

Jahresbericht 2008 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

**Anhang zum Jahresbericht 2008 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 23. Januar 2009

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2008 auf einen Blick

Im vorliegenden Jahresbericht blickt die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) auf ein vielseitiges Geschäftsjahr zurück, in welchem eine Evaluation zuhundert der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) abgeschlossen werden konnte und vier weitere Evaluationen, ein Geschäftsprüfungsaudit sowie ein Kurzprojekt bearbeitet wurden.

Abgeschlossene Untersuchung

Die Grundlagen und Kriterien der Entscheide zur Kassenpflicht medizinischer Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenversicherung werden immer wieder kritisch diskutiert, wie sich etwa im Nachgang der Entscheide des EDI zu umstrittenen Leistungen der Komplementärmedizin zeigte. Die Untersuchung der PVK beurteilt die konzeptionellen Grundlagen und das Akteursarrangement des entsprechenden Verfahrens im Grossen und Ganzen als zweckmässig, sieht aber bei der Umsetzung des Prozesses deutliche Verbesserungspotenziale: So ist nicht sichergestellt, dass ärztliche Innovationen rechtzeitig erkannt, überprüft und im negativen Fall konsequent aus der Kassenpflicht ausgeschlossen werden. Weiter wird der gesetzliche Auftrag, bestehende Leistungen periodisch zu reevaluieren, nicht hinreichend umgesetzt. Ferner sind die gesetzlichen Zulassungskriterien für die Kassenpflicht zu wenig klar definiert und dokumentiert. Dem zuständigen Bundesamt kommt im Beurteilungsprozess eine diskutabile Mehrfachrolle zu, während die Leistungskommission, die de jure im Beurteilungsprozess eine wichtige Funktion einnimmt, faktisch eine schwache Stellung hat. Schliesslich mangelt es dem gesamten Prozess an Transparenz.

Laufende Untersuchungen

Die Tatsache, dass die Arbeitslosenversicherung bereits drei Jahre nach ihrer Sanierung wieder rote Zahlen schrieb und dabei bedeutende Geldbeträge im Spiel waren wie auch der Befund, dass die Arbeitslosenquoten von Kanton zu Kanton grosse Unterschiede aufwiesen, haben die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates bewegt, die PVK mit einer Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung zu beauftragen. Die Evaluation will die Angemessenheit der Rechtsgrundlagen, die der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zugrunde liegen, einschätzen, die Ausübung der Führungs- und Beaufsichtigungstätigkeiten des Bundes analysieren und die Auswirkungen dieser Tätigkeiten auf die Praxis der Organe des Bundes, der Kantone und der privaten Akteure untersuchen.

Sechs Jahre nach Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes kommen Zweifel auf über die Qualität der Steuerung und der Umsetzung der Personalpolitik sowie darüber, ob dessen Hauptziele erreicht wurden. Durch die Evaluation der Personalpolitik des Bundes soll die personalpolitische Steuerung des Bundesrates, der Departemente und der Bundesämter beurteilt werden. Die Evaluation befasst sich zudem mit der Zweckmässigkeit der Rechtsgrundlagen und dem Handlungsspielraum der Departemente und Bundesämter. Ausserdem geht es darum zu erfahren,

inwiefern die Ziele erreicht werden, sowie um die Ermittlung der guten beziehungsweise schlechten Steuerungspraktiken bei vergleichbaren Organisationen.

Trotz eines bestehenden ausgebauten Instrumentariums für die strategische politische Führung auf Bundesebene ist wenig transparent, auf welche Weise der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes seine Führungsverantwortung wahrnimmt. Vor diesem Hintergrund untersucht die PVK die Führungsinformationen des Bundesrates und die Rolle der Bundeskanzlei. Das Ziel der Untersuchung besteht in der Identifikation und Bewertung des bestehenden Instrumentariums der strategischen politischen Planung und Steuerung auf Bundesebene sowie seiner konkreten Umsetzung. Dabei soll auch analysiert werden, inwieweit die bundesrätlichen und die departementalen Jahresziele in den vergangenen Jahren erreicht wurden.

In den vergangenen Jahren waren in Medien und Öffentlichkeit wiederholt Vorwürfe im Hinblick auf intransparente Geldflüsse, problematische Schnittstellen und angebliche Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Bundesverwaltung einerseits und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) andererseits zu vernehmen. Vor diesem Hintergrund untersucht ein weiteres Evaluationsprojekt der PVK die Zusammenarbeit des Bundes mit NGOs. Hauptsächlicher Gegenstand der Evaluation ist das Management der Kooperation mit NGOs durch die Verwaltung. Im Fokus stehen demnach die involvierten Dienststellen des Bundes und nicht etwa die beteiligten NGOs. Die Untersuchung soll prüfen, ob die Verwaltung das Notwendige unternimmt, um die Kooperation wirksam zu gestalten und allfälligen Risiken angemessen zu begegnen. Die Evaluation vergleicht dabei die entsprechende Praxis in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, der Landwirtschaftspolitik und der Umweltpolitik.

