



Riksrevisjonen

Office of the Auditor General
of Norway

Peer Review

Evaluationen und
Querschnittsprüfungen durch die
Eidgenössische Finanzkontrolle

Oslo, März 2009

Zusammenfassung

Peer Review zu Evaluationen und Querschnittsprüfungen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führt seit 2002 systematisch Evaluationen und Querschnittsprüfungen (QP) durch und wird bis 2009 fast 25 Evaluationen und 15 QP fertig gestellt haben. Mit den Evaluationen wird das Ziel verfolgt, mit Empfehlungen den Vollzug und die Wirkungen staatlicher Massnahmen zu verbessern. In den QP werden verschiedene Verwaltungseinheiten miteinander verglichen, um den besten Weg für die Aufgabenlösung zu finden.

Der Norwegische Rechnungshof führte eine Peer Review zur Arbeit der EFK mit Evaluationen und QP durch. Die Peer Review soll zwei Hauptfragen beantworten:

1. Ist die Durchführung der Evaluationen und QP von hoher Qualität und in Übereinstimmung mit internationalen Normen?
2. In welchem Grad tragen die Evaluationen und QP dazu bei, die Arbeit der Bundesverwaltung zu verbessern?

So weit möglich soll zudem auch untersucht werden, wie weit die Evaluationen und QP die Bundesversammlung sowie den Bundesrat in ihren Aufsichtsfunktionen unterstützen.

Die Peer Review befasst sich mit dem ganzen Projektablauf von der Themenwahl und Planung über die Durchführung bis hin zur Berichterstattung. Sie basiert auf einer Analyse relevanter Dokumente zu Verfahren und Routinen der EFK sowie der Pläne und Berichte zu drei Evaluationen und zwei QP, die im Zeitraum von Dezember 2006 bis Oktober 2007 veröffentlicht wurden. Weiter wurden mit der Direktion und Mitarbeitenden der EFK, mit Mitarbeitenden der von den Evaluationen und QP betroffenen Stellen sowie mit einem langjährigen Mitglied der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte (FinDel) Interviews durchgeführt.

Es sind folgende Beobachtungen gemacht worden:

- Die Evaluationen und QP sind von hoher Qualität und stehen im Einklang mit internationalen Normen.
- Evaluationen und QP liefern nützliche Informationen über Stärken und Schwächen in der Verwaltungspraxis der Bundesverwaltung.
- Evaluationen liefern sachliche Information über die Wirkungen von politischen Beschlüssen.
- Die Produktivität bei der Durchführung der Evaluationen und QP ist hoch.
- Die Prozesse für den Projektablauf von Evaluationen sind sinnvoll und angemessen strukturiert.
- Die Prozesse für die Themenwahl und die Planung von QP können verbessert werden.

Es werden folgende Änderungen vorgeschlagen, um die Relevanz der Themenwahl zu erhöhen und die Planung der QP robuster zu machen:

- Die Themenwahl bei QP sollte fachlich eingehender begründet und die fachlichen Abwägungen sollten schriftlich festgehalten werden. Die Mitarbeiter sollten in stärkerem Umfang als heute miteinbezogen werden.
- In der Planung der QP sollten die Problemstellungen, die methodischen Vorgehensweise, die Untersuchungskriterien sowie der Zeit- und Arbeitsaufwand näher erläutert werden als dies bisher der Fall war.

Résumé Examen par les pairs (peer review) concernant les évaluations et les audits transversaux effectués par le Contrôle fédéral des finances

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) procède systématiquement depuis 2002 à des évaluations et à des audits transversaux. Jusqu'en 2009, il a effectué environ 25 évaluations et 15 audits transversaux. Les évaluations permettent d'élaborer des recommandations visant à améliorer la mise en œuvre et l'efficacité des mesures étatiques. Les audits transversaux consistent à comparer diverses unités administratives dans le but de trouver le meilleur moyen d'exécuter les tâches.

La Cour des comptes de Norvège a examiné les activités du CDF en matière d'évaluations et d'audits transversaux. Cet examen par les pairs doit principalement apporter une réponse aux deux questions suivantes:

1. L'exécution des évaluations et des audits transversaux est-elle de qualité élevée et conforme aux normes internationales?
2. Dans quelle mesure les évaluations et les audits transversaux contribuent-ils à améliorer le travail de l'administration fédérale?

Il s'agit aussi, si possible, de vérifier à quel point les évaluations et les audits transversaux soutiennent l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral dans leur fonction de surveillance.

L'examen par les pairs porte sur tout le déroulement du projet, depuis le choix du thème et la planification jusqu'à la présentation du rapport en passant par l'exécution de l'évaluation ou de l'audit transversal. Il se fonde sur une analyse des documents importants relatifs aux procédures et routines du CDF, ainsi que des plans et rapports concernant trois évaluations et deux audits transversaux publiés entre décembre 2006 et octobre 2007. Par ailleurs, il comporte des entretiens avec la direction et les collaborateurs du CDF, avec des collaborateurs des offices concernés par les évaluations et les audits transversaux, ainsi qu'avec un membre de longue date de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin).

