

Pilotprojekt Geschäftsprüfungsaudit EDA/VBS
Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der
Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 18. Juni 2007

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

Das Wichtigste in Kürze

Zur Erfüllung ihrer Kontrollfunktion stehen den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) von National- und Ständerat verschiedene Instrumente zur Verfügung – beispielsweise die Prüfung der Geschäftsberichte der betroffenen Organe, Dienststellenbesuche, Inspektionen und Evaluationen.

Dieses Instrumentenportfolio der GPK ist aus Sicht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) insgesamt zweckmässig, es enthält aber eine nicht unbedeutende Lücke: Es fehlt ein Instrument mittlerer Reichweite, das eine Bewertung der politischen und betrieblichen Führung einzelner Dienststellen des Bundes (zum Beispiel eines Bundesamtes) aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht erlaubt. Diese Lücke könnte mit so genannten Geschäftsprüfungsaudits geschlossen werden.

Die GPK haben die PVK vor diesem Hintergrund beauftragt, eine Bewertungsmethode für solche Geschäftsprüfungsaudits zu skizzieren, deren Machbarkeit, Aufwand und Nutzen anhand des Bundesamts für Sport (BASPO) zu erproben und den GPK auf diese Weise eine solide Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Erweiterung ihres Kontrollinstrumentariums zu liefern.

Das Geschäftsprüfungsaudit sollte ein summarisches, aber systematisches Stärken-Schwächenprofil einer einzelnen Dienststelle des Bundes einschliesslich ihrer Schnittstellen zu den politischen Führungsinstanzen erlauben, stufengerecht auf der Ebene der parlamentarischen Oberaufsicht angesiedelt und auf die verschiedensten Zielorganisationen anwendbar sein, sich klar von den bestehenden Instrumenten der Geschäftsprüfung und der Finanzaufsicht unterscheiden und diese sinnvoll ergänzen, einen möglichst hohen Standardisierungsgrad aufweisen und in der Durchführung einfach und mit begrenztem Aufwand zu handhaben sein.

Ein Geschäftsprüfungsaudit könnte typischerweise aufzeigen, dass ein Bundesamt keinen klaren Leistungsauftrag hat, eine unzweckmässige Führungsstruktur aufweist oder unter einem schlechten Betriebsklima leidet. Das Audit könnte natürlich ganz im Gegenteil auch vorbildliche Führungsstrukturen und –prozesse identifizieren, die für künftige Abklärungen der GPK als Vergleichsmassstab beigezogen werden könnten.

Die Literaturrecherche der PVK ergibt, dass ein Bewertungsinstrument, das alle oben genannten Eigenschaften erfüllt, bisher weder in der Schweiz noch im Ausland existiert. Unter Verwendung bestehender Ansätze, namentlich von betriebswirtschaftlich orientierten Qualitätsmanagementkonzepten, hat die PVK im Rahmen des vorliegenden Pilotprojekts deshalb eine eigene Bewertungsmethode entwickelt und diese 1:1 anhand des BASPO erprobt (vgl. separater Anhang zu diesem Bericht).

Gestützt auf diese Fallstudie kommt das vorliegende Pilotprojekt zu einem positiven Ergebnis. Das von der PVK skizzierte Geschäftsprüfungsaudit erfüllt die oben genannten Anforderungen weitgehend. Das Instrument ist stufengerecht, universell einsetzbar und methodisch handhabbar.

Die GPK können die Ergebnisse eines Geschäftsprüfungsaudits vielfältig nutzen, zum Beispiel indem sie gestützt darauf Empfehlungen an den Bundesrat oder die be-

troffene Behörde richten, parlamentarische Vorstösse einreichen oder das Audit als Ausgangspunkt für eine vertiefte Inspektion oder Evaluation wählen. Die GPK können das Ergebnis eines Audits auch publizieren und so die Transparenz des Verwaltungshandelns stärken.

Analog zu den Evaluationen könnten künftig auch die Geschäftsprüfungsaudits von der PVK durchgeführt werden, sollten sich die GPK für deren Aufnahme in ihr Portfolio entscheiden. Eine Ressourcenaufstockung der PVK wäre nicht zwingend, solange das gesamte Auftragsvolumen der GPK konstant bleibt. Aufgrund ihres geringeren Durchführungsaufwands könnte die PVK z.B. künftig anstelle einer Evaluation zwei Audits durchführen.

Das in diesem Pilotprojekt skizzierte Geschäftsprüfungsaudit hat natürlich auch seine Grenzen und Risiken. Es kann zum Beispiel nicht die Wirkungen staatlicher Massnahmen beurteilen, und es ist aufgrund seines summarischen Charakters auch nicht geeignet, besondere Aspekte wie etwa die Rechtmässigkeit eines bestimmten administrativen Verfahrens in der Zielorganisation zu beurteilen.

Der im Vergleich zu den aufwändigen Evaluationen der PVK tendenziell „oberflächliche“ Ansatz des Audits birgt das doppelte Fehlerrisiko, in der Zielorganisation irrtümlicherweise eine Schwachstelle zu behaupten bzw. eine tatsächlich existierende Schwachstelle zu übersehen.

Bei aller Kooperationsbereitschaft im Rahmen dieses Pilotprojekts zeigen sich das VBS, das BASPO und weitere konsultierte Verwaltungsstellen gegenüber dem von der PVK skizzierten neuen Kontrollinstrument der GPK eher skeptisch. Die Einwände - mangelnde Stufengerechtigkeit des Instruments, neue Doppelspurigkeiten, grundlegende methodische Schwächen etc. – scheinen der PVK aber nicht überzeugend.

Der hier skizzierte Ansatz bedarf noch gewisser Verbesserungen. Zum Beispiel müssen die Bewertungsgrundlagen und –kriterien noch optimiert werden und der Durchführungsaufwand des Audits ist zu reduzieren.

Unter dem Strich ist die PVK vom Nutzen des Geschäftsprüfungsaudits überzeugt. Es ergänzt das bestehende Portfolio der GPK mit einem Instrument mittlerer Reichweite, das nicht auf die Beurteilung einzelner politischer Sachgeschäfte, sondern auf die diesen Sachgeschäften zugrunde liegende politische und betriebliche Führung einzelner Dienststellen des Bundes ausgelegt ist.

Der Einsatz des Geschäftsprüfungsaudits kann die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns stärken und die Früherkennung von allfälligen Mängeln und Schwachstellen durch die GPK erleichtern. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die PVK den GPK, das Instrument ab 2008 definitiv in das Portfolio ihrer Kontrollinstrumente aufzunehmen.

Summary

The Control Committees (CC) of the National Council and the Council of States have various tools at their disposal for fulfilling their controlling tasks, for example verifying the business reports of the organs in question, visiting the different sections, inspections and evaluations.

Overall, from the point of view of the Parliamentary Control of the Administration (PCA) this choice of tools is appropriate, although one important feature is missing: a medium-range tool for assessing the political and operational management of individual units of the federal administration (for example a federal office) from the viewpoint of parliamentary overview. This situation could be rectified through so-called management audits.

Consequently, the CCs asked the PCA to draw up an outline assessment process for such management audits, to test its feasibility, cost and usefulness, using the Federal Office for Sport (FOSPO) as an example, and thus to provide the CCs with a solid basis for taking a decision concerning the possible expansion of its range of tools.

The management audit should enable a summary but systematic profile of the strengths and weaknesses of a section of the federal administration to be drawn up, including its interfaces with political management services. In addition, it should correspond to the level of general parliamentary monitoring and be applicable to a wide range of target organisations. At the same time it must be clearly distinguishable from existing management audit and financial monitoring tools as well as being a useful addition to them. Finally, its level of standardisation should be as high as possible while it should be easy to use and help to reduce the workload.

A management audit could show, for example, that a federal office does not have a clear job description, that its management structure is inadequate or that its performance is suffering under a negative atmosphere among the staff. Conversely, it might enable exemplary management processes and structures to be identified, which could then be used as a basis for comparison for future CC checks.

Literature searches carried out by the PCA have revealed that no assessment tool exists, either in Switzerland or abroad, which includes all the elements mentioned above. On the basis of existing approaches, in this case the type of quality management systems found in the private sector, the PCA developed its own assessment method as part of the present pilot project and tested it 1-to-1 in its audit of the FOSPO (see appendix to the report).

Based on this case study, the conclusions of the pilot project were positive. To a large extent, the management audit devised by the PCA meets the conditions indicated above. It corresponds to the level of general parliamentary monitoring, can be applied universally and is easy to use.

The CCs could make use of the results of a management audit in various ways. They could refer to them, for example, for drawing up recommendations for the Federal Council or a particular federal section, or for submitting parliamentary initiatives. They could also opt for an audit as the starting point for an in-depth inspection or a

policy evaluation. Moreover, they could publish the results, which would help to make the activities of the federal administration more transparent.

