modell führten und wie zweckmässig dieses ist.

EZV, Zoll und GWK haben vielfältige Schnittstellen zu anderen Verwaltungsstellen und externen Partnern. Diesen widmet sich ein zweiter Teil der Untersuchung (hellgraue Schraffierung in Abb. 3). Aufgrund der Problemhinweise und der Bedeutung der Kooperationen konzentriert sich diese Untersuchung auf die beiden folgenden Schnittstellen:

- Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit dem GWK: Das GWK wird aufgrund seiner knappen Ressourcen bei der Überwachung der Landesgrenzen seit 1997 von der Schweizer Armee unterstützt.
- Zusammenarbeit der Kantone mit dem GWK: Durch die Aufgaben und Kompetenzen des GWK gab es schon immer Schnittstellen zu den kantonalen Polizeikörpern. Diese sind aber durch den Beitritt zum Schengener Abkommen und den Wegfall der systematischen Personenkontrollen an der Grenze heute noch wichtiger geworden: Wie andere Schengen-Staaten hat die Schweiz als nationale Ersatzmassnahme lageabhängige mobile Kontrollen im Grenzraum und im Inland vorgesehen. Diese sicherheitspolizeilichen Aufgaben werden von den Kantonen und vom GWK gemeinsam vorgenommen. Diese Zusammenarbeit soll am Beispiel der Zusammenarbeit von fünf verschiedenen Kantonen (Aargau, Basel-Stadt, Genf, St. Gallen, Tessin) mit dem GWK aufgezeigt werden.

Die PVK führt die Untersuchung in enger Zusammenarbeit mit einem externen Partner¹⁶ durch. Empirisch stützt sich die Untersuchung auf rund 50 Interviews mit Personen aus dem Departement, der EZV, den Zollkreisen und Grenzwachtregeion sowie aus dem VBS und den Kantonen. Zusätzlich sollen auch vorhandene Controllingdaten der EZV analysiert werden. Die Ergebnisse der Untersuchung sollen der zuständigen Subkommission im Juni 2010 präsentiert werden.

2.3.3 Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates

Die Schweiz ist seit 1963 Mitglied im Europarat. Vom 18. November 2009 bis am 11. Mai 2010 übernimmt sie den Vorsitz im Ministerkomitee, dem Entscheidungsorgan des Europarates. Auf Antrag der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates haben die GPKs beschlossen, diesen Vorsitz zu evaluieren. Damit folgt man dem Beispiel Schwedens, welches seine letzte Präsidentschaft im Ministerkomitee des Europarates (Mai 2008 bis November 2008) einer Evaluation unterzogen hat.

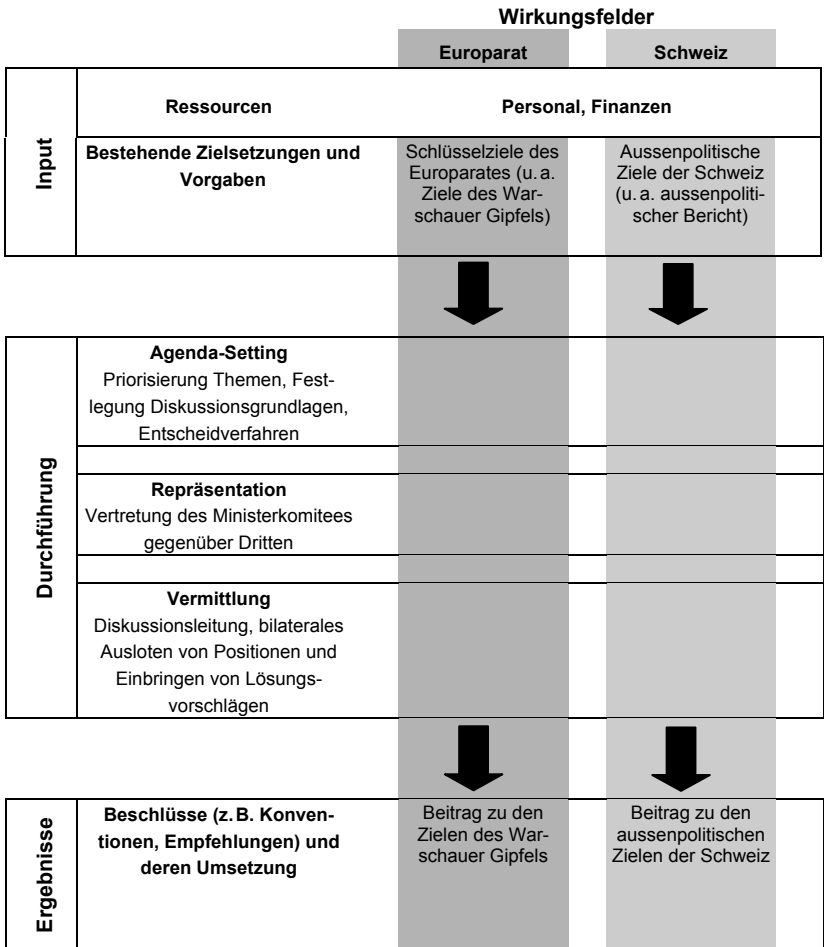
¹⁶ Firma econcept AG, Zürich.