Les observations suivantes ont été faites:

- Les évaluations et audits transversaux sont de qualité élevée et conformes aux normes internationales.
- Les évaluations et les audits transversaux fournissent des informations utiles sur les points forts et les points faibles de la pratique administrative de l'administration fédérale.
- Les évaluations fournissent des informations pertinentes sur les effets des décisions politiques.
- La productivité de l'exécution des évaluations et des audits transversaux est élevée.
- Les processus relatifs au déroulement des évaluations sont judicieux et appropriés.
- Les processus concernant le choix de thèmes et la planification des audits transversaux peuvent être améliorés.

Les modifications suivantes sont proposées pour accroître la pertinence du choix de thèmes et créer une planification plus robuste pour les audits transversaux:

- Le choix des thèmes pour les audits transversaux devrait être dûment motivé et les considérations techniques consignées sous forme écrite. Il convient en outre d'associer davantage les collaborateurs à ce processus.
- La planification des audits transversaux devrait comporter une description plus détaillée des problèmes, des méthodes utilisées, des critères d'enquête ainsi que du temps nécessaire et de la charge de travail.

Summary

Peer review of Evaluations and Horizontal Audits carried out by the Swiss Federal Audit Office

Since 2002, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) has systematically carried out evaluations and horizontal audits (HAs) and will have completed nearly 25 evaluations and 15 HAs by the end of 2009. The evaluations seek to improve the implementation and impact of government measures by way of recommendations. The HAs compare different administrative units, in order to identify the best way to approach tasks.

The Office of the Auditor General of Norway has carried out a peer review of the SFAO's activities with evaluations and HAs. The peer review aims to answer two main questions:

1. Are the evaluations and HAs of high quality and in conformity with international norms?
2. To what extent do evaluations and HAs contribute to an improvement of the Federal Administration's work?

As far as possible, the peer review also seeks to investigate to what extent the evaluations and HAs support the supervisory functions of the Federal Assembly and the Federal Council.

The peer review concerns the entire handling of the project, from selection of topic and planning to execution and reporting. It is based on an analysis of the relevant documents concerning the process and routines of the SFAO as well as the plans and reports for three evaluations and two HAs published between December 2006 and October 2007. Furthermore, interviews were conducted with the management and staff of the SFAO, with staff of the administrative offices affected by the evaluations and HAs, and with one long-serving member of the Finance Delegation (FinDel) of the Federal Assembly.

The following observations were made:

- The quality of the evaluations and HAs is high, and they are in conformity with international norms.
- Evaluations and HAs provide useful information on the strengths and weaknesses in the administrative practice of the Federal Administration.
- Evaluations supply factual information on the impact of political decisions.
- The productivity in the execution of evaluations and HAs is high.
- The processes for the handling of evaluation projects are structured in a sensible and appropriate manner.
- The processes for topic selection and planning of HAs could be improved.

The following changes are suggested in order to improve the relevance of topic selection and to make the planning of HAs more robust:

- The selection of HA topics should be justified in more technical detail, and the technical considerations should be recorded in writing. The staff should be included to a greater extent than they currently are.
- During the planning of HAs, the statement of the problems, the methodological approach, the criteria for investigation, and the time and effort necessary should be explained in more detail than is currently the case.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	6
1.1	Ziel und Fragen der Peer Review.....	6
1.2	Vorgehen	6
1.3	Über die EFK.....	7
1.4	Über die Evaluationen und QP	8
2	GENERELLE BEOBACHTUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	9
2.1	Die Evaluationen und QP sind von hoher Qualität und in Übereinstimmung mit internationalen Normen.....	9
2.2	Evaluationen und QP liefern nützliche Informationen über Schwächen in der Verwaltungspraxis der Bundesverwaltung.....	9
2.3	Evaluationen liefern sachliche Information über die Wirkungen von politischen Beschlüssen	9
2.4	Die Produktivität bei der Durchführung der Evaluationen und QP ist hoch.....	9
2.5	Die Prozesse für den Projektablauf von Evaluationen sind sinnvoll und angemessen strukturiert	9
2.6	Die Prozesse für die Themenwahl und die Planung von QP können verbessert werden	10
2.7	Empfehlungen zur Verbesserung des Projektablaufes für QP.....	10
3	BEOBACHTUNGEN BEI DER WAHL DES THEMAS UND DURCHFÜHRUNG DER UNTERSUCHUNGEN.....	11
3.1	Die EFK legt grossen Wert auf die Wahl guter Themen	11
3.2	Evaluationen	12
3.2.1	Der FB-EVAL hat geeignete interne Prozesse hinsichtlich der Themenwahl..	12
3.2.2	Die Evaluationen haben ein geeignetes Design und werden kompetent durchgeführt.....	13
3.2.3	EFK verfolgt hohe Ambitionen mit ihren Evaluationen	14
3.2.4	Die Berichte von den Evaluationen sind gelungen	15
3.3	Querschnittsprüfungen (QP).....	16
3.3.1	Die Durchführung der QP ist gut, Themenwahl und Planung könnten jedoch besser sein.....	16
3.3.2	Die Berichte der QP überzeugen.....	17
3.4	Die EFK führt einen konstruktiven Dialog mit den Ämtern	18
3.5	Die EFK legt Wert darauf, aus ihren Erfahrungen zu lernen	19
4	BEOBACHTUNGEN ZUM NUTZEN DER UNTERSUCHUNGEN.....	20
4.1	Evaluationen und QP tragen zur Verbesserung der Verwaltungspraxis in den Ämtern bei.....	20
4.2	Die Evaluationen tragen mit sachlichen Informationen zur politischen und öffentlichen Debatte bei	21