Like evaluations, management audits could be carried out by the PCA if the CCs decide to integrate them into their range of tools. It would not be necessary to expand the PCA's resources as long as the volume of work delegated by the CCs remained stable. In view of the fact that such audits would represent less work, the PCA could, for example, carry out two audits in place of one evaluation.

It goes without saying that the management audit described in the present pilot project also has its limits and involves some risks. For example, it cannot be used to evaluate the effects of measures taken by the state and, because of its summary character, it is not suitable for evaluating specific aspects such as the legality of an administrative procedure within the target organisation.

The approach based on the audit, which is more superficial than the evaluations carried out by the PCA, which are in turn quite time-consuming, may lead to two errors: firstly, incorrect confirmation of dysfunctioning within the organisation, and secondly not noticing when the organisation is truly dysfunctional.

Despite their wish to cooperate in the pilot project, the DDPS, the FOSPO and the other services that were consulted did not hide a degree of scepticism regarding the CCs' new tool devised by the PCA. The latter is not convinced, however, by their objections (that the tool is not suitable for parliamentary monitoring, further redundancies, serious weaknesses regarding methodology, etc.).

The approach in question still needs to be optimised. The bases and criteria for evaluation need to be improved, for example, and the amount of work involved in the audit needs to be reduced.

The bottom line is that the PCA is convinced that a management audit would be useful. It would be a desirable addition to the CCs' current range of tools in that it is a medium-range tool which is not intended to assess different political content but the political and operational activities of the federal services based on that content.

The use of a management audit may lead to more transparency in the activities of the government and the federal administration, as well as helping the CCs to identify any shortcomings or dysfunctioning at an early stage. Consequently, the PCA is recommending the CCs to permanently adopt the management audit as one of its tools from 2008 on.

Inhalt	
Das Wichtigste in Kürze	1
Summary	3
1 Einleitung	6
1.1 Ausgangslage und Auftrag	6
1.2 Eine Lücke im Kontrollinstrumentarium der GPK?	6
2 Das Geschäftsprüfungsaudit – eine „Produktskizze“	8
2.1 Gegenstand und typische Untersuchungsfragen	8
2.2 Typische Ergebnisse und Grenzen	9
2.3 Stufengerechtigkeit des Instruments	10
2.4 Abgrenzung zu Audits der Verwaltung und der Finanzaufsicht	12
2.5 Verwendungszweck	13
2.6 Methodischer Ansatz	14
2.7 Berichterstattung	14
2.8 Durchführungsaufwand und Modalitäten	15
3 Bewertungsrahmen und Methodik	15
4 Ergebnisse, Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	19
Literaturverzeichnis	22
Liste der Interviewpartner	24
Abkürzungsverzeichnis	25
Impressum	26

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

In ihrer Jahresplanung 2006 beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Durchführung eines Audits einer Dienststelle im Bereich EDA/VBS. Dieses Projekt hat Pilotcharakter und soll den GPK eine Entscheidungsgrundlage dafür liefern, ob ihr bisheriges Instrumentarium gegebenenfalls mit so genannten „Geschäftsprüfungsaudits“ ergänzt werden soll, um die Aktivitäten und Leistungen einzelner Dienststellen der Bundesverwaltung aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht künftig noch besser beurteilen zu können.

Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerats (GPK-S) beauftragte die PVK

1. das heutige Portfolio der GPK zu skizzieren und allfällige Lücken zu identifizieren,
2. die Eigenschaften des geplanten „Geschäftsprüfungsaudits“ zu skizzieren und dieses im Kontext der bestehenden Instrumente der GPK, aber auch der Finanzaufsicht des Bundes zu positionieren,
3. eine Methode für die Durchführung parlamentarischer Geschäftsprüfungsaudits zu skizzieren,
4. diese Methode anhand des Bundesamts für Sport (BASPO) zu erproben,
5. den GPK über die Machbarkeit, den Nutzen und Grenzen dieser Methode Bericht zu erstatten.

Kapitel 1.2 gibt auf die erste Frage, Kapitel 2 bis 4 auf die restlichen Fragen Antwort. Frage 4, also die Überprüfung des hier skizzierten Bewertungsinstrumentes anhand der Fallstudie BASPO, wird separat im Anhang des vorliegenden Berichts abgehandelt.

1.2 Eine Lücke im Kontrollinstrumentarium der GPK?

Die GPK nehmen ihren Auftrag heute primär dadurch wahr, dass sie die Geschäftsberichte der Bundesbehörden prüfen, einzelne Dienststellen besuchen, Inspektionen und Evaluationen durchführen sowie Aufsichtseingaben von Dritten prüfen.¹

Periodische Zwischenbilanzen² zeigen, dass das Kontrollinstrumentarium der GPK zweckmässig und leistungsfähig ist, sie verweisen aber auch auf gewisse Schwachstellen einzelner Instrumente und allfällige Leerstellen im Portfolio.

Gemäss Abbildung 1 verfügen die GPK vereinfacht gesagt derzeit über zwei Gruppen von Instrumenten. Die Überprüfung der Geschäftsberichte und die Dienststellenbesuche am einen Ende des Spektrums generieren relativ geringe Aufwände, sind aber auch entsprechend oberflächlich. Sie eignen sich als Informationsinstrumente, aber nicht zur Aufklärung komplexer Sachverhalte. Die zu prüfenden Bundesstellen verfügen gegenüber den GPK über Informationsvorteile, nutzen diese im Kontakt

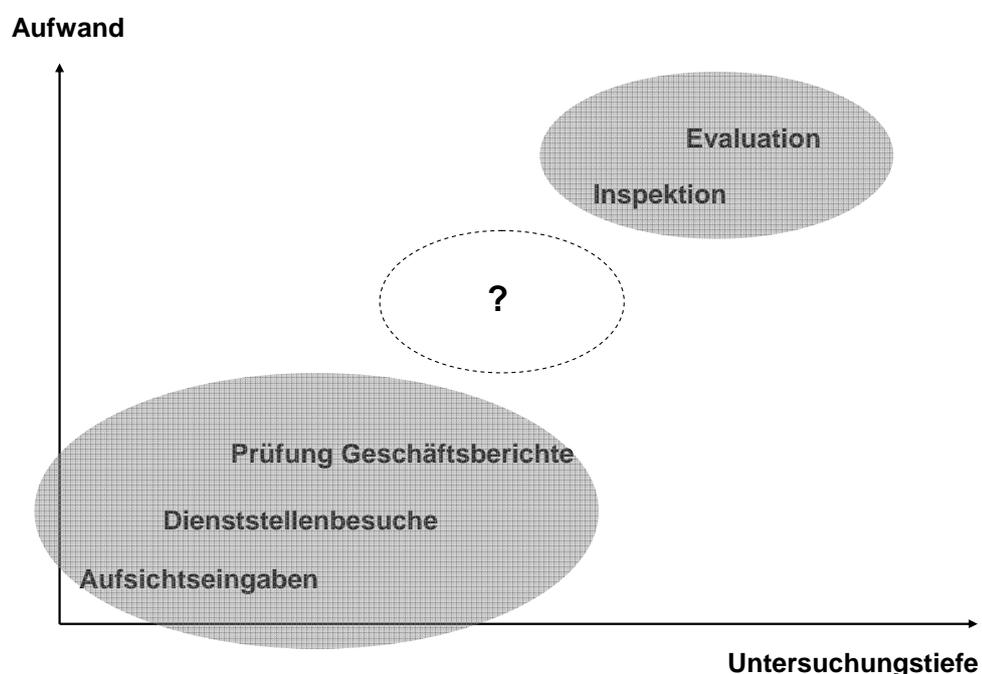
mit den Kommissionen auch aus und neigen mitunter zu geschönten Darstellungen der zu kontrollierenden Sachverhalte.

Auf der anderen Seite des Spektrums eignen sich zwar die Inspektionen und insbesondere die Evaluationen der PVK zur Abklärung komplexer Sachverhalte, sind aber in der Durchführung sehr aufwändig und nicht immer zeitgerecht verfügbar.

In der Mitte dieses Portfolios fehlt aus Sicht der PVK ein Instrument mittlerer Reichweite, das genauer und vor allem auch systematischer ist als die niederschweligen Instrumente der GPK, und das für die Beurteilung der Sachverhalte neben der Darstellung der betroffenen Behörde auch externe Perspektiven einholt. Andererseits soll das Instrument im Vergleich zu den Inspektionen und Evaluationen weniger Aufwand generieren und raschere Resultate liefern.