Die PVK führt ferner ein Geschäftsprüfungsaudit beim Bundesamt für Veterinärwesen durch. Anhand eines standardisierten Rasters wird dabei die politische und betriebliche Führung des Amtes gewissermassen einem «Check-up» unterzogen. Mit diesem Auftrag an die PVK folgen die GPKs ihrem Grundsatzentscheid, das Geschäftsprüfungsaudit als neues Instrument der Oberaufsicht einzusetzen, um die Transparenz des Verwaltungsmanagements und die Früherkennung allfälliger Schwachstellen zu verbessern.

Der Entscheid, innerhalb der Bundesverwaltung für die Zeitbewirtschaftung ausschliesslich die Software SAP anzuwenden, hat einige Fragen zur Transparenz der Entscheidungsfindung und deren Rechtfertigung aufgeworfen. Das Kurzprojekt zur Analyse des Vergabeverfahrens an das Softwareunternehmen SAP soll bestimmen, ob der Entscheid zur Beschaffung dieses Zeitbewirtschaftungssystems aufgrund fundierter wirtschaftlicher Kriterien gefällt wurde und ob er dem Wettbewerbsrecht entspricht.

Weitere Aktivitäten

Neben dem Kerngeschäft der Evaluation war die PVK im Berichtsjahr 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.

Inhaltsverzeichnis

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2008 auf einen Blick	2636
Abkürzungsverzeichnis	2640
1 Die PVK, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung	2641
2 Abgeschlossenes Projekt im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	2642
2.1 Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der obligatorischen Krankenversicherung	2642
3 Laufende Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	2645
3.1 Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund	2646
3.2 Evaluation der Personalpolitik des Bundes	2647
3.3 Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei	2648
3.4 Zusammenarbeit des Bundes mit Nichtregierungsorganisationen	2649
3.5 Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen	2651
3.6 Kurzprojekt: Analyse der Auftragsvergabe im Bereich Arbeitszeitbewirtschaftung	2653
4 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK, Vorträge und Lehrveranstaltungen	2653
5 Verwendung des Expertencredits	2655
6 Neue Evaluationen und Audits im Jahr 2009	2655
Anhang	
Vorschläge der PVK für Evaluationen und Geschäftsprüfungsaudits im Jahr 2008	2656

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. 3. 2000 (SR 172.220.1)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ELGK	Eidgenössische Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
KLV	Verordnung des EDI vom 29. 9. 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung; SR 832.112.31)
KVG	Bundesgesetz vom 18.3.1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
NGO	Nichtregierungsorganisationen
OKP	Obligatorischen Krankenpflegeversicherung
ParlG	Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SR	Systematische Rechtssammlung
WZW	Wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich

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 bietet die PVK die Durchführung von *Geschäftsprüfungsaudits* an, welche die politische und betriebliche Führung einzelner Dienststellen des Bundes aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht untersuchen. 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 Ordnungsrevisionen 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.

Zur Erfüllung ihres Auftrags steht der PVK ein interdisziplinär zusammengesetztes Team mit 430 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 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.

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

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

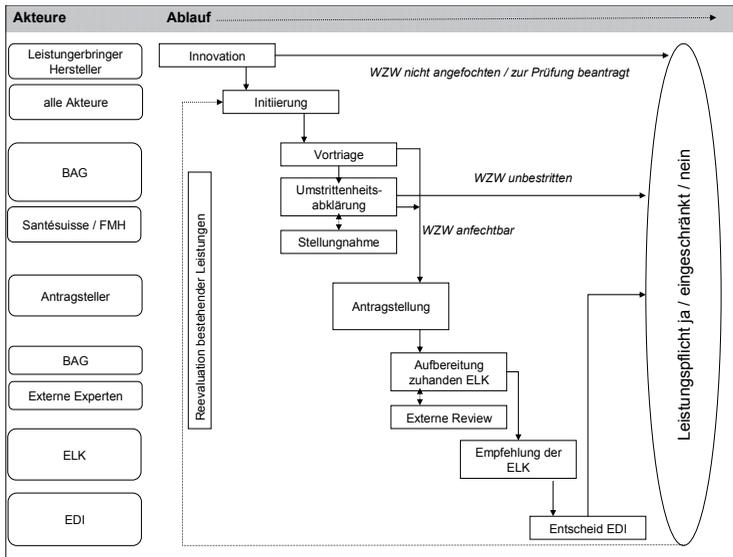
Abgeschlossenes Projekt im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

Im Berichtsjahr konnte eine Evaluation abgeschlossen werden, deren Ergebnisse im Folgenden vorgestellt werden.