1 Einleitung

1.1 Ziel und Fragen der Peer Review

Die Peer Review hat zum Ziel, die Stärken und Schwächen der Evaluationen und Querschnittsprüfungen (QP) der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) einzuschätzen, um so die Direktion der EFK bei der Weiterentwicklung dieser Art von Untersuchungen zu unterstützen.¹ Die Peer Review soll insbesondere die folgenden zwei Hauptfragen beantworten:

1. Ist die Durchführung der Evaluationen und QP von hoher Qualität und in Übereinstimmung mit internationalen Normen?
2. In welchem Grad tragen die Evaluationen und QP dazu bei, die Arbeit der Bundesverwaltung zu verbessern?

So weit möglich soll zudem auch untersucht werden, wie weit die Evaluationen und QP die Bundesversammlung sowie den Bundesrat in ihren Aufsichtsfunktionen unterstützen.

1.2 Vorgehen

Die Fragen sind durch Dokumentenanalyse und Interviews beleuchtet worden. Das Peer-Review-Team hat drei Evaluationen und zwei QP ausgewählt, um die Praxis und den Nutzen dieser Untersuchungsformen zu untersuchen. Die Untersuchungen sind im Zeitraum von Dezember 2006 bis Oktober 2007 veröffentlicht worden. Die Auswahl erfolgte unter der Massgabe, dass diese die aktuelle Praxis widerspiegeln und verschiedene Bereiche der Bundesverwaltung abdecken.

Evaluationen

- Hilfsmittelpolitik zu Gunsten der Behinderten (Juni 2007)
- Rüstungsbeschaffung im Ausland (September 2007)
- Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (Oktober 2007)

QP

- Garantiesicherung. Querschnittsprüfung bei den Bau- und Liegenschaftsorganen (BLO) des Bundes (Dezember 2006)
- Informatikrat Bund. Querschnittsprüfung im Bereich Geschäftsverwaltung Bund (März 2007).

Um die Praxis zu beschreiben, sind die Prozesse entlang der einzelnen Phasen des Projektablaufs (Themenwahl, Planung, Durchführung und Berichterstattung) sowie der Dialog mit den Ämtern untersucht worden. Zu diesem Zweck sind Pläne und Berichte der ausgewählten Untersuchungen, Dokumente zu den Verfahren und Routinen sowie methodisches und anderes Hilfsmaterial, die in den einzelnen Phasen verwendet werden, analysiert worden. Ausserdem sind Interviews mit der Direktion sowie mit Mitarbeitenden der EFK durchgeführt worden.

Um den Nutzen der Untersuchungen für die Verwaltung zu beleuchten sind Mitarbeitende, die sich mit den aktuellen Untersuchungen näher befasst haben, der betroffenen Ämter, sowie ein langjähriges Mitglied der (FinDel) interviewt worden. Dabei wurde auch nach dem Nutzen der Untersuchungen für das Parlament und die Öffentlichkeit gefragt.

¹ Hintergrund für den Auftrag ist eine Empfehlung in der Peer Review des Deutschen Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2005.

Mitarbeitende der folgenden Amtsstellen sind interviewt worden:

- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)
- armasuisse
- Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)
- Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)
- Unternehmensbereich "armasuisse Immobilien"
- Schweizerisches Bundesarchiv (BAR)

Das Peer-Review-Team ist bei seiner Arbeit von Herrn PD Dr. Thomas Widmer (Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich) unterstützt worden. Die Unterstützung erfolgte bei der Planung, Durchführung sowie Berichterstattung der Peer Review namentlich hinsichtlich der Stellung der EFK im politischen System der Schweiz sowie bezüglich der Beurteilung der Untersuchungen der EFK hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit internationalen Normen. Die Beurteilungskriterien sind Normen und Richtlinien für „Performance Audit“ der INTOSAI sowie für die Evaluationen ausserdem die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards).

Die Peer Review ist im Zeitraum vom September 2007 bis März 2009 von zwei Mitarbeitenden des Norwegischen Rechnungshofes, Herr Otto Rongevær und Frau Astrid Nyhuus, durchgeführt worden.