Gemäss Entscheid der zuständigen Subkommission der GPK-S soll dabei untersucht werden, welchen Beitrag der Schweizer Vorsitz einerseits zur Realisierung der Schlüsselziele des Europarates und andererseits zur Förderung der ausserpolitischen Ziele der Schweiz leistet. Dabei wird die PVK bestenfalls *kurzfristige* Ergebnisse des Schweizer Vorsitzes zur Bewertung heranziehen, mittel- und längerfristige Wirkungen liegen ausserhalb ihres zeitlichen Horizonts. Die Untersuchung wird sich deshalb auf die Frage konzentrieren, inwieweit die Schweiz die mit dem Vorsitz verbundenen Handlungsmöglichkeiten im Sinne ihrer ausserpolitischen Ziele bzw. im Sinne der Schlüsselziele des Europarates einsetzt. Von Interesse sind dabei vor allem die Funktionen des Agenda-Settings, der Repräsentation und der Vermittlung, zu welchen der Vorsitz privilegierten Zugang hat. Konkret stellen sich etwa die folgenden Fragen:

- Inwiefern hat der Schweizer Vorsitz die Schlüsselziele des Europarates bzw. die ausserpolitischen Ziele der Schweiz im Ministerkomitee thematisiert? (*Funktion des Agenda-Settings*)
- Inwiefern hat der Schweizer Vorsitz seine Repräsentationsfunktion genutzt, um die Schlüsselziele des Europarates bzw. die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber den anderen Organen im Europarat sowie gegenüber Dritten zu vertreten? (*Repräsentationsfunktion*)
- Inwieweit hat der Schweizer Vorsitz in seiner Vermittlerrolle versucht, Lösungen im Sinne der Schlüsselziele des Europarates bzw. der ausserpolitischen Ziele der Schweiz voranzubringen? (*Vermittlungsfunktion*)
- Welche konkreten Ergebnisse konnten erzielt werden? In welchem Mass leisten diese einen Beitrag zu den Schlüsselzielen des Europarates bzw. den ausserpolitischen Zielen der Schweiz? (*kurzfristige Ergebnisse*)

Auch die Beurteilung des schwedischen Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarates orientierte sich an den genannten Funktionen des Agenda-Settings, der Repräsentation und der Vermittlung sowie an den kurzfristig erzielten Ergebnissen. Dies dürfte einen Vergleich zwischen dem schwedischen und dem schweizerischen Vorsitz erleichtern.

Analysemodell zum Schweizer Vorsitz im Europarat



Quelle: PVK

Empirisch ist eine Kombination von Dokumentenanalysen und Interviews (ggf. auch telefonisch) geplant. Zu den Zielgruppen der Befragungen zählen die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Mitarbeitende des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und anderer Bundesstellen, Ständige Vertreter im Ministerkomitee des Europarates sowie Vertreter und Vertreterinnen anderer Organe im Europarat. Neben den öffentlich zugänglichen Dokumenten sollen soweit als möglich auch die von den Ständigen Vertretern in Strassburg verfassten Berichte der Sitzungen des Ministerkomitees und interne Notizen des EDA analysiert werden.