2.1 Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der obligatorischen Krankenversicherung

Der Leistungskatalog der obligatorischen Krankenversicherung (OKP), die im Jahr 2007 Bruttoleistungen im Umfang von rund 22 Milliarden Franken erbrachte, ist ein wichtiges und kontrovers diskutiertes Element des schweizerischen Gesundheitssystems. Er bestimmt den Zugang der breiten Bevölkerung zu medizinischen Leistungen und hat wichtige Konsequenzen für die Kostenentwicklung der OKP. Neben dem Umfang des Leistungskatalogs werden immer wieder die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsverfahren und -kriterien bezüglich Pflichtleistungen kritisch diskutiert – beispielsweise anlässlich der Entscheide, die das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) nach Durchführung eines aufwändigen Evaluationsverfahrens in Sachen umstrittener Leistungen der Komplementärmedizin im Jahre 2005 gefällt hatte. Vor diesem Hintergrund beauftragte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) die PVK, die Strukturen und Prozesse der Leistungsbestimmung und -überprüfung in der OKP zu evaluieren. Dabei beschränkte sie das Mandat auf die ärztlichen Leistungen im Krankheitsfall ohne den besonderen Fall zahnärztlicher Leistungen. Die PVK führte das Projekt in Partnerschaft mit dem Gesundheitsökonom Professor Tilman Slembeck, Universität St. Gallen / Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, durch. Abbildung 1 zeigt den untersuchten Prozess in schematischer Form.

Prozessablauf der Evaluation ärztlicher Leistungen im Krankheitsfall



Quelle: PVK 2008

Leistungen zulasten der OKP müssen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich (WZW) sein. Im Gegensatz zu den nichtärztlichen Leistungen muss die Kassenpflicht ärztlicher Leistungen nicht flächendeckend geprüft werden, sondern wird bis zum Beweis des Gegenteils automatisch angenommen. Aufgrund dieses so genannten Vertrauensprinzips werden ärztliche Innovationen oder Indikationenerweiterungen bestehender Leistungen zulasten der OKP nur dann evaluiert, wenn deren WZW – typischerweise durch einen Versicherer – in Frage gestellt wird oder wenn die Leistungserbringer / Hersteller der Leistung selbst eine Evaluation veranlassen. Bevor eine eigentliche Evaluation eingeleitet wird, prüft das Bundesamt für Gesundheit (BAG) unter Beizug der Dachverbände der Ärzteschaft und der Versicherer die Umstrittenheit der jeweiligen Leistung. Wird diese bejaht und eine Evaluation eingeleitet, ist der Nachweis, dass die fragliche Leistung die WZW-Kriterien erfüllt, vom Leistungserbringer / Hersteller zu erbringen. Das BAG prüft den Antrag formell und inhaltlich und bereitet ihn – manchmal unter dem Beizug externer Experten – für die Beurteilung durch die Eidgenössische Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen (ELGK) auf. Die ELGK, eine aus 20 Personen bestehende Verwaltungskommission, in der unter anderem namentlich die Ärzteschaft und die Krankenversicherer vertreten sind, beurteilt den Antrag und formuliert eine Empfehlung zuhänden des EDI. Der Vorsteher des EDI entscheidet auf der Basis der Empfehlung der ELGK und eines Begleitschreibens des BAG. Leistungen werden entweder generell in die Kassenpflicht aufgenommen, unter bestimmten Einschränkungen aufgenommen oder abgelehnt. Das Ergebnis wird im Anhang 1 der Kran-

kenpflege-Leistungsverordnung (KLV)³ festgehalten. Die WZW bestehender Leistungen zulasten der OKP muss periodisch reevaluiert werden.

Die PVK kommt zum Schluss, dass die konzeptionellen Grundlagen der Bezeichnung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der OKP im Grossen und Ganzen zweckmässig sind. Das System geht mit Innovationen flexibel und differenziert um, die Zulassungsbehörden agieren in der Regel sachorientiert, die Evaluationen laufen vergleichsweise rasch ab, und das System wurde seit Einführung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG)⁴ ständig weiter entwickelt, was von seiner Lernfähigkeit zeugt.

Neben diesen Stärken des Systems sieht die PVK vor allem in dessen Umsetzung auch beträchtlichen Optimierungsbedarf, und zwar namentlich in folgenden Bereichen: Das Vertrauensprinzip gegenüber ärztlichen Leistungen ist nur gerechtfertigt, wenn Leistungen, deren WZW umstritten ist, identifiziert, evaluiert und im negativen Fall konsequent aus der OKP ausgeschlossen werden. Trotz Verbesserungen in letzter Zeit funktioniert diese Ausfilterung in der Praxis nicht hinreichend. Aufgrund eines fehlenden Überblicks über das Leistungsspektrum und mangelnder Anreize auf Seiten der Leistungserbringer und Versicherer, Evaluationen auszulösen, wird nur ein Bruchteil der kassenpflichtigen Leistungen evaluiert, und die Auswahl hat teilweise arbiträren Charakter.