1.3 Über die EFK

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie unterstützt das Parlament und den Bundesrat, ist unabhängig und nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Ihr Aufgabenbereich ist im Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0) umfassend geregelt. Massgeblich für ihre Prüfungen sind die Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, der Ordnungs- und Rechtsmässigkeit. Die EFK legt ihr Prüfprogramm selbständig fest. Sie kann auch Spezialmandate des Parlaments und des Bundesrates entgegennehmen soweit damit das ordentliche Prüfprogramm nicht beeinträchtigt wird. Für Geschäfte der EFK ist seitens des Parlaments die FinDel zuständig.² Die EFK beschäftigt rund 25 Mitarbeiterinnen und sieben Mitarbeiter aus verschiedenen Berufen. Sie wird von einem Direktor geleitet, der vom Bundesrat für jeweils sechs Jahre gewählt wird. Die Wahl muss durch die Bundesversammlung bestätigt werden.

Die EFK ist in einer Matrixform organisiert, die in Prüfbereiche (Besteller) und Fachbereiche (Ausführer) eingeteilt ist. Die Prüfbereiche werden von sechs Mandatsleitern und die Fachbereiche von sechs Fachbereichsleitern (FB-Leitern) geleitet. Der Mandatsleiter ist für den Kontakt mit der Verwaltung verantwortlich sowie für die entsprechende Kompetenz in Bezug auf die betroffenen Verwaltungsbereiche. Die Verantwortung für die Durchführung der QP ist auf mehrere Zweige oder Abteilungen der Organisation verteilt. Der Mandatsleiter hat eine zentrale Rolle bei der Themenwahl und bei der Auswertung der Untersuchungsergebnisse. Die Verantwortung für die Durchführung der Untersuchung liegt in den meisten Fällen bei den Fachbereichen, die über die Fachkompetenz in dem untersuchten Bereich verfügen wie beispielsweise Hochbau oder IKT. Es ist ein separater Fachbereich, der Fachbereich Evaluationen (FB-EVAL), gebildet worden, der die Evaluationen durchführt.

² Gemäss Art. 51 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes obliegt der Finanzdelegation die nähere Überprüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes. Eine ihrer Aufgaben besteht darin, die Revisionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) abzunehmen.

1.4 Über die Evaluationen und QP

Die EFK führt seit 2002 systematisch Evaluationen und seit 2005 QP durch und hat bis 2009 fast 25 Evaluationen und 15 QP fertig gestellt.

Ziel der Evaluationen ist es, mit ihren Empfehlungen den Vollzug und die Wirkungen staatlicher Massnahmen zu verbessern. Sie konzentrieren sich dabei auf Politikbereiche mit besonderer finanzieller Bedeutung. Bei den Evaluationen sind die Auswirkungen und die politischen Zielsetzungen in die Analyse miteinbezogen. Die Analysen erfolgen nach etablierten Methoden der Politikevaluation. In den QP werden verschiedene Verwaltungseinheiten miteinander verglichen, um die beste Art der Aufgabenlösung zu identifizieren. Die QP können beispielsweise auch zur Untersuchung der Implementierung neuer Strategien und Systeme verwendet werden. Die EFK ist eines der wenigen eidgenössischen Organe, die über die Kompetenz verfügt, QP durchzuführen. Aufgrund dessen ist die Durchführung dieses Untersuchungstyps für die EFK von besonderem Interesse. Der Bedarf an QP wird dadurch verstärkt, dass die aktuelle Dezentralisierung der Kompetenzen auf die Departemente zu einer relativen Schwächung der Regierung auf Bundesebene führen kann.

Die Evaluationen und QP münden in konkrete Empfehlungen. Alle Schlussberichte zu den Evaluationen und den QP werden veröffentlicht.

2 Generelle Beobachtungen und Empfehlungen

2.1 Die Evaluationen und QP sind von hoher Qualität und in Übereinstimmung mit internationalen Normen

Die Konzeptionen der Evaluationen und QP sind gelungen und werden in angemessener Weise umgesetzt. Die Problemstellungen sind gut formuliert hinsichtlich der zu analysierenden Themen und werden mittels geeigneter methodischer Zugänge, angemessener Datenerhebungen und umfassender Datenanalyse beantwortet. Insgesamt ergibt sich hieraus, dass die aus den Untersuchungen gezogenen Schlussfolgerungen auf einer fundierten Grundlage beruhen. Die Berichte vermitteln die Resultate der Untersuchungen in einer geeigneten und angemessenen Art und Weise.

Die Evaluationen und QP der EFK werden in Übereinstimmung mit den Normen und Richtlinien der INTOSAI durchgeführt. Die Evaluationen erfolgen ausserdem nach etablierten Methoden der Politikevaluation und unter Beachtung der Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards).