Kontrollinstrumentarium der GPK

Abbildung 1



Quelle: PVK

Die vermutete Lücke im Portfolio der GPK wird auch unter einem anderen Blickwinkel sichtbar: Das heutige Instrumentarium weist namentlich bei den Inspektionen und Evaluationen kaum eine Standardisierung auf; jeder Gegenstand wird mit einer massgeschneiderten Fragestellung und Methodik abgehandelt. Dieses Vorgehen wird zwar dem Einzelfall in hohem Masse gerecht, aber es generiert auch grosse Aufwände und erschwert Quervergleiche zwischen verschiedenen GPK-Untersuchungen.

- 1 Das Instrument der Nachkontrolle ist im vorliegenden Zusammenhang nicht von Belang.
- 2 Vgl. z. B. Protokoll der GPK-Plenarsitzung vom 16.1.2003.

Schliesslich sind namentlich die Evaluationen, aber auch die anderen Kontrollaktivitäten der GPK stark auf *Sachgeschäfte* ausgerichtet – die Rüstungsbeschaffung im VBS, die Abwehr von Naturgefahren oder die Qualitätssicherung in der Krankenversicherung sind aktuelle Beispiele. Sie untersuchen die Konzeption, den Vollzug und die Wirkungen einzelner Massnahmen des Bundes und bedienen sich dabei vornehmlich politik- und verwaltungswissenschaftlicher und fallweise weiterer Methoden. Ein eher betriebswirtschaftlich orientierter Ansatz, der nicht einzelne politische Massnahmen, sondern die dahinter liegenden Managementprozesse in der Exekutive in den Fokus rückt, wird bisher aus Sicht der PVK bei den GPK eher am Rande und nicht systematisch gepflegt.

Vor diesem Hintergrund kam von einzelnen GPK-Mitgliedern die Anregung, die PVK könnte ergänzend zu ihren Evaluationen jährlich ein bis zwei Dienststellen der Bundesverwaltung - z. B. ein Bundesamt, ein Generalsekretariat, eine Stiftung oder Kommission - im Sinne eines Managementaudits und unter Verwendung einer betriebswirtschaftlichen Methodik genauer unter die Lupe nehmen.

2 Das Geschäftsprüfungsaudit – eine „Produktskizze“

In diesem Kapitel möchten wir auf der Grundlage der Vorgaben der GPK und eigener Überlegungen einige Merkmale des geplanten Geschäftsprüfungsaudits skizzieren und dieses von anderen Instrumenten der parlamentarischen Geschäfts- und Finanzkontrolle abgrenzen.

2.1 Gegenstand und typische Untersuchungsfragen

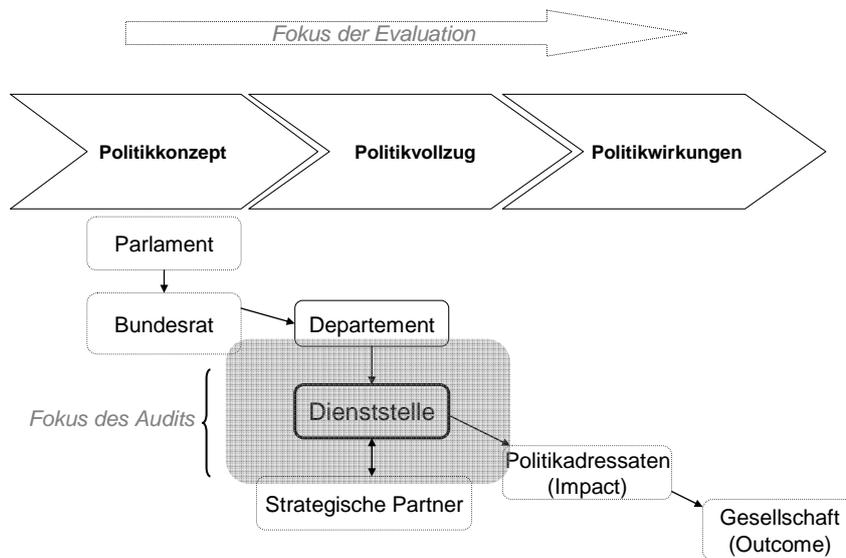
Ähnlich wie bei Dienststellenbesuchen ist das Objekt eines Geschäftsprüfungsaudits ein *einzelner Träger* einer Bundesaufgabe – beispielsweise ein Bundesamt. Der Gegenstand einer Politikevaluation ist demgegenüber in der Regel *eine staatliche Massnahme, ein Programm oder ein ganzer Politiksektor*.

Im Hinblick auf unser Fallstudienobjekt BASPO illustrieren wir diesen Unterschied am Beispiel der Sportpolitik. Ein typischer Evaluationsgegenstand wäre hier z. B. das bundesrätliche *Konzept für eine Sportpolitik in der Schweiz*.³ Dieses zielt auf eine Förderung der Bewegungskultur und enthält eine Reihe einzelner Massnahmen in den Bereichen der Bewegungs- und Gesundheitsförderung, der Nachwuchsförderung, der Dopingbekämpfung, der Standortpolitik für sportliche Grossanlässe etc. An der Umsetzung dieses Konzepts sind neben dem BASPO eine Reihe weiterer Akteure beteiligt - z. B. das Bundesamt für Gesundheit (BAG), die Verbände und Institutionen des privatrechtlichen Sports, die Kantone und Gemeinden. Eine Evaluation würde nun idealtypisch gemäss Abbildung 2 die Konzeption, die Umsetzung und namentlich auch die Wirkungen dieses sportpolitischen Konzepts oder seiner Einzelmassnahmen überprüfen.

³ Bundesrat, 2000.

Fokus des Geschäftsprüfungsaudits im Unterschied zur Evaluation

Abbildung 2



Quelle: PVK

Das Geschäftsprüfungsaudit setzt demgegenüber bescheidener im grau markierten Bereich gemäss Abbildung 2 an. Es fokussiert nur auf *einen* konkreten Träger in diesem Politikfeld, in unserem Beispiel das BASPO.

Typische Fragestellungen sind:

- Hat die untersuchte Dienststelle einen klaren politischen Auftrag und die erforderlichen Mittel zur Auftrags Erfüllung?
- Hat sie ein zweckmässiges Leistungsportfolio, um ihren Auftrag zu erfüllen?
- Ist sie im Politikfeld klar positioniert, hat sie klare Schnittstellen mit ihren Partnern?
- Verfügt sie über eine geeignete Strategie und zweckmässige Strukturen zur Auftrags Erfüllung?
- Setzt sie ihre Ressourcen transparent und im Einklang mit den strategischen Prioritäten ein?
- Nehmen der Bundesrat bzw. das Departement die Aufsicht über die Organisation angemessen wahr und liefert diese den politischen Führungsinstanzen die notwendige Steuerungsinformation?

2.2 Typische Ergebnisse und Grenzen

Das Audit zeigt die Leistungsfähigkeit, die Stärken und Schwächen einer einzelnen Dienststelle des Bundes auf. Es könnte zum Beispiel sichtbar machen, dass ein Bun-

desamt keinen klaren Leistungsauftrag hat, eine unzweckmässige Führungsstruktur aufweist oder unter einem schlechten Betriebsklima leidet. Das Audit könnte natürlich ganz im Gegenteil auch vorbildliche Dienststellen und sehr gute Führungsstrukturen und -prozesse identifizieren, die dann wiederum als so genannter *Benchmark*⁴ für künftige Audits oder Inspektionen nutzbar gemacht werden können. So weist z. B. das Fallstudienobjekt BASPO aus Sicht der PVK einige vorbildliche Führungspraktiken auf, die - als Vergleichsmassstab benutzt - entsprechende Defizite in anderen Bundesämtern umso klarer hervortreten lassen.

Ein Audit ist aber nicht in der Lage, die Konzeption, die - typischerweise mehrere Akteure umfassende - Umsetzung und die Wirkungen einer Massnahme des Bundes zu bewerten. Zu diesem Zweck ist eine Politikevaluation nötig. Eine solche zeigt typischerweise auf, dass eine staatliche Massnahme nicht die erwünschten Wirkungen hat, das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Vollzugsträgern nicht funktioniert oder dass bereits im zugrundeliegenden Gesetz konzeptionelle Mängel und Fehlanreize bestehen, die dazu führen, dass die untersuchte Politik unabhängig von den Vollzugsleistungen der Verwaltung gar nicht funktionieren kann.