Die PVK erachtet die Vorselektion der Gegenstände, die der ELGK vorgelegt werden, im Sinne eines gezielten Einsatzes der knappen Ressourcen der Kommission als sinnvoll, moniert aber die fehlende Transparenz der Selektionskriterien.

Der Nachweis, dass eine fragliche Leistung die WZW-Kriterien erfüllt, obliegt im schweizerischen Bringsystem dem Antragsteller. Die Vorgaben an die Antragsteller wurden in den letzten Jahren verbessert. Die aktuellen Antragsformulare sind aber stark auf Einzelleistungen für spezifische Indikationen ausgerichtet und tragen den häufiger werdenden Anträgen für integrierte, mehrere Versicherungsbereiche betreffende Leistungssysteme (z.B. in der Rehabilitationsmedizin) sowie für Leistungen ohne klaren Indikationsbezug zu wenig Rechnung.

Die PVK begrüsst die im internationalen Vergleich schlanken Strukturen bei der Beurteilung des Pflichtleistungscharakters ärztlicher Leistungen, betont aber auch, dass ein gewisses Mass an institutioneller Differenzierung nötig ist, um ein unabhängiges, transparentes und evidenzbasiertes Verfahren sicherzustellen. In diesem Zusammenhang erachtet sie die Mehrfachrolle, die dem BAG im Beurteilungs- und Überprüfungsprozess zukommt, für problematisch. Das Amt spielt bei der Identifikation fraglicher Leistungen, der Vorselektion von ELGK-Geschäften, der Aufbereitung der Anträge an die ELGK, deren Behandlung in der Kommission, bei der Entscheidungsfindung des EDI sowie bei der Reevaluation bestehender Leistungen eine zentrale Rolle. Die ELGK hat als dreimal jährlich tagende Milizkommission ohne verwaltungsunabhängige Ressourcen demgegenüber im Verfahren faktisch eine schwache Stellung, ebenso wie die externen Experten, die für die unabhängige Beurteilung der stark von der Sicht der Leistungserbringer/Hersteller geprägten Antragsunterlagen fallweise beigezogen werden. Damit ist die gebotene institutionelle Trennung zwischen dem so genannten *Assessment* (der wissenschaftlichen Evaluation der Erfüllung der Voraussetzungen der Kassenpflicht) und dem *Apprai-*

³ SR 832.112.31

⁴ SR 832.10

Im November 2007 unterbreitete die PVK den GPKs eine Liste mit 21 Evaluations- und drei Auditoranträgen für das Jahresprogramm 2008 (vgl. Anhang). Gestützt auf diese Liste beauftragten die GPKs die PVK daraufhin mit der Ausführung folgender vier Mandate:

- Evaluation der Bundespersonalpolitik,
- Führungsinformation des Bundesrats und Rolle der Bundeskanzlei,
- Zusammenarbeit des Bundes mit Nichtregierungsorganisationen,
- Geschäftsprüfungsaudit Bundesamt für Veterinärwesen.

Zudem hat die GPK-S die PVK im Herbst 2008 mit der Ausführung eines Kurzprojektes beauftragt, das auf Beschaffung eines Zeitbewirtschaftungssystems des Bundes fokussiert ist. Im Folgenden präsentieren wir die Ausgangslage und den Stand der laufenden Projekte.

3.1 Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund

Die Arbeitslosenversicherung ist eine der wichtigsten Sozialversicherungen der Schweiz. Im Jahre 2006 zahlte sie nahezu 4 Milliarden Franken Arbeitslosengeld und gab fast 600 Millionen Franken für arbeitsmarktliche Massnahmen aus. Die Verwaltungskosten beliefen sich auf über 590 Millionen Franken. Angesichts dieser Beträge und in Anbetracht der Tatsache, dass die Führungs- und Aufsichtstätigkeiten noch nie einer Prüfung unterzogen worden sind, hat die GPK-S die PVK am 28. Juni 2007 mit einer Evaluation in diesem Bereich beauftragt.

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?

Die PVK führte im Rahmen der Untersuchung rund vierzig Gespräche mit den Hauptakteuren des schweizerischen Arbeitslosenversicherungssystems: mit 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 Professor Thomas Geiser, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen, mit einem juristischen Gutachten.

Der Schlussbericht wurde der zuständigen Subkommission im März 2008 unterbreitet. Derzeit ist er noch bei der GPK-S in Behandlung.