2.2 Evaluationen und QP liefern nützliche Informationen über Schwächen in der Verwaltungspraxis der Bundesverwaltung

Mit Evaluationen und QP deckt die EFK wesentliche Mängel in der Verwaltungspraxis der Bundesverwaltung auf und spricht konkrete Empfehlungen zur Verbesserung aus.

2.3 Evaluationen liefern sachliche Information über die Wirkungen von politischen Beschlüssen

Evaluationen liefern Informationen über Schwächen von politischen Massnahmen, besonders hinsichtlich ihres Beitrags zur Erreichung politischer Ziele. Die durch die Untersuchungen erarbeiteten Informationen dienen als Grundlage für politische und öffentliche Debatten. Da die EFK als unabhängig und kompetent wahrgenommen wird, geniesst sie bei Amtsstellen des Bundes, beim Parlament und in der Öffentlichkeit eine hohe Glaubwürdigkeit.

2.4 Die Produktivität bei der Durchführung der Evaluationen und QP ist hoch

Die Zahl der Evaluationen und QP ist hoch, wenn man sie ins Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen stellt. Dies deutet darauf hin dass die Arbeiten im Rahmen von Evaluationen und QP gezielt und effektiv gesteuert werden.

2.5 Die Prozesse für den Projektablauf von Evaluationen sind sinnvoll und angemessen strukturiert

Es sind gut strukturierte und geeignete Prozesse für den ganzen Projektablauf von Evaluationen definiert, angefangen bei der Themenwahl bis zur Berichterstattung. Die einzelnen Prozessschritte werden in einer fachlich kompetenten Art und Weise durchgeführt, und umfassend dokumentiert. Diese Dokumentationen schaffen eine gute Grundlage für die Leitung und Steuerung der Untersuchungen.

2.6 Die Prozesse für die Themenwahl und die Planung von QP können verbessert werden

Der Projektablauf von QP ist noch nicht ausreichend konkretisiert und dokumentiert. Diese Schwächen betreffen speziell die Themenwahl und die Planung, nicht aber die Durchführung und die Berichterstattung.

2.7 Empfehlungen zur Verbesserung des Projektablaufes für QP

Die EFK sollte vergleichbare Anforderungen an die Durchführung und die Dokumentation bei der Themenwahl und der Planung von QP stellen wie sie für Evaluationen gelten. Dies würde die Relevanz der gewählten Themen erhöhen und die Planung verlässlicher machen. Es werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

Themenwahl

- Die Themenwahl sollte fachlich eingehender begründet werden.
- Die fachlichen Abwägungen sollten schriftlich festgehalten werden.
- Es sollten auch Nützlichkeits-Kriterien entwickelt werden, von deren Erfüllung die Durchführung einer QP abhängig gemacht wird.
- Die Mitarbeitenden sollten in stärkerem Umfang als heute miteinbezogen werden.

Planung

- Die methodologische Vorgehensweise sollte näher erläutert werden.
- Die Entwicklung von Untersuchungskriterien sollte näher erläutert werden.
- Bei aufwendigen Untersuchungen sollten Problemstellungen formuliert werden.
- Zeit- und Arbeitsaufwand sollten in der Planung präziser veranschlagt werden.

3 Beobachtungen bei der Wahl des Themas und Durchführung der Untersuchungen

Für Evaluationen und QP ist hinsichtlich des Untersuchungsprozesses eine feste Vorgehensweise etabliert worden. Der Prozess ist in Phasen unterteilt. Die Anforderungen an den Inhalt jeder Phase sind für die Evaluationen eindeutiger definiert als für die QP. Der Evaluationsprozess ist in vier Phasen unterteilt (siehe unten) und es sind Normzahlen vorgegeben bezüglich des Umfangs der Mittel, die in jeder Phase verwendet werden sollen.

Themenwahl (5%) -> Projektskizze (20%) -> Machbarkeitsstudie (15%) -> Evaluation (60%)

Für QP ist der Prozess nicht schriftlich festgelegt, allerdings ist eine methodologische Notiz erstellt worden, welche die Untersuchungsform QP näher erläutert.

3.1 Die EFK legt grossen Wert auf die Wahl guter Themen

Die EFK betrachtet die Themenwahl als einen wichtigen Teil einer Untersuchung. Der Themenwahl wird grosse Bedeutung beigemessen, um der Aufgabenstellung der EFK gerecht zu werden. Die Durchführung von Evaluationen und QP fordert ausserdem einen erheblichen Einsatz von Ressourcen. Aus diesem Grunde sollten die Themen sorgfältig ausgewählt und die Auswahl fundiert begründet werden, damit die vorhandenen Mittel bestmöglich eingesetzt werden können.