Das geplante Geschäftsprüfungsaudit ist generalistisch ausgerichtet; es nähert sich seinem Gegenstand gewissermassen aus der „Vogelschau“ und macht summarische Aussagen zur politischen und betrieblichen Führung der betroffenen Organisation. Es liefert aber keine vertiefte Antwort zu Sonderaspekten wie z. B. die formale Korrektheit von administrativen Abläufen, die Ordnungsmässigkeit des Mitteleinsatzes oder die Rechtmässigkeit von Beschaffungen. Für solche spezifischen Kontrollfragen bestehen seitens der GPK und der Finanzaufsichtsorgane des Bundes bereits geeignete Instrumente.

2.3 Stufengerechtigkeit des Instruments

Im Vorfeld und im Rahmen der Durchführung des vorliegenden Pilotprojekts erhoben einzelne Mitglieder der GPK und ihres Sekretariats sowie einzelne von der PVK angehörte Experten⁵ den Einwand, das geplante Geschäftsprüfungsaudit sei im Kontext der parlamentarischen Oberaufsicht nicht stufengerecht und nicht vereinbar mit der im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz⁶ festgelegten Organisationsautonomie der Exekutive. Die Durchführung solcher Audits sei Sache der Exekutive im Rahmen der verwaltungsinternen Aufsicht. Die GPK sollten sich auf den *politischen* Regelkreis gemäss Abb. 3 konzentrieren und prüfen, ob der Bundesrat die Verwaltung angemessen steuert und beaufsichtigt.

Die PVK teilt diese Auffassung nicht.

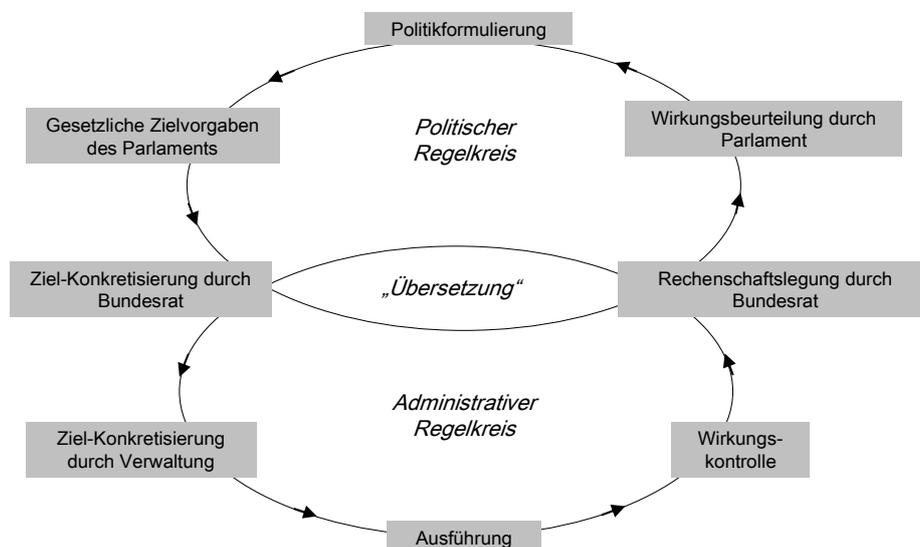
⁴ Vergleichsmassstab.

⁵ Vgl. Liste der Interviewpartner.

⁶ Artikel 8 Absatz 1 und Artikel 43 RVOG.

Situierung der parlamentarischen Obergewalt im politischen bzw. administrativen Regelkreis

Abbildung 3



Quelle: PVK in enger Anlehnung an Schedler / Proeller 2000

Den gesetzlichen Grundlagen⁷ und ihren Handlungsgrundsätzen⁸ zufolge üben die GPK die Obergewalt aus über die Geschäftsführung des Bundesrates, der Bundesverwaltung und weiterer Träger von Bundesaufgaben. Sie überprüfen die Leistungsfähigkeit und Angemessenheit des Regierungs- und Verwaltungshandelns. Sie wollen das Wirken von Regierung und Verwaltung umfassend bewerten, um so Vollzugsprobleme frühzeitig zu erkennen und zu deren Behebung beizutragen. Sie zielen darauf, Optimierungsspielräume in der Geschäftsführung von Bundesrat und Bundesverwaltung aufzuzeigen und im Dialog mit allen Trägern von Bundesaufgaben Lernprozesse einzuleiten. Diesem umfassenden Verständnis der parlamentarischen Obergewalt zufolge reicht es nicht aus, wenn sich die Kontrolle der GPK auf die Verwaltungsführung und –aufsicht durch den Bundesrat beschränkt.

Auch der einschlägigen Rechtslehre zufolge⁹ ist die parlamentarische Obergewalt mehr als Aufsicht über die Aufsicht, die die Regierung ausübt. Zumindest im Weisungs- und Aufsichtsbereich des Bundesrates ist der Gegenstand der parlamentarischen Obergewalt unbegrenzt. Sie unterscheidet sich nicht durch ihren Gegenstand, sondern durch ihre Funktion und fehlenden Sanktionsmittel von der bundesrätlichen und verwaltungsinternen Aufsicht. Während Letztere Teil des exekutiven Controlling und deshalb mit direkter Weisungsbefugnis verbunden ist, ist die parlamentarische Obergewalt eine *politische* Kontrolle ohne direkte Weisungsbefugnis gegenüber den beaufsichtigten Behörden. Daraus folgt aber nicht, dass die GPK auf eine

⁷ Artikel 169 BV, Artikel 52 Absatz 2 Parlamentsgesetz.

⁸ GPK 2003.

⁹ Mastronardi 2002, S. 1662; Sägeser 2000, S. 336f.

zumindest fallweise Überprüfung der Strukturen, Aktivitäten und Leistungen der Verwaltung verzichten können, wenn sie zur Früherkennung von Schwachstellen und zur Optimierung des Regierungs- und Verwaltungshandelns beitragen wollen.

Selbst unter der Annahme eines sehr restriktiven Begriffs der parlamentarischen Oberaufsicht könnten die GPK die Bundesverwaltung nicht als „black box“ behandeln und müssten zumindest stichprobenmässig deren interne Führungsprozesse und Leistungen überprüfen. Sonst könnten sie nämlich gar nicht fundiert beurteilen, ob der Bundesrat und die Departementchefs ihre Führungs- und Aufsichtsverantwortung über die Verwaltung nach den Artikeln 8 und 35 RVOG angemessen wahrnehmen.

Für diese fallweise Überprüfung der verwaltungsinternen Führungsprozesse und ihrer Schnittstellen zur politischen Führung stellt das geplante Geschäftsprüfungsaudit *in Ergänzung zum bisherigen Instrumentarium* der GPK aus Sicht der PVK ein taugliches Instrument dar. Dabei ist freilich die „Flughöhe“ der parlamentarischen Oberaufsicht zu achten. Es geht nicht um die Einzelheiten der operativen Führung, sondern um die grossen Linien der Geschäftsführung der untersuchten Dienststelle unter dem Blickwinkel der Zweckmässigkeit, der Transparenz und der Effizienz.

2.4 Abgrenzung zu Audits der Verwaltung und der Finanzaufsicht

Einige Bundesstellen führen im Rahmen des verwaltungsinternen Controllings interne Audits durch, die gewisse Ähnlichkeiten mit dem von der PVK skizzierten Ansatz aufweisen. Dies ist aber bei anderen Instrumenten der GPK – namentlich bei den Evaluationen der PVK – ebenso und sollte die GPK nicht von der Durchführung eigener Geschäftsprüfungsaudits abhalten – zumal die verwaltungsinterne Aufsicht von Departement zu Departement variiert und aus Sicht der GPK teilweise ernsthafte Lücken aufweist. Um Doppelspurigkeiten und eine zu hohe Kontrolldichte zu vermeiden, ist es vielmehr wichtig, dass die GPK ihr Prüfprogramm mit jenem des Bundesrats und der Departemente koordinieren. Wichtig ist auch, dass die GPK bzw. die PVK bei der Durchführung von Geschäftsprüfungsaudits die Zusammenarbeit mit den verwaltungsinternen Aufsichtsorganen suchen.¹⁰

Ähnliche Überschneidungen können sich im Einzelfall auch mit der Finanzaufsicht des Bundes ergeben. Den Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte und ihrer Delegation (FinDel) obliegen die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen. Die FinDel wird von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) unterstützt, die gleichzeitig den Bundesrat bei der Wahrnehmung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung und die eidgenössischen Gerichte unterstützt. Im Vordergrund der Aufsicht der EFK stehen der Budgetvollzug auf allen Stufen sowie die sparsame und wirtschaftliche Umsetzung staatlicher Massnahmen.¹¹

In diesem Rahmen führt die FinDel ähnlich wie die GPK Informationsbesuche bei einzelnen Bundesstellen durch, macht Abklärungen bzw. erteilt der EFK entsprechende Mandate. Die EFK prüft mittels Dienststellenprüfungen, Kontrollstellen-

¹⁰ Aus Sicht des Inspektorats VBS könnten die GPK und die departementalen Aufsichtsorgane sogar gemeinsame Audits durchführen.