3.2

Evaluation der Personalpolitik des Bundes

Mit dem Bundespersonalgesetz (BPG)⁵ aus dem Jahre 2002 verfolgt der Bund das Ziel, ein moderner, attraktiver und konkurrenzfähiger Arbeitgeber zu sein. Da gut qualifiziertes, erfahrenes und motiviertes Personal eine Grundvoraussetzung für den effizienten und wirksamen Vollzug der bundespolitischen Massnahmen ist, sind verschiedene Hauptziele festgelegt worden zur Optimierung der Personalpolitik, etwa in den Bereichen der Rekrutierung, der Personal- und Führungsentwicklung, der leistungsgerechten Entlohnung oder der eigenverantwortlichen Organisationskultur.

Sechs Jahre nach Inkrafttreten muss bezweifelt werden, ob die übergeordneten Ziele des BPG erfolgreich umgesetzt werden konnten. Dies gilt vor allem für die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Bundes auf dem Arbeitsmarkt sowie für die Motivation des Personals. In diesem Zusammenhang beauftragte die GPK-N im Rahmen ihres Jahresprogramms 2008 die PVK, eine Evaluation zur Umsetzung der wichtigsten personalpolitischen Ziele des Bundes durchzuführen.

Folgende Schlüsselfragen sind in der Evaluation zu beantworten:

- Ermöglichen die normativen und konzeptuellen Grundlagen eine adäquate Umsetzung der Personalpolitik?
- Wie ist die Führung der Personalpolitik von Bundesrat, Departementen und Bundesämtern zu beurteilen?
- Inwiefern sind die (vom Bund, den Departementen und den Ämtern) getroffenen Massnahmen auf die Ziele des BPG ausgerichtet?
- Ist der Handlungsspielraum angemessen?
- Inwieweit sind die Ziele von Artikel 4 BPG erreicht worden?
- Welche gute oder schlechte Steuerungspraxis ist bei vergleichbaren Organisationen festgestellt worden?

Zur Beantwortung dieser Fragen analysiert die PVK Dokumente und führt Gespräche mit Ämtern, Departementen, Gewerkschaften und Fachleuten. Zwei Aufträge wurden an externe Experten vergeben. Beim ersten handelt es sich um eine ergänzende Analyse der Ergebnisse der beim Bund durchgeführten Untersuchung (Kompetenzzentrum für Public Management, Professor Adrian Ritz, Universität Bern). Der zweite Auftrag soll in Form eines Benchmarkings aufzeigen, ob im Vergleich mit der Praxis anderer Organisationen die Steuerung des Bundesrates und der Departemente sowie die Kompetenzverteilung angemessen sind (Ernst & Young SA, Lausanne).

Die Ergebnisse der Studie sollen der zuständigen Subkommission im Juni 2009 vorgelegt werden.

⁵ SR 172.220.1

3.3

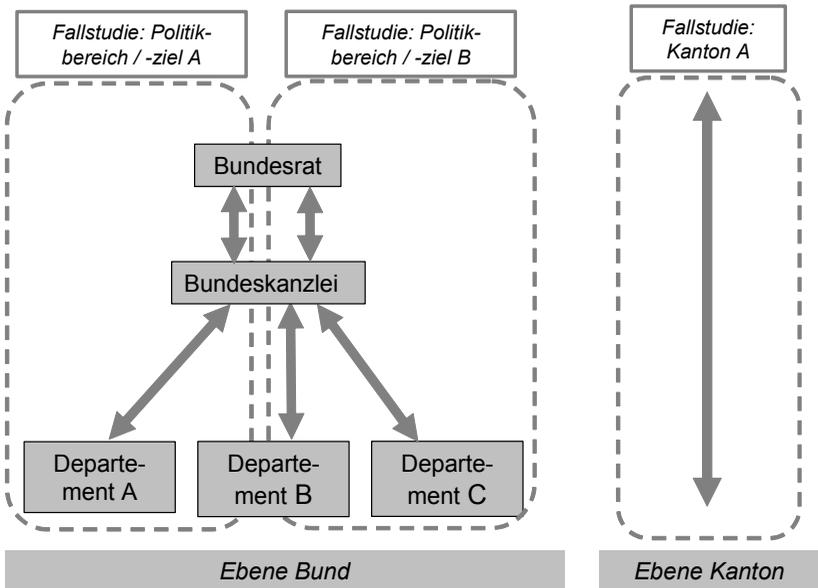
Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei

Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Obwohl ein ausgebaut Instrumentarium für die strategische politische Führung auf Bundesebene existiert, bleibt wenig transparent, auf welche Weise der Bundesrat seine Führungsverantwortung tatsächlich wahrnimmt. So hat der bundesrätliche Ausschuss «Verwaltungsreform» den GPKs vorgeschlagen, die departementalen Jahresziele aus dem Geschäftsbericht zu streichen, wodurch bei den GPKs die Vermutung entstand, dass die dem Geschäftsbericht zugrunde liegenden Informationen eigens für dessen Erstellung gewonnen werden müssen und nicht auf laufenden Führungsinformationen des Bundesrates beruhen. Vor diesem Hintergrund haben die GPKs die PVK mit einer Untersuchung zu den Führungsinformationen des Bundesrates und der Rolle der Bundeskanzlei beauftragt. Die Subkommission EJPD/BK der GPK-N hat sich an ihrer Sitzung vom 19. Juni 2008 für eine Untersuchungsvariante entschieden, in deren Fokus die konkrete Umsetzung des bestehenden Planungs- und Steuerungsinstrumentariums steht. Folgende Fragen sind zu beantworten:

- Aufgrund welcher Führungsinformationen nimmt der Bundesrat seine Führungsaufgabe wahr?
- Welche Instrumente kommen bei der strategischen politischen Planung des Bundesrates im Hinblick auf wirtschaftliche, gesellschaftliche, ökologische und weitere Herausforderungen zur Anwendung und wie laufen die entsprechenden Prozesse ab?
- Wie sind die bestehenden Instrumente und Verfahren zu beurteilen hinsichtlich ihrer Aktualität, Angemessenheit und Zweckmässigkeit?
- Wie ist die Zielerreichung bei den bundesrätlichen und den departementalen Jahreszielen zu beurteilen?
- Welche Rolle hat die Bundeskanzlei, welche für die politischen Planungs- und Rechenschaftsinstrumente des Bundesrates verantwortlich ist, bei der Bereitstellung und Weiterentwicklung von Führungsinstrumenten und im Agenda Setting?

Methodisch ist die Durchführung von zwei bis drei Fallstudien auf Bundesebene vorgesehen. Diese umfassen beispielsweise bestimmte Jahresziele des Bundesrates (kann mehrere Departemente oder Dienststellen betreffen) oder einzelne Politikbereiche. Im Weiteren ist eine Fallstudie in einem Kanton geplant, der über Erfahrungen in der Anwendung von modernen Instrumenten der politischen Führung verfügt. Das vorgesehene Untersuchungsdesign ist in Abbildung 2 dargestellt.

Untersuchungsdesign und Fallstudien



Quelle: PVK 2008

Legende: *Pfeile* = Umsetzungsprozesse der politischen Planung und Steuerung in ausgewählten Ziel- oder Politikbereichen beim Bund bzw. in einem Kanton;
gestrichelte Linie = Fallstudien auf Ebene Bund bzw. in einem Kanton.

Die Untersuchung zum Thema Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei wird von der PVK im Rahmen eines externen Mandats ausgeführt. Die Auftragsvergabe an die Firma PuMaConsult GmbH, Bern, erfolgte im Herbst 2008. Der Projektabschluss ist auf Herbst 2009 geplant.

3.4 Zusammenarbeit des Bundes mit Nichtregierungsorganisationen

In den vergangenen Jahren waren in Medien und Öffentlichkeit wiederholt Vorwürfe im Hinblick auf intransparente Geldflüsse, problematische Schnittstellen und angebliche Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Bundesverwaltung einerseits und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) andererseits zu vernehmen. Auch im Parlament wurden entsprechende Fragen verschiedentlich aufgeworfen. Vor diesem Hintergrund hat die GPK-S die PVK mit einer Untersuchung zur Zusammenarbeit der Verwaltung mit NGOs beauftragt. Am 10. April 2008 hat die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-S das konkretisierte Evaluationsmandat verabschiedet, welches das Kooperationsmanagement auf Seiten der Verwaltung ins Zentrum stellt. Im Fokus stehen somit die involvierten Dienststellen des Bundes, nicht

etwa die beteiligten NGOs. Die Untersuchung soll prüfen, ob die Verwaltung das Notwendige unternimmt, um die Kooperation wirksam zu gestalten und allfälligen Risiken (nicht zweckgemässe Verwendung der Mittel, Abhängigkeiten etc.) angemessen zu begegnen. Die Leitfrage der Untersuchung lautet:

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

Dabei sollen unter anderen die folgenden Teilfragen untersucht werden

- Erlauben die gesetzlichen Vorgaben sowie allfällige interne Richtlinien der Bundesverwaltung eine zweckmässige Steuerung der Zusammenarbeit mit den NGOs?
- Begegnet die Verwaltung den spezifischen Risiken der Zusammenarbeit mit NGOs in zweckmässiger Art und Weise?
- Erfolgt die Vergabe von Subventionen bzw. Aufträgen an NGOs nach objektiven und zweckmässigen Kriterien?
- Beaufsichtigt und kontrolliert die Verwaltung die Mittelverwendung, die Qualität und die Wirksamkeit der erbrachten Leistungen auf zweckmässige Weise? Welche Sanktionsmechanismen kommen zur Anwendung?
- Werden die Unterstützungsleistungen verschiedener Dienststellen des Bundes sowie weiterer staatlicher Finanzierungsquellen auf zweckmässige Art und Weise koordiniert?