Sämtliche Ebenen innerhalb der Organisation sind der Ansicht, dass das Auffinden gut geeigneter Themen generell schwierig ist. Die EFK betrachtet es als ihre Aufgabe, den Blick auf Bereiche zu lenken, in denen noch Handlungsbedarf hinsichtlich einer verbesserten und effizienteren Verwaltungsarbeit besteht. Durch die Evaluationen will die EFK Informationen zu allfälligen Differenzen zwischen den politischen Zielen und den erreichten Ergebnissen erarbeiten. In solchen Fällen stellt die EFK der Bundesversammlung und dem Bundesrat Entscheidungsgrundlagen bereit. Die EFK legt grossen Wert auf aktuelle Themen mit Einsparungspotential. Die Aktualität kann unter anderem mit Gesetzesänderungen, Organisationsreformen und dergleichen in Zusammenhang stehen. Die EFK ist darum bemüht, ihre Mittel gezielt in jenen Bereichen einzusetzen, in denen der grösste Verbesserungsbedarf besteht. Sie betrachtet es ebenfalls als wichtige Errungenschaft, wenn Problembereiche in der Verwaltung aufgedeckt werden können, auf die bisher noch nicht näher eingegangen worden ist.

Bei der Themenwahl nimmt die EFK Rücksicht auf die Standpunkte, welche die Verwaltung und die Politik verlauten lassen. Ausserdem berücksichtigt sie das durch die Medien vermittelte öffentliche Interesse. Die EFK betrachtet es als Vorteil, wenn die Verwaltung für das gewählte Thema Interesse zeigt, da auf diese Art und Weise bessere Voraussetzungen für die Untersuchungen geschaffen werden. Von der EFK konnten mehrere grössere Verwaltungsbereiche aufgedeckt werden, in denen Verbesserungsbedarf besteht. Allerdings ist es in vielen Fällen schwierig, eine sinnvolle Untersuchung zu realisieren.

Die EFK folgt einer festen Vorgehensweise hinsichtlich des internen Themenwahlprozesses. Es ist ein elektronisches Hilfsmittel entwickelt worden, der Ideenpool, in den alle Mitarbeiter der Organisation Ideenvorschläge zu Evaluationen und QP eintragen können. Die Themenwahl für Evaluationen und QP wird jedoch in eigenständigen Verfahren durchgeführt, was darin begründet ist, dass man sich den Evaluationen und QP unterschiedlich annähert. Die Evaluationen haben komplexere Problemstellungen und verwenden verstärkt wissenschaftliche Methoden. Sie konzentrieren sich auf die externen Wirkungen und benötigen oft längere Zeit als eine QP. QP haben eine vergleichende Perspektive und sind

praktischer orientiert. Gleichzeitig sind die beiden separaten Themenfindungsprozesse auch organisatorisch begründet. Evaluationen werden in einer separaten Einheit durchgeführt, während die QP in mehreren Teilen der Organisation verankert sind. Die Direktion ist in den Prozess der Themenwahl involviert, da sie die strategischen Richtlinien festlegt und über die zu wählenden Themen die endgültige Entscheidung trifft.

Die EFK ist besonders darum bemüht, das eigene Tätigkeitsfeld mit anderen Evaluations- und Aufsichtsbereichen zu koordinieren, um Überschneidungen zu vermeiden. Der Koordinationsbedarf muss allerdings in Zusammenhang mit der Sonderstellung und der Position der EFK als unabhängiges Organ gesehen werden. Die Bundesämter machen darauf aufmerksam, dass die Untersuchungen der EFK einen anderen Status haben als intern durchgeführte oder von den Ämtern veranlasste Untersuchungen. Die EFK hat zudem mit den QP die Möglichkeit, die Praxis in verschiedenen Ämtern zu vergleichen. Die Finanzinspektorate (oder andere Stellen) bei den Ämtern und Departementen nehmen Untersuchungen in der Regel in einem Amt vor, ohne die Möglichkeit zu einem Ämtervergleich zu haben.

3.2 Evaluationen

3.2.1 Der FB-EVAL hat geeignete interne Prozesse hinsichtlich der Themenwahl

Der Prozess der Themenwahl beim FB-EVAL erfolgt in mehreren Schritten. Auf der Grundlage der Arbeitsplanung für das folgende Jahr wird die Zahl der auszuwählenden Themen festgelegt.

Danach wird eine thematische Priorisierung vorgenommen. Die EFK hat für den Zeitraum 2008-2012 eine Strategie³ erarbeitet, die für die Themenwahl ausschlaggebend sein soll. Ausgangspunkt der Strategie sind die Herausforderungen, denen der Bund in diesem Zeitraum gegenübersteht sowie Risiken und Schwächen bei der Bundesverwaltung. Die Ideen im Ideenpool werden mit den bisher evaluierten Bereichen verglichen und mit dieser Strategie abgestimmt.

Auf der Grundlage der Vorschläge des FB-EVAL nimmt die Direktion jeweils jährlich zwischen April und Juni eine Vorselektion der Themen vor. Vor dieser Entscheidung werden die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK), die Evaluationsstrategien und Evaluationsplanungen der Ämter sowie die sechs Mandatsleiter bei der EFK konsultiert.