¹¹ EFK 2007.

mandaten und Sonderprüfungen die Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit von Einnahmen und Ausgaben einzelner Dienststellen des Bundes, die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und die Wirksamkeit finanzieller Aufwendungen.

Bei den Dienststellenprüfungen¹² und namentlich bei den Sonderprüfungen¹³ der EFK können sich im Einzelfall Überschneidungen mit den geplanten Audits der GPK ergeben. Solche können aber auch bei den Inspektionen und Evaluationen der GPK auftreten. Auch decken die Untersuchungen der EFK im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags mehrere Bewertungsdimensionen des Geschäftsprüfungsaudits im hier skizzierten Sinne nicht ab – beispielsweise betreffend Fragen der Strategie, des Beziehungsmanagements zu Anspruchsgruppen oder der Organisationskultur.

Analog zum oben Gesagten wäre es deshalb auch hier falsch, wenn die GPK angesichts der fliessenden Übergänge zur Finanzaufsicht im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung auf die Durchführung von Audits verzichten würden. Die PVK sieht die geplanten GPK-Audits keineswegs als Konkurrenz, sondern im Gegenteil als sinnvolle Ergänzung zu den Aktivitäten der FinDel und der EFK, wobei sich wertvolle Synergien bis hin zur gemeinsam Durchführung von Audits ergeben können.

Das Aufsichtssystem des Bundes ist historisch gewachsen und dezentral strukturiert. Die fünf übergeordneten Prüfkriterien der parlamentarischen Oberaufsicht¹⁴ überschneiden sich und lassen sich den einzelnen Kontrollorganen nicht trennscharf zu teilen. Zwischen den GPK, den Finanzkommissionen und ihrer Delegation sowie der EFK haben sich in den letzten Jahren wirksame Koordinationsmechanismen entwickelt, mit denen sich Doppelspurigkeiten in den Prüfprogrammen vermeiden lassen.

2.5 Verwendungszweck

Ein Geschäftsprüfungsaudit zeigt allfällige Schwachstellen und Optimierungsspielräume in der politischen und betrieblichen Führung von Dienststellen des Bundes auf. Analog zu den Inspektionen und Evaluationen können die GPK gestützt auf einen Auditbericht Empfehlungen an den Bundesrat, das betroffene Departement und auch an die betroffene Dienststelle direkt richten oder mit den betroffenen Verantwortungsträgern das direkte Gespräch suchen.

Die Fallstudie zum BASPO zeigt, dass das Geschäftsprüfungsaudit neben Fragen der Verwaltungsorganisation, die letztlich durch das Amt selbst beantwortet werden müssen, durchaus auch politische Fragen auf der Ebene der Departementsführung, des Bundesrates oder gar des Parlaments aufwirft. Zum Beispiel, wie der Subsidiaritätsgrundsatz in der Sportpolitik zeitgemäss auszulegen ist, wie sich die verschiedenen Aktivitäten des Bundes in der Gesundheitsprävention besser bündeln las-

¹² Allerdings ist der Bericht der EFK zur Dienststellenrevision des BASPO vom 24.3.2005 stark auf die Ordnungs- und Rechtmässigkeit des Finanzwesens des Amtes ausgerichtet und weist lediglich bei der Analyse des sogenannten Internen Kontrollsystems geringfügige Überschneidungen mit dem Geschäftsprüfungsaudit der PVK auf. Ebenso verhält es sich mit den Prüfberichten der EFK zu den vom BASPO ausgeschütteten Subventionen bzw. den Finanzhilfen des BASPO an Sportanlagen.

¹³ Dazu gehören insbesondere Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Informatikprüfungen und Bauprüfungen.

¹⁴ Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, vgl. Artikel 26 Absatz 3 ParlG.

sen oder wie in FLAG-Ämtern die Funktionsausgaben und der Transferbereich besser integriert werden können, die heute auf eine unzweckmässige Weise getrennt sind.

Geschäftsprüfungsaudits können Ansatzpunkte für einen zielgerichteten Einsatz von Inspektionen und Evaluationen oder auch für Abklärungen der EFK im Rahmen der Finanzaufsicht liefern. Das BASPO-Audit wirft z. B. Fragen zur Transparenz und Effizienz der öffentlichen Finanzierung von Sportverbänden auf. Aufgrund ihrer standardisierten Methodik lassen mehrere Audits im Quervergleich zudem besser als die bestehenden GPK-Instrumente Muster im Verwaltungshandeln erkennen, die für künftige parlamentarische Kontrollaktivitäten relevant sein können. Z. B. zeigt unsere Fallstudie, dass das BASPO mit den Leistungen bundesinterner Zulieferer im Bereich der Immobilien oder der Informatik nicht zufrieden ist und den Bezugszwang in der Bundesverwaltung in Frage stellt. Wenn sich solche Probleme auch bei anderen GPK-Audits zeigen, ergeben sich hier aufschlussreiche Ansatzpunkte für künftige Abklärungen der parlamentarischen Oberaufsicht.

Mit Berücksichtigung schützenswerter Interessen gemäss Artikel 158 Absatz 3 ParlG¹⁵ können die GPK die Zusammenfassung der Ergebnisse eines Geschäftsprüfungsaudits publizieren und dadurch das Profil der parlamentarischen Oberaufsicht schärfen. Im Vergleich zu den Inspektionen und Evaluationen, deren Gegenstand oft eine Vielzahl von Akteuren beinhaltet, sind die Verantwortlichkeiten für gefundene Mängel und Missstände bei Geschäftsprüfungsaudits direkter und einfacher. Im Fokus steht eine konkrete Dienststelle in einem konkreten Departement, und es wird geprüft, ob diese ihren Auftrag zweckmässig, effizient und transparent erfüllen.

2.6 Methodischer Ansatz

Im Gegensatz zur fallspezifischen Methodik von Evaluationen und Inspektionen folgt das geplante Geschäftsprüfungsaudit einem weitgehend standardisierten Ansatz. Die Grundidee ist, für den Kontext der parlamentarischen Oberaufsicht eine einfache, möglichst universell einsetzbare Bewertungsmethode zu entwickeln, die die wesentlichen Dimensionen des Managements von Verwaltungsorganisationen in einem einfachen Raster abbildet und Grundlagen für deren Bewertung bereitstellt.

Die PVK hat zu diesem Zweck einen entsprechenden Bewertungsrahmen und eine Methodik skizziert. Wir stellen diese in Kapitel 3 vor. Deren Erprobung anhand des BASPO ist im separaten Anhang zu diesem Bericht umfassend dokumentiert.

2.7 Berichterstattung

Analog zu ihren Evaluationsstudien präsentiert die PVK den GPK die Ergebnisse eines Audits in Form eines Berichts. Dieser hat einen standardisierten Aufbau, fasst die Ergebnisse in kompakter Form zusammen und sollte (technische Anhänge zum Zwecke der methodischen Transparenz nicht eingerechnet) maximal 40 Seiten um-

¹⁵ Die Empfehlungen einer Aufsichtskommission werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

fassen. Die Stellungnahme der betroffenen Dienststelle kann auf Wunsch im Anhang des Auditberichts abgedruckt werden.

2.8 Durchführungsaufwand und Modalitäten

Da das Geschäftsprüfungsaudit einen standardisierten Ansatz verfolgt und eine entsprechende Bewertungsmethode im Rahmen des vorliegenden Pilotprojekts nun erarbeitet wurde, hält sich der Aufwand für künftige Audits in Grenzen.

Sollten die GPK das Audit definitiv in die „Werkzeugkiste“ der parlamentarischen Oberaufsicht aufnehmen, sollte dieses je nach Grösse und Komplexität des Gegenstands gemäss Vorabklärungen der PVK einen Aufwand von 35 bis maximal 45 Personentage pro Untersuchung verursachen. Die Evaluationen der PVK generieren demgegenüber je nach Fragestellung Aufwände in doppelter und dreifacher Höhe.

Die Durchführung der Geschäftsprüfungsaudits kann durch die PVK erfolgen. Eine Aufstockung der personellen Ressourcen des Dienstes ist nicht zwingend, solange das Auftragsvolumen seitens der GPK konstant bleibt. Die PVK könnte z. B. künftig zwei Audits an der Stelle einer Evaluationsstudie durchführen. Allerdings ist aus Sicht der PVK darauf zu achten, dass sich das Profil der PVK dadurch nicht verwischt. Ihrem Selbstverständnis nach sollte die PVK ihrem Kerngeschäft treu bleiben, weiterhin *schwerpunktmässig* Evaluationen zuhanden der GPK durchführen und nicht zu einem reinen „Audit Committee“ werden.