Die aufgeführten Fragen sollen anhand eines Vergleichs der Kooperationspraxis in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, der Landwirtschaftspolitik und der Umweltpolitik abgeklärt werden. Abbildung 3 zeigt, wie der Prozess der Aufgabenübertragung der Bundesverwaltung an NGOs entlang verschiedener Phasen analysiert wird.

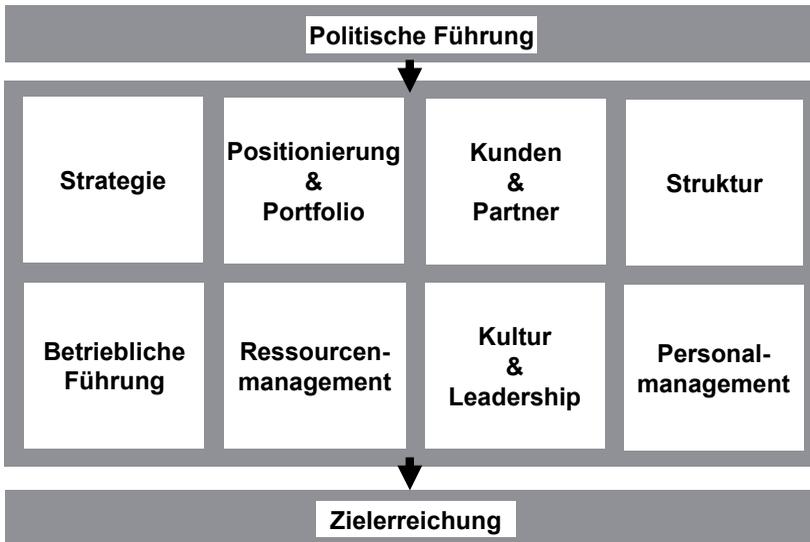
Abbildung 3

Prozessbeschreibung: Aufgabenübertragung der Bundesverwaltung an NGOs



Quelle: Marcel Egger & PVK 2008

Bewertungsdimensionen des Geschäftsprüfungsaudits



Quelle: PVK 2008

Das BVET, welches Gegenstand des aktuellen Geschäftsprüfungsaudits ist, befasst sich mit den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz sowie 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 der vorhandenen Dokumente zur politischen, strategischen und betrieblichen Führung des Amtes. Andererseits werden rund 20 Gespräche mit der Geschäftsleitung sowie verschiedenen externen Partnern und Kunden durchgeführt, um sowohl eine Innen- als auch eine Aussensicht auf das BVET zu erhalten. Ausserdem werden sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes im Rahmen einer Online-Umfrage befragt. Die empirischen Arbeiten wurden Ende 2008 abgeschlossen sein. Der Bericht wird voraussichtlich im ersten Quartal 2009 in der zuständigen Subkommission behandelt werden.

3.6

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 Rechtfertigung aufgeworfen. Deshalb ersuchte die GPK-S den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) um eine Erklärung, wie es zu diesem Entscheid des Informatikrates Bund und der Human Resources Konferenz gekommen ist.

Da die Antworten des EFD die GPK-S nicht gänzlich zufrieden stellten, betraute diese die PVK Ende 2008 mit einem Kurzprojekt. Die Untersuchung soll auf die offenen Fragen zur Vergabe des Zeitbewirtschaftungssystems an ein einziges Unternehmen klare Antworten geben und analysieren, ob der Entscheid aufgrund einer fundierten Prüfung der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbsrechts getroffen wurde.

Das Projekt soll folgende Schlüsselfragen beantworten:

- Aufgrund welcher Kriterien und Verfahren hätte der Entscheid getroffen werden müssen?
- Aufgrund welcher Kriterien und Verfahren wurde der Entscheid getroffen?
 - a. Entsprechen die Offertanalyse und die Vertragsvergabe den Rechtsgrundlagen?
 - b. Wurde die Wirtschaftlichkeit beachtet?
 - c. Wurde das Wettbewerbsrecht beachtet?
- Welche Verfahren und Entscheide sind dazu dokumentiert?

Zur Beantwortung dieser Fragen nimmt die PVK eine Dokumentenanalyse vor und führt Gespräche mit den betroffenen Unternehmen.

Die Projektergebnisse sollen der zuständigen Subkommission im Januar 2009 vorgelegt werden.

4

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:⁶

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

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

⁶ Alle genannten Artikel können von der Webseite der PVK herunter geladen werden unter <http://www.parlament.ch> (Kommissionen/PVK).

Tobler, Andreas: Naturgefahrenmanagement des Bundes: bestehende Mängel und eingeleitete Verbesserungen, in: usic news 2008/1, S. 32–34.

Grosjean, Nicolas/Staub, Peter: Viel Hausarbeit für den Bund, in: Handelszeitung, 27. Februar 2008, S. 71.

Bättig, Christoph: Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1, S. 139–151.