Die Explorationen der einzelnen Themen werden durch die Mitarbeiter des FB-EVAL vorgenommen. In den Explorationen wird auch untersucht, ob das Thema für eine Evaluation geeignet scheint. Zu diesem Zwecke ist ein Schema ausgearbeitet worden, das Kriterien enthält, die für eine zweckmässige Durchführung der Evaluation erfüllt sein müssen.⁴ Die Kriterien betreffen unter anderem die Eignung des Politikbereichs für eine Evaluation, also ob die Möglichkeit besteht, präzise Problemstellungen zu formulieren, und ob die Politik externe Wirkungen entfalten soll. Weitere Kriterien sind der Einsatz finanzieller Mittel sowie die Frage, inwiefern die EFK aufgrund ihrer Kompetenzen, ihrer unabhängigen Stellung sowie ihrem Recht auf Zugriff zu Informationen besser geeignet scheint als andere Organe.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Explorationen der einzelnen Themen nimmt die Direktion eine definitive Themenwahl vor. Nach der Information der PVK werden die Themen in das Jahresprogramm aufgenommen.

³ Selection of evaluation topics in the Swiss Federal Audit Office (SFAO) 2008-2012 Strategy

⁴ Methodenblatt "Zehn Kriterien für die Wahl von Evaluationsthemen"

Eine Schwäche bei der Themenauswahl ist, dass der FB-EVAL nur in geringem Umfang auf die Unterstützung durch andere Einheiten der EFK bauen kann. Diese haben primär Kenntnisse vom finanziellen Risiko in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen, aber nicht vom Zusammenspiel von Politik und Verwaltung. Bei den Evaluationen versucht die EFK Informationen über Abweichungen zwischen den gesetzten politischen Zielen und den erreichten Resultaten zu beschaffen.

Das Peer-Review-Team ist der Auffassung, dass der Prozess der Themenwahl beim FB-EVAL insgesamt systematisch strukturiert ist und gut funktioniert. Er sorgt für eine fachlich korrekte Bewertung möglicher Evaluationsthemen. Die Mitarbeitenden sind in den Prozess stark eingebunden und erfahren seitens des FB-Leiters gleichzeitig wertvolle Unterstützung und Betreuung.

3.2.2 Die Evaluationen haben ein geeignetes Design und werden kompetent durchgeführt

Um für die Evaluationen ein geeignetes Design zu erarbeiten, wird ein zweigeteilter Planungsprozess durchgeführt. Der erste Teil des Prozesses wird in einer Projektskizze dokumentiert. Ziel der Projektskizze ist es, sich das nötige Wissen zum Verwaltungsbereich anzueignen. Dies ist notwendig, um relevante Problemstellungen formulieren zu können. Aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz und ausgedehnter Vollmachten der Kantone handelt es sich dabei um eine sehr anspruchsvolle Arbeit. Die Projektskizze wird nur bei internen Themenvorschlägen verwendet und ist in Bereichen, in denen die Evaluationseinheit nur über geringe Kenntnisse verfügt, besonders wichtig.

Der zweite Teil des Prozesses wird in einer Machbarkeitsstudie dokumentiert, in der ebenfalls zur Durchführbarkeit der Evaluation Stellung genommen werden soll. Es wird genauer festgelegt, auf welche Problemstellungen spezifisch eingegangen und welche Methoden dabei angewendet werden sollten. In der Machbarkeitsstudie werden zusätzlich Meilensteine für das weitere Vorgehen festgelegt.

Zur fachlichen Unterstützung im Planungsprozess hat die EFK zwei Methodenblätter formuliert. Das Methodenblatt „Erarbeitung einer Projektskizze“ soll dazu dienen, eine gute Bereichsbeschreibung zu erstellen und auf diese Art und Weise geeignete Problemstellungen auszuarbeiten. Das Methodenblatt „Elaboration d’une étude de faisabilité“ ist eine kurze Notiz zur fachlichen Unterstützung und Hilfe bei der Erstellung einer Machbarkeitsstudie. Es soll unter anderem bei der Erarbeitung des methodischen Konzepts hilfreich sein.

Die EFK ist um eine gründliche Formulierung und Operationalisierung der Problemstellungen bemüht. In den behandelten Fällen sind die Problemstellungen klar und relevant hinsichtlich der zu analysierenden Themen formuliert, was wiederum zu gezielten Untersuchungen beiträgt. Eine von fünf Evaluationen der EFK basiert auf Aufträgen des Parlamentes. In diesen Fällen ist das Ziel der Untersuchung vorgegeben und eine Machbarkeitsstudie schlägt vor, auf welche spezifischen Problemstellungen näher eingegangen werden soll. Das Gesetz gestattet es der EFK selbst zu entscheiden, ob sie den Auftrag annehmen soll und wie die Untersuchung gegebenenfalls ausgestaltet werden sollte.