Analog zu den anderen Kontrollinstrumenten der GPK würde über den Einsatz von Geschäftsprüfungsaudits im Rahmen der GPK-Jahresplanung beschlossen.

3 Bewertungsrahmen und Methodik

Die PVK sucht also nach einem standardisierten, einfach handhabbaren Instrument, mit dem sich die politische und betriebliche Führung einzelner Dienststellen des Bundes aus der für die GPK typischen „Helikoptersicht“ mit begrenztem Aufwand beurteilen lässt.

Um das Rad nicht neu zu erfinden, hat die PVK auf der Suche nach einem entsprechenden Instrument zunächst die bestehenden Ansätze im In- und Ausland geprüft,¹⁶ um diese für ihre eigenen Zwecke fruchtbar zu machen; näher betrachtet wurden dabei die namentlich von Rechnungshöfen im angelsächsischen Raum eingesetzten Finanzaudits sowie Performance bzw. Value for Money Audits;¹⁷ näher analysiert wurde auch das so genannte *Common Assessment Framework* (CAF). Das CAF ist ein auf dem weit verbreiteten EFQM-Modell¹⁸ aufbauendes Qualitätsbewertungssystem, das die öffentlichen Verwaltungen der EU-Länder dabei unterstützen soll,

¹⁶ Konsultiert wurden z. B. die entsprechenden Ansätze in USA, Kanada, Australien, Grossbritannien, Frankreich und Deutschland.

¹⁷ Im Deutschen würde man sinngemäss von Leistungsüberprüfungen bzw. Kosten-Nutzen-Analysen sprechen. Literaturhinweise vgl. National Audit Office 2006 und 2006a; Office of the Auditor General of Canada 1995 und 2007; Public Audit Forum 2007.

¹⁸ European Foundation for Quality Management (EFQM).

mittels geeigneter Managementmethoden ihre Effizienz und Effektivität zu messen und zu verbessern.

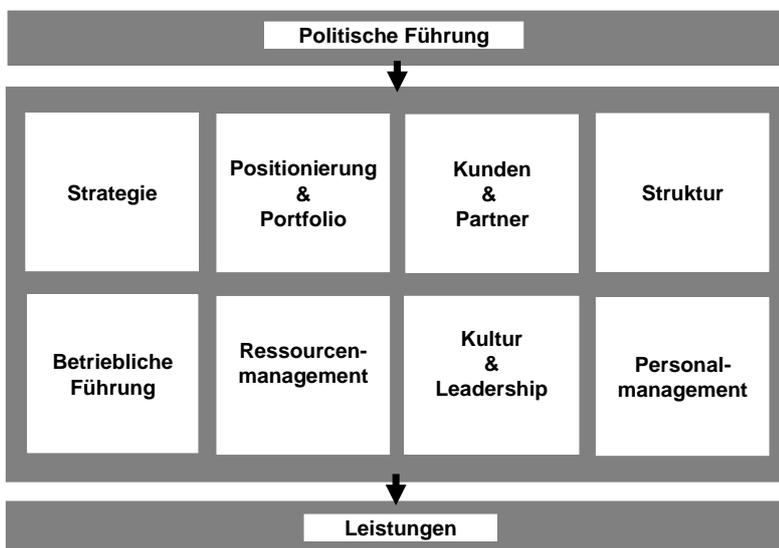
Die Literaturrecherchen der PVK ergeben indessen, dass ein Instrument, das alle in Kapitel 2 skizzierten Eigenschaften aufweist, bisher weder im Inland noch im Ausland existiert. Das hierzulande auch von der EFK eingesetzte Finanzaudit deckt mit seinem Fokus auf die finanzielle Führung nur einen engen Ausschnitt des Managements in der öffentlichen Verwaltung ab und lässt wichtige Aspekte wie etwa die Strategie, die Beziehungen zu wichtigen Partnerorganisationen oder die Organisationskultur ausser Acht. Das *Performance Audit*, das ebenfalls von der EFK eingesetzt wird, weist grosse Ähnlichkeiten mit den schon bestehenden Wirkungsevaluationen der PVK auf, aber es ist kaum standardisiert und es verursacht ausserdem in der Regel einen sehr hohen Durchführungsaufwand. Die Qualitätssicherungsinstrumente schliesslich sind stark auf innerbetriebliche Managementoptimierungen ausgerichtet, und es fehlt ihnen die für den GPK-Zusammenhang wesentliche Dimension der *politischen* Führung der Zielorganisation.

Die PVK hat vor diesem Hintergrund im Rahmen des vorliegenden Pilotprojekts in Zusammenarbeit mit der Universität St. Gallen ein entsprechendes Bewertungsinstrument skizziert, wobei sie natürlich auf schon vorhandene Ansätze, namentlich auf das oben genannte Common Assessment Framework, zurückgreifen konnte.¹⁹

Abbildung 4 zeigt den Bewertungsrahmens der PVK im Überblick:

Bewertungsrahmen Geschäftsprüfungsaudit

Abbildung 4



Quelle: PVK

¹⁹ Weitere wichtige Quellen: National Audit Office 2006; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2006; B'VM 2003; Deutsches CAF-Zentrum 2003; EFQM 1999-2003a.

Dieser Bewertungsrahmen versteht sich gewissermassen als „Landkarte“, mit der Verwaltungsorganisationen gleich welcher Art einer summarischen Stärken-Schwächen-Analyse aus der Optik der parlamentarischen Aufsicht unterzogen werden können.

Skizzieren wir kurz die Leitfragen der einzelnen Boxen:

- *Politische Führung*: Hier geht es um den politisch vorgegebenen Handlungsrahmen, in dem die Zielorganisation agiert. Es wird untersucht, ob die politischen Führungsorgane (Departement, Bundesrat, Parlament) der Organisation klare Ziele vorgeben und ob sie sie zweckmässig steuern und beaufsichtigen.
- *Strategie*: Hier wird danach gefragt, ob die Organisation eine mittel- und längerfristige Strategie zur Erfüllung ihres Auftrags hat; es wird untersucht, ob sie die Chancen und Gefahren im Umfeld frühzeitig erkennt und angemessen darauf reagiert.
- *Positionierung & Portfolio*: Diese Box fragt danach, ob die Organisation eindeutig positioniert ist, ob sie sich von anderen Akteuren im Politikfeld klar abgrenzt und ob sie über ein zweckmässiges Leistungsportfolio zur Erfüllung ihres Auftrags verfügt.
- *Kunden & Partner*: Hier geht es um die Beziehungen der Zielorganisation zu wichtigen Anspruchsgruppen. Es wird gefragt, ob die Organisation ihre Kunden und deren Bedürfnisse kennt, ob die Schnittstellen zu den Vollzugspartnern geklärt sind und ob die Organisation seitens der bundesinternen Zulieferer mit den nötigen Vorleistungen unterstützt wird.
- *Struktur*: In diesem Feld wird gefragt, ob die Organisation über geeignete Aufbau- und Ablaufstrukturen verfügt, ob die Prozesse definiert und zugeordnet sind und ob die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen den einzelnen Organisationsbereichen geklärt sind.
- *Betriebliche Führung*: In dieser Box geht es darum, ob die Organisation ihren gesetzlichen Auftrag intern angemessen konkretisiert, ob sie über angemessene Mittel der Umsetzungs- und Erfolgskontrolle verfügt und ob ihr Reporting die politischen Führungsinstanzen mit der erforderlichen Steuerungsinformation versorgt.
- *Ressourcenmanagement*: Hier geht es darum, ob die Organisation ihre Ressourcen (Finanzen, Personal, Wissen etc.) zielgerichtet und effizient einsetzt. Auch das Umwelt- und Energiemanagement sind Thema dieses Themenfelds.
- *Leadership & Kultur*: Hier geht es um die Frage, ob die Organisation in einem Werterahmen agiert, ob die oberste Führung der Organisation eine Richtung vorgibt und ob sie die Mitarbeitenden zur Zielerreichung befähigt.
- *Personalmanagement*: Thema dieser Box ist die Frage, ob die Organisation ihr Personal im Sinne eines integrierten Personalmanagements angemessen plant und steuert.
- *Leistungen*: In dieser letzten Analysedimension geht es - sehr summarisch - um eine Beurteilung der Leistungen („Outputs“) der Organisation aus der Optik wichtiger Anspruchsgruppen (Kunden, Vollzugspartner).