Der Schlussbericht soll der zuständigen Subkommission der GPK-S im letzten Quartal 2010 vorgelegt werden.

2.3.4 Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Umwelt

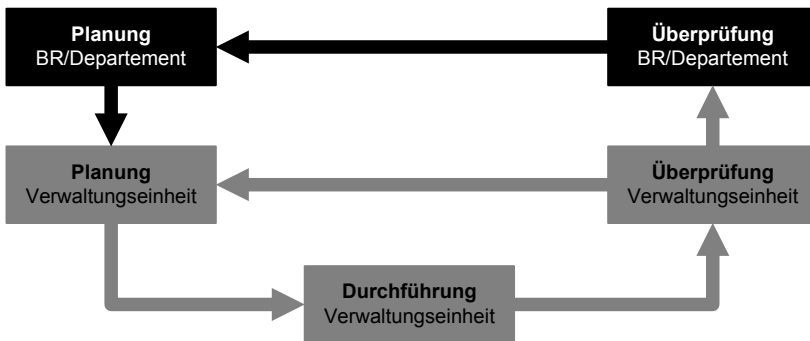
Das Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Umwelt (BAFU) zielt auf eine summarische Beurteilung der politischen und betrieblichen Steuerung des Amtes (vgl. auch Ziff. 2.2.5 zum Geschäftsprüfungsaudit BVET). Im Hinblick auf die dritte Anwendung wurde das Geschäftsprüfungsaudit als Instrument weiter fokussiert und die folgende Leitfrage formuliert:

- *Verfügt die untersuchte Verwaltungseinheit über ein durchgängiges und zweckmässiges Instrumentarium, das eine auf die politische Auftragserfüllung ausgerichtete Steuerung erlaubt?*

Um diese Leitfrage zu beantworten, wird der Steuerungskreislauf der Verwaltungseinheit untersucht (vgl. Abb. 5). Beurteilt werden die vorhandenen Instrumente für die Planung, die Durchführung und die Überprüfung. Dabei werden auch die Schnittstellen zum Departement sowie zum Bundesrat in die Analyse einbezogen. Erhält die Verwaltungseinheit vom Bundesrat bzw. vom Departement einen klaren Auftrag? Werden auf Stufe der Verwaltungseinheit klare Ziele gesetzt? Sind die internen Prozesse dokumentiert und die Schnittstellen zu den Partnern geklärt? Wird die Zielerreichung durch die Verwaltungseinheit und durch das Departement oder den Bundesrat regelmässig überprüft? Führt dies zu den geforderten Anpassungen der Planung? Wie hoch ist die Arbeitszufriedenheit und Motivation der Mitarbeitenden? Wie beurteilen die externen Umsetzungspartner sowie weitere Anspruchsgruppen die Prozesse und Leistungen sowie das Image der Verwaltungsstelle? Dies sind die Fragen, auf welche das Geschäftsprüfungsaudit eine Antwort geben will.

Abbildung 5

Modell des Steuerungskreislaufs



Quelle: PVK 2009

Gegenstand des aktuellen Geschäftsprüfungsaudits ist das BAFU. Es ist die Fachbehörde für die Umwelt und verfolgt insbesondere folgende Ziele:

- langfristige Erhaltung und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Wald, Luft, Klima, biologische und landschaftliche Vielfalt) und Behebung bestehender Beeinträchtigungen;
- Schutz des Menschen vor übermässigen Belastungen durch Lärm, schädliche Organismen und Stoffe, nichtionisierende Strahlung, Abfälle, Altlasten und Störfälle;
- Schutz des Menschen und Schutz von Sachwerten vor Naturgefahren wie Hochwasser, Erdbeben, Lawinen, Rutschungen, Erosionen und Steinschlag.