Janett, Daniel: Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2008/1, S. 123–137.

Janett, Daniel: Check-ups für die Bundesverwaltung, Audits zur Verbesserung der Transparenz in der Verwaltung, in Neue Zürcher Zeitung vom 4. April 2008, S. 19.

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

- der Jahrestagung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft, Bern,
- des Executive Master of Public Management der Universität Bern, Modul Evaluation, Bern,
- der Tagung «Zukunft der parlamentarischen Kontrolle – Reformen und Reformdiskussionen in den österreichischen Parlamenten», Wien,
- einer Weiterbildungsveranstaltung der Staatswirtschaftlichen Kommission des Kantonsrats St. Gallen,
- des Symposiums «L'évaluation au service du Parlement», organisiert vom Forum interparlementaire romand (FIR) und dem Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Renens,
- einer Weiterbildungsveranstaltung der Cour des Comptes des Kantons Waadt,
- und einer Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre, Wien.

5

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 193 952 Franken für folgende Projekte verwendet:

Tabelle 1

Verwendung des Expertencredits

Projekt	Aufwand in Fr.	Status
Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund	5 488	abgeschlossen
Leistungsbestimmung und -überprüfung in der obligatorischen Krankenversicherung	41 975	abgeschlossen
Evaluation der Personalpolitik des Bundes	51 126	Abschluss im 2. Quartal 2009
Führungsinformation des Bundesrates und Rolle der Bundeskanzlei	23 000	Abschluss im 3. Quartal 2009
Zusammenarbeit des Bundes mit NGOs	69 630	Abschluss im 2. Quartal 2009
Geschäftsprüfungsaudit BVET	2 733	Abschluss im 1. Quartal 2009

6

Neue Evaluationen und Audits im Jahr 2009

Auf der Basis einer Liste von Themenvorschlägen der PVK haben die GPKs die PVK am 23. Januar 2009 mit der Durchführung folgender Evaluationen und Audits beauftragt:

- Grenzschutz: Mittelzuteilung und Prioritätensetzung,
- Wahl oberster Kader durch den Bundesrat,
- Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente,⁷
- Geschäftsprüfungsaudit: Bundesamt für Umwelt.

Zudem wurde die PVK aufgrund eines Antrags der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat beauftragt, das Thema *Wahrnehmung von wichtigen Funktionen und Führungsaufgaben durch die Schweiz in internationalen Organisationen* zu evaluieren.

⁷ Die PVK wird an Stelle dieses Themas eine Untersuchung zu den Transparenzmängeln bei der Prämien genehmigung im KVG durchführen, falls der Antrag der GPKs an die Finanzdelegation abgelehnt wird, die EFK mit einer Evaluation zum Prämien genehmigungsverfahren zu beauftragen.

Vorschläge der PVK für Evaluationen und Geschäftsprüfungsaudits im Jahr 2008

EJPD/BK

- Institut für geistiges Eigentum: Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften
- Nichteintretensentscheide im Asylverfahren: Effektivität, Effizienz und Wirksamkeit
- Aufsichtstätigkeit der eidgenössischen Spielbankenkommission
- Führungsinformation des Bundesrats und Rolle der Bundeskanzlei

EDA/VBS

- Defizite bei der Koordination der multilateralen Schweizer Aussenpolitik
- Zusammenarbeit des Bundes mit Nichtregierungsorganisationen
- Zwischenbilanz der Umsetzung der Reform der Armeelogistik

EDI/UEVK

- Filmförderung des Bundes: Strategie, Vollzug und Erfolgsbilanz
- Internationale Forschungszusammenarbeit: Strategie, Fokus und Kontrolle
- Agglomerationspolitik
- Wirksamkeit der Bundessubventionen im regionalen Personenverkehr
- Freiwillige Vereinbarungen als Instrument der Energie- und Umweltpolitik – eine Bilanz
- Kosten-Nutzen-Verhältnis der Abgaswartung von Motorfahrzeugen

EFD/EVD

- Auswirkungen und Umsetzung der Entlastungsprogramme
- Umsetzung und Anwendung des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG)
- Evaluation der Personalpolitik des Bundes
- Berufsbildungsgesetz: Vollzugs- und Erfolgsbilanz der Berufsbildungsreform
- Organisation und Funktionsweise der Wettbewerbskommission (Weko)

Departementsübergreifende Themen

- Wachstumspaket – Planung, Koordination und Umsetzungserfolg
- Rechtsetzungsprojekte beim Bund: Zweckmässigkeit, Effizienz und Verfahren
- Risikomanagement beim Bund: Massnahmen und Umsetzungsstand

Geschäftsprüfungsaudits

- Der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte
- Bundesamt für Statistik (EDI)
- Bundesamt für Veterinärwesen (EVD)

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 > PVK

Originalsprache des Berichts: deutsch/französisch