Jede Box enthält eine Reihe von Bewertungskriterien und -grundlagen, die im Bewertungsprozess zu durchlaufen sind, gegebenenfalls ergänzt oder variiert durch fallspezifische Kriterien. Aus untersuchungsökonomischen Gründen und zum Zwecke der Vergleichbarkeit sollen Analyse und Bewertung so standardisiert wie möglich, aber auch so fallspezifisch wie nötig erfolgen. Angesichts der Vielfalt der möglichen Untersuchungsgegenstände erscheint ein fixes Set vordefinierter Qualitätsindikatoren mit quantitativen Messgrößen für den GPK-Zusammenhang nicht sinnvoll und auch nicht machbar. In methodischer Hinsicht ist der hier skizzierte Ansatz deshalb eher qualitativ ausgerichtet, enthält zur besseren Erfassung des Gegenstands aber auch quantitative Elemente.

Die Erhebung der notwendigen empirischen Daten erfolgt mittels breit abgestützter Analysen von Dokumenten sowie maximal 20 standardisierter Interviews, die innerhalb, im Sinne einer „360-Grad-Bewertung“ aber auch ausserhalb der Zielorganisation durchgeführt werden. In diesem Punkt unterscheidet sich das Geschäftsprüfungsaudit von Dienststellenbesuchen der GPK sowie den Geschäftsberichts-kontrollen, die sich mit verwaltungsinternen Informationsgrundlagen begnügen und deshalb die für die GPK unvorteilhafte Informationsasymmetrie zwischen kontrollierender und kontrollierter Instanz kaum ausgleichen können.

Die Auswertung der Dokumente und der Interviews bedient sich der einschlägigen Methoden der qualitativen Sozialforschung²⁰ bzw. einfacher Verfahren der beschreibenden Statistik. Im Sinne der Methodentriangulation²¹ sind die Erträge der verschiedenen Datenquellen in einer Gesamtschau zu synthetisieren. Allfällige Ambivalenzen oder Widersprüche in den Daten²² sind im Auditbericht als solche zu benennen.

Trotz dieses strukturierten Vorgehens haftet dem Geschäftsprüfungsaudit - wie jedem Bewertungsprozess - ein Rest Subjektivität des Auditors/der Auditorin an; diese gilt es, offen zu legen. Der Auditbericht muss seinen methodischen Ansatz, seine Bewertungskriterien und Unsicherheiten transparent machen. Dabei ist zwischen der von den GPK ausdrücklich gewünschten Kompaktheit des Berichts und der Nachvollziehbarkeit des Bewertungsprozesses ein vernünftiger Kompromiss zu finden.²³

Im Sinne von Frage 4 gemäss Auftrag der Subkommission EDA/VBS hat die PVK den hier skizzierten Bewertungsrahmen an einem konkreten Fall erprobt, um die Machbarkeit, den Aufwand und den Nutzen dieses neuen Instruments zu testen. Als Fallstudienobjekt hat die Subkommission EDA/VBS in ihrer Sitzung vom 6. September 2006 das BASPO ausgewählt.

Aus Gründen der Übersicht ist diese Fallstudie zum BASPO einschliesslich der verwendeten Bewertungsgrundlagen und -kriterien separat und ausführlich im separaten Anhang des vorliegenden Berichts dargestellt.

²⁰ Vgl. z. B. Mayring 2003 oder Früh 2004.

²¹ Darunter versteht man die Kombination verschiedener Methoden, um ein ganzheitlicheres Bild zu erhalten.

²² Z. B. stark polarisierende Interviewergebnisse oder Widersprüche zwischen den Interviewergebnissen und den Dokumentenanalysen.

²³ Bspw. mittels eines technischen Anhangs mit vertiefenden Informationen über die Daten- und Bewertungsgrundlagen des Audits.

4

Ergebnisse, Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die zentralen Ergebnisse des vorliegenden Pilotprojekts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das Portfolio der GPK ist zwar insgesamt zweckmässig, enthält aber dennoch eine nicht unbedeutende Lücke. In Ergänzung zu den bestehenden Aufsichtsinstrumenten (Dienststellenbesuche, Inspektionen, Evaluationen etc.) fehlt ein Instrument mittlerer Reichweite, das eine Bewertung der politischen und betrieblichen Führung einzelner Dienststellen aus der Optik der GPK erlaubt. Diese Lücke könnte mit so genannten Geschäftsprüfungsaudits geschlossen werden.
2. Dieses Audit sollte ein summarisches Stärken-Schwächen-Profil einzelner Dienststellen des Bundes einschliesslich der Schnittstellen zu den politischen Führungsinstanzen erlauben, stufengerecht auf der Ebene der parlamentarischen Oberaufsicht angesiedelt und auf die unterschiedlichsten Organisationen anwendbar sein, einen möglichst hohen Standardisierungsgrad aufweisen und einfach zu handhaben sein.
3. Um das Rad nicht neu zu erfinden, hat die PVK auf der Suche nach einer entsprechenden Methode zunächst die bestehenden Ansätze im In- und Ausland geprüft; die Literaturrecherche der PVK ergab, dass eine passgenaue Methodik für Geschäftsprüfungsaudits, die die in Kapitel 2 skizzierten Eigenschaften erfüllt, bisher nicht existiert. Unter Verwendung bestehender Ansätze hat die PVK vor diesem Hintergrund eine eigene Methodik entwickelt und deren Machbarkeit, Aufwand und Nutzen im Rahmen einer Pilotstudie zum Bundesamt für Sport (BASPO) erprobt.
4. Auf der Grundlage der Pilotstudie BASPO, deren Ergebnisse im Anhang zu diesem Bericht separat dokumentiert sind, zieht die PVK eine positive Bilanz zum neu entwickelten Instrument.
5. Dieses sieht einen standardisierten, aber auch flexiblen Rahmen vor, der beliebige Verwaltungsstellen anhand eines einfachen Rasters aus der übergeordneten Optik der parlamentarischen Kontrolle bewertbar macht. Das Geschäftsprüfungsaudit unterscheidet sich klar von den bestehenden Instrumenten der GPK, aber auch von jenen der Finanzaufsicht und des verwaltungsinternen Controllings. Das Audit ist systematischer als die oberflächlichen Dienststellenbesuche und Geschäftsberichtkontrollen, aber kostengünstiger als die aufwändigen Inspektionen und Evaluationen.
6. Das Audit kann von den GPK vielfältig genutzt werden; es dient namentlich
 - als Grundlage von Handlungsempfehlungen der GPK zuhanden des Bundesrates bzw. der betroffenen Stellen,
 - als Grundlage von Kommissionsvorstössen,
 - als Grundlage für weiter gehende Abklärungen der GPK (Inspektionen, Evaluationen).
7. Die GPK können die Ergebnisse eines Geschäftsprüfungsaudits oder zumindest die Zusammenfassung publizieren; dies erhöht die Transparenz

des Verwaltungshandelns und kann im Sinne eines guten öffentlichen Managements eine präventive Wirkung entfalten.

8. Vor diesem Hintergrund generiert das Audit für die GPK aus Sicht der PVK einen echten Mehrwert. Sein Einsatz steigert die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns und erleichtert die Früherkennung von Mängeln und Schwachstellen.

Das hier skizzierte Instrument hat natürlich auch seine Grenzen und Risiken, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

9. Das Audit fokussiert die Führung einer einzelnen Dienststelle des Bundes; es ist nicht in der Lage, den Vollzug und die Wirkungen konkreter politischer Programme und Massnahmen zu beurteilen. Das Audit des BASPO kann zum Beispiel nicht die Frage beantworten, ob die Anti-Dopingpolitik des Bundes wirksam ist oder nicht. Dazu wäre eine Evaluation notwendig.
10. Wie ein medizinischer „Check-Up“ gibt das Audit einen summarischen Überblick über die Funktionsfähigkeit wichtiger Führungsstrukturen und – abläufe der Zielorganisation. Es liefert aber keine Antwort auf besondere Fragen wie die Rechtmässigkeit administrativer Verfahren oder die Ordnungsmässigkeit des Mitteleinsatzes. Hier bestehen seitens der GPK und der EFK bereits geeignete Instrumente.
11. Der summarische und tendenziell „oberflächliche“ Ansatz des Geschäftsprüfungsaudits birgt ein gewisses Fehlerrisiko: Es kann zu Unrecht eine Schwachstelle in der Zielorganisation behaupten, die es de facto nicht gibt, oder es kann eine tatsächliche Schwachstelle übersehen. Da die betroffene Dienststelle zum Entwurf des Auditberichts Stellung nehmen kann, ist der erstgenannte Fehler leicht zu kontrollieren. Schwieriger ist es beim Fehler 2. Art, der in aller Regel unentdeckt bleiben dürfte, da die Zielorganisation an seiner Aufdeckung kein Interesse hat. Die Bewertungsgrundlagen und die methodischen Grenzen des Audits müssen vor diesem Hintergrund im Bericht klar dargelegt werden.
12. Aufgrund der geführten Experteninterviews vermutet die PVK, dass die betroffenen Stellen der Bundesverwaltung und womöglich auch der Bundesrat selbst dem neuen GPK-Instrument mit Skepsis begegnen werden. Als Einwände werden der fehlende Zusatznutzen des neuen Instruments, die mangelnde Stufengerechtigkeit im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht, die Gefahr von Doppelspurigkeiten mit bestehenden Instrumenten vor allem der Finanzaufsicht sowie methodische Schwächen des hier skizzierten Ansatzes ins Feld geführt. Auch die Pilotstelle BASPO und das Generalsekretariat VBS stehen dem Geschäftsprüfungsaudit skeptisch gegenüber. Auf der Grundlage der Fallstudie BASPO und der Ausführungen des vorliegenden Berichts hält die PVK die genannten Einwände im Grundsatz jedoch nicht für stichhaltig.