Das BAFU verfügte 2009 über einen budgetierten Aufwand von knapp 800 Millionen Franken. Ende 2008 hatte das Amt 423 Vollzeitstellen, die sich auf 498 Mitarbeitende verteilen.

Im Rahmen des Geschäftsprüfungsaudits beim BAFU wurden rund 200 Dokumente zur politischen, strategischen und betrieblichen Steuerung analysiert und rund 25 Gespräche mit internen Führungsverantwortlichen, externen Partnern und Zielgruppen sowie eine Online-Befragung aller Mitarbeitenden¹⁷ durchgeführt. Das Geschäftsprüfungsaudit soll damit sowohl die Innen- als auch die Aussensicht auf das BAFU umfassen. Die Erhebungen wurden 2009 abgeschlossen. Der Bericht wird voraussichtlich im ersten Quartal 2010 durch die zuständige Subkommission behandelt werden.

2.3.5 Behördenverhalten im Rahmen der Finanzmarktkrise

Die PVK beteiligt sich an der Inspektion zur Finanzmarktkrise, welche eine Arbeitsgruppe der GPKs derzeit durchführt. Diese Untersuchung hat zwei Stossrichtungen. Zum einen interessiert das Behördenverhalten in der Finanzmarktkrise zwischen 2007 und 2009, wobei das besondere Augenmerk den vorsorglichen Massnahmen gilt, welche die Behörden getroffen haben oder hätten treffen müssen. Zum andern soll das Behördenverhalten im Zusammenhang mit der im Februar 2009 erfolgten Herausgabe von Kundendaten an die US-Behörden durch die UBS untersucht werden. Die PVK ist insbesondere damit beauftragt, das Verhalten der Schweizer Behörden im Vergleich zu jenem der ausländischen Behörden zu untersuchen und betreut einen entsprechenden Expertenauftrag¹⁸.

¹⁷ Realisiert in Zusammenarbeit mit der Firma know.ch, St. Gallen.

¹⁸ Beigezogene Experten: Prof. Charles Wyplosz und Prof. Cédric Tille, Institut de hautes études internationales et du développement, Genf.

3

Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK, Vorträge und Lehrveranstaltungen

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. Im Berichtsjahr erschienen in chronologischer Reihenfolge folgende Publikationen:¹⁹

Grosjean, Nicolas, *Les défis de la surveillance de l'assurance chômage*, in: *Le Temps*, 20. Mai 2009, S. 21.

Grosjean, Nicolas, *La politique du personnel fédéral en mal de chef*, in: *Le Temps*, 20. November 2009, S. 18.

Grosjean, Nicolas, *Un rapport critique le leadership du Conseil fédéral en matière de gestion RH*, in: *HR Today*, Dezember 2009, S. 25.

Ausserdem war die PVK mit Vorträgen an universitären Lehrveranstaltungen und Fachtagungen präsent. Mitarbeitende der PVK referierten unter anderem im Rahmen

- der «Ecole d'études sociales et pédagogiques» (EESP, Lausanne), «Master en action et politiques sociales» (Seminar über die *Evaluation im Bundesparlament*),
- der Vorlesung *Politikevaluation* an der Universität Bern (Gastvorträge zur *Qualität und Nutzung von Evaluationen* und zur *PVK als Beispiel einer Evaluationsstelle auf Bundesebene*),
- einer Lehrveranstaltung des politikwissenschaftlichen Seminars der Universität Luzern (Thema: *Parlament, Bundesverwaltung und PVK*),
- des Kurses *Politikanalyse und Politikevaluation* des «Diploma of Advanced Studies in Evaluation», Universität Bern,
- des *Masterstudiengangs Evaluation*, Zentrum für Evaluation und Methoden der Universität Bonn und
- des Netzwerks *Evaluation in der Bundesverwaltung* (Thema: *Die Aufgaben des Parlaments in der Evaluation und die PVK*).

Zudem hielten Mitarbeitende der PVK Referate bei der «Delegation of the Legislative Affairs Commission of the Chinese National People's Congress» (Thema: *Scientific assessment and evaluation of concepts, implementation and impact of measures taken by the federal authorities*), bei der «Groupe libéral-radical latin» der eidgenössischen Räte (Thema: *Rolle der PVK bei der parlamentarischen Oberaufsicht*) und bei Stellen der Bundesverwaltung (WE SECO, Inspektorat VBS).

4

Verwendung des Expertencredits

Im Berichtsjahr stand der PVK für den Beizug externer Experten und Expertinnen ein Sachkredit von 296 000 Franken zur Verfügung. Davon wurden 206 506 Franken für folgende Projekte verwendet:

¹⁹ Alle genannten Artikel können von der Webseite der PVK herunter geladen werden unter <http://www.parlament.ch> (Kommissionen/PVK).

Verwendung des Expertencredits im Jahr 2009

Projekt	Aufwand in Fr.	Status
Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik	23 173	abgeschlossen
Zusammenarbeit des Bundes mit NGOs	28 370	abgeschlossen
Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei	47 000	abgeschlossen
Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	7 530	in Bearbeitung
EZV: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement	72 426	in Bearbeitung
Geschäftsprüfungsaudit BAFU	3 007	abgeschlossen
Behördenverhalten im Rahmen der Finanzmarktkrise	25 000	in Bearbeitung

5 Neue Evaluationen im Jahr 2010

Auf der Basis einer Liste von Themenvorschlägen der PVK haben die GPKs die PVK am 22. Januar 2010 mit der Durchführung folgender Untersuchungen beauftragt:

- Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren,
- Monitoring der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit,
- Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bund,
- Praxis des UVEK in der Steuerung von Post, Swisscom und SBB.

Vorschläge der PVK für Evaluationen und Geschäftsprüfungsaudits im Jahr 2009

EJPD/BK

- Öffentlichkeitsgesetz: Umsetzung und erste Erfolgsbilanz
- Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften (Suisa, Pro Litteris u. a.)
- Kantonale Unterschiede im Einbürgerungsverfahren: Bestandesaufnahme

EDA/VBS

- Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat
- Strategieentwicklung im VBS und die Rolle des Planungsstabs der Armee
- Zweckmässigkeit der Führungs- und Organisationsstruktur im VBS
- Zwischenbilanz zur Umsetzung der Reform der Armeelogistik
- Umsetzung der Auslandseinsätze und Nutzung der gewonnenen Erfahrungen am Beispiel Kosovo
- Schweizer Mitgliedschaft bei der UNO: Zwischenbilanz
- Defizite bei der Koordination der multilateralen Schweizer Aussenpolitik

EDI/UEVK

- KVG: Transparenzmängel bei der Prämien genehmigung
- Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente
- Intransparente Priorisierung von Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen
- Transparenz und Effizienz der Genehmigungsverfahren in der Zivilluftfahrt
- Mangelhafte Bundesaufsicht im Vollzug des Umweltrechts?
- Regulierung im Bereich von Telekom, Post, Bahn und Elektrizität: Die Rolle von Bundesrat und Verwaltung

EFD/EVD

- Eidgenössische Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement
- Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung
- Evaluation der Aufsichtsaufgaben im Licht der internationalen Finanzkrise
- Berücksichtigung der Interessen der Versicherten und Versicherer bei der Privatversicherungsaufsicht

Departementsübergreifende Themen

- Effizienz- und Qualitätsprobleme in der Rechtsetzung: die Rolle der Verwaltung
- Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Information der Departemente

- Umsetzung der Aufgabenüberprüfung des Bundes
- Schwachstellenanalyse des Projektmanagements bei der Departementsreform
- Unabhängigkeit und Repräsentativität der Kontroll- und Aufsichtskommissionen
- Umsetzungsdefizite Artikel 170 BV (Wirksamkeitsprüfung)

Geschäftsprüfungsaudits

- Bundesamt für Migration (EJPD)
- Bundesamt für Sozialversicherung (EDI)
- Bundesamt für Statistik (EDI)
- Bundesamt für Umwelt (UVEK)

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlament.ch > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprachen des Berichts: Deutsch und Französisch (Ziff. 2.2.1, 2.2.2, 2.2.6 und 2.3.5)