Bezüglich der Positionierung und der Methodik des Geschäftsprüfungsaudits sind noch Feinjustierungen nötig, sollten die GPK das Audit definitiv in ihr Portfolio aufnehmen:

13. Die Methodik des Geschäftsprüfungsaudits ist noch zu optimieren. So wären zum Beispiel die Bewertungskriterien und –grundlagen in den einzelnen Themenfeldern noch zu vertiefen und zu systematisieren.
14. Da bei der Durchführung der Fallstudie BASPO seitens der PVK der maximal vorgesehene Durchführungsaufwand von 45 Personentagen überschritten wurde, muss über weitere Vereinfachungen des Instruments nachgedacht werden, obschon dies das oben angesprochene Fehlerrisiko tendenziell erhöht. Denkbar wäre etwa, das Audit noch summarischer auszurichten, die Datengrundlage bescheidener zu halten oder den Forschungsprozess strikt auf Themenfelder mit Problemhinweisen zu beschränken.
15. Bei der Lancierung von Geschäftsprüfungsaudits ist seitens der GPK zu klären, wie die Koordination mit den verwaltungsinternen Kontrollorganen (Inspektorate, Revisorate, etc.) noch verbessert werden kann, um allfällige Redundanzen in den Prüfprogrammen zu vermeiden.

Insgesamt kommt das Pilotprojekt EDA/VBS zu einem positiven Resultat. Die PVK ist von der Machbarkeit und vom Nutzen des hier skizzierten Instruments überzeugt. Sie empfiehlt deshalb den GPK, das Geschäftsprüfungsaudit per 2008 definitiv in das Portfolio ihrer Kontrollinstrumente aufzunehmen.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Martin, 2003: Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: Leges 2003/2, 31-42.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BRD), 2006: Leitfaden für eine Systemevaluation von Institutionen am Beispiel der nachgeordneten Behörden des BMWi, via www.staat-modern.de.
- Bundesrat, 1999: Verhaltenskodex der allgemeinen Bundesverwaltung, Bern.
- Bundesrat, 2000: Konzept des Bundesrates für eine Sportpolitik der Schweiz, Bern.
- Bundesverwaltungsamt (BRD), 2006: Common Assessment Framework, Verbesserung der Organisation durch interne Qualitätsbewertung, via www.caf-netzwerk.de.
- B'VM (Beratergruppe für Verbands-Management), 2003: Schritt für Schritt zur Management-Excellence, Bern, Linz, Stuttgart.
- Deutsches CAF-Zentrum, 2003: Verbesserung der Organisation durch Selbstbewertung (CAF), Ein gemeinsames europäisches Qualitätsbewertungssystem, Speyer, via www.dhv-speyer.de.
- Eidg. Finanzkontrolle (EFK), 2007: Die Aufgaben der EFK, via www.efk.admin.ch/deutsch/aufgaben.htm.
- EFQM, 1999-2003: Grundkonzepte der Exzellenz, Brüssel.
- EFQM, 1999-2003a: Das EFQM-Modell für Excellence, Version für den öffentlichen Dienst und soziale Einrichtungen, Brüssel.
- Eidg. Personalamt, 2002: Führungsfragen für die Bundesverwaltung, Bern.
- Eidg. Personalamt, 2003: Personalpolitische Leitsätze für die Bundesverwaltung, Bern.
- Früh, Werner, 2004: Inhaltsanalyse, Theorie und Praxis, Konstanz.
- GAO (USA), 2007: Government Auditing Standards, January 2007 Revision, via www.gao.gov/about.htm.
- GPK, 2003: Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen, Bern.
- Hablützel, Peter, u. a. (Hrsg.), 1995: Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern.
- Hilb, Martin, 2005: Integriertes Personal-Management, München/Unterschleissheim.
- Mastronardi, Philippe, 1991: Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle. Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, München, Basel.
- Mastronardi, Philippe, 2002: St. Galler Kommentar zu Artikel 169 der revidierten Bundesverfassung, in: Ehrenzeller, Bernhard u. a. (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich.
- Mayne, John & Eduardo Zapico-Goni, (eds.), 1997: Monitoring Performance in the Public Sector, New Brunswick & London.

- Mayring, Philipp, 2003: Qualitative Inhaltsanalyse, Weinheim & Basel.
- National Audit Office (UK), 2006: Efficiency Toolkit, Overview Assessment Framework Questions, via www.nao.uk/efficiency/toolkit/index.htm.
- National Audit Office (UK), 2006a: About Us: The Role of the NAO, via www.nao.org.uk/about/role.htm.
- Office of the Auditor General of Canada, 1995: Auditing of Efficiency, via www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/99cam_e.html
- Office of the Auditor General of Canada, 2007: What is Legislative Auditing?, via www.oag-bvg.gc.ca.
- Pfitzer, Norbert und Peter Oser (Hrsg.), 2005: Deutscher Corporate Governance Kodex, Ein Handbuch für Entscheidungsträger, Frankfurt/M.
- Public Audit Forum (UK), 2007: The Principles of Public Audit, via www.public-audit-forum.gov.uk/popa.htm.
- Rüegg-Stürm, Johannes, 2003: Das neue St. Galler Management-Modell. Grundkategorien einer integrierten Managementlehre, Bern.
- Ruther, Rudolf X. u.a. (Hrsg.), 2005: Public Corporate Governance, Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden.
- Saatweber, Vera Silke, 2004: Das europäische Selbstbewertungsinstrument Common Assessment Framework (CAF), in: Kuhlmann, Sabine u.a. (Hrsg.), Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung, Konzepte und Praxis, Stadtforschung aktuell, Band 96, Wiesbaden.
- Sägesser, Thomas (Hrsg.), 2000: Kommentar zu Art. 169 BV, in: Die Bundesbehörden: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern.
- Schedler, Kuno, und Isabelle Proeller, 2000: New Public Management, Bern, Stuttgart, Wien.
- Schwarz, Peter, 2002: Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen, Bern.
- Seghezzi, Hans Dieter, 2003: Integriertes Qualitätsmanagement, Das St. Galler Konzept, München und Wien.

Liste der Interviewpartner²⁴

della Valle, Nicoletta, stv. Direktorin, Bundesamt für Polizei (fedpol)

Durrer, Regula, Leiterin Fachbereich Finanzaufsicht und –revision 3, Eidgenössische Finanzkontrolle

Dietrich, Andreas, Berater, Sektion FLAG, Eidgenössische Finanzverwaltung

Felix, Jürg, wiss. Mitarbeiter, Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit, Parlamentsdienste des Bundes

Heimgartner, Martin, Sektionsleiter FLAG, Eidgenössische Finanzverwaltung

Hill, Hermann, Professor, Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Hofmeister, Albert, Chef Inspektorat, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

Huissod, Michel, Vizedirektor, Eidgenössische Finanzkontrolle

Lundsgaard-Hansen, Niklaus, Partner, PricewaterhouseCoopers AG

Mitglieder der GPK und Mitarbeitende des GPK-Sekretariats

Wüest-Rudin, David, Manager, PricewaterhouseCoopers AG

²⁴ Diese Liste enthält nur die Interviewpartner, die im Rahmen der Entwicklung des Instruments „Geschäftsprüfungsaudit“ konsultiert wurden. Die Liste der Interviewpartner für die Fallstudie BASPO finden sich am Ende des separaten Anhangs.

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASPO	Bundesamt für Sport
CAF	Common Assessment Framework
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EFQM	European Foundation for Quality Management
FinDel	Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GAO	United States Government Accountability Office
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
ParlG	Parlamentsgesetz
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBK-N/S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats bzw. Ständerats

Impressum

Projektleitung und Redaktion

Daniel Janett, PVK

Layout

Hedwig Heinis, PVK

Fachliche Begleitung

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

Dank

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

Originalsprache des Berichts: Deutsch