Die EFK verwendet eine ganze Reihe unterschiedlicher qualitativer und quantitativer Methoden. Dies trägt dazu bei, dass die Evaluationen ein nuanciertes und ausgewogenes Bild einer komplexen Wirklichkeit widerzuspiegeln vermögen. Erwähnenswert ist beispielsweise die Evaluation der Kompensationsgeschäfte, bei der umfassendes Zahlenmaterial verwendet wird und im Bericht detailreiche Falluntersuchungen enthalten sind. Die Vielfalt der Methoden trägt zu einer hervorragenden Abstützung von Schlussfolgerungen und

Empfehlungen bei und untermauert so die Glaubwürdigkeit der EFK als ein unabhängiges und kompetentes Organ.

Die methodische Herangehensweise ist in Modulen deutlich dargestellt. In jedem Methodenmodul wird erklärt, auf welche Problemstellungen das jeweilige Modul näher eingeht und wie die Datenerhebung und Datenanalyse erfolgen soll. Die Zeitplanung ist ebenfalls an die Module geknüpft. Man benutzt eine detaillierte Excel-Tabelle, um den Ressourcenverbrauch für ein Projekt zu planen. Diese Übersicht dient nur dem internen Gebrauch und geht aus der Machbarkeitsstudie nicht hervor, weil diese auch an die Ämter weitergegeben wird.

Bei der Durchführung von Evaluationen legt die EFK grossen Wert auf die Nutzung bereits bestehender Datenquellen. Somit trägt sie während ihrer Untersuchungen zum sparsamen Einsatz der Mittel bei. Viele Daten existieren ausserhalb der Ämter oder sind nicht für die Zwecke entwickelt worden, die für die EFK relevant sind.⁵ Dies führt dazu, dass das Erheben, Prüfen und Analysieren der erforderlichen Daten viele Mittel in Anspruch nehmen. Laut Angaben der Ämter sind die erhobenen Daten und die darauf gründenden Analysen durch die EFK von grossem Nutzen. Dies betrifft beispielsweise die Untersuchung der Politik der Hilfsmittel, bei der das von der EFK beschaffte und analysierte Zahlenmaterial für das Amt sehr hilfreich war.

Die Evaluation der Hilfsmittelpolitik ist von nur einer Person vorgenommen worden. Hätten mindestens zwei Personen an der Durchführung der Evaluation teilgenommen, hätte diese breiter abgesichert werden können. Die Projekte werden vom FB-Leiter eng betreut. Trotzdem sollte dem jeweiligen Projektleiter während der Durchführung einer Evaluation ein Gesprächspartner zur Verfügung stehen, was gleichzeitig den FB-Leiter entlasten könnte. Die EFK hat entschieden, dass in Zukunft mindestens zwei Mitarbeitende während des gesamten Projektablaufs an jeder Evaluation teilnehmen sollen. Dies stimmt mit der Praxis des Norwegischen Rechnungshofes überein, wo jeweils zwei bis fünf Personen an der Durchführung teilnehmen.

3.2.3 EFK verfolgt hohe Ambitionen mit ihren Evaluationen

Die EFK verfolgt hohe Ambitionen hinsichtlich ihrer Evaluationen und will viele Aspekte der untersuchten Bereiche näher beleuchten und so eine gut fundierte Grundlage für eine differenzierte und ausgewogene Beurteilung schaffen, wie die Ämter ihre Aufgaben bewältigen. Im Bericht über die Hilfsmittelpolitik wird beispielsweise auf das System zur Verteilung, Kostenentwicklung und Verwaltung des Bereichs sowie den Nutzen für die Anwendenden hingewiesen. Dies führt zu umfangreichen Untersuchungen, für die beim Erheben und Analysieren von Daten sehr viele Mittel in Anspruch genommen werden müssen. Anspruchsvolle Evaluationen haben gleichzeitig eine lange Durchführungszeit zur Folge. Dies betrifft besonders Evaluationen, die nur von einer Person durchgeführt werden.

Auf die im Vergleich zu Finanzrevisionen lange Durchführungszeit wird auch von den Ämtern hingewiesen, obwohl sie gleichzeitig Verständnis für die Zeit aufbringen, welche die EFK für komplexe Evaluationen benötigt. Das Peer-Review-Team hat den Eindruck gewonnen, dass die Planung und Durchführung von Evaluationen effektiv ist und dass das Verhältnis zwischen Umfang der Untersuchungen und Schwierigkeitsgrad einerseits und Zeit- und Ressourcenverbrauch andererseits günstig ist.

Die EFK vertritt prinzipiell die Ansicht, dass alle Untersuchungen an einen internationalen Vergleich geknüpft sein sollen. Alle analysierten Evaluationen enthalten einen Vergleich

⁵ In der Schweiz gibt es kein zentrales Datenregister.

dieser Art. Die internationalen Vergleiche haben zum Ziel, Beispiele guter Praxis in anderen Ländern darzulegen. Die Ämter knüpfen hohe Erwartungen an solche Vergleiche hinsichtlich weiterer Vorschläge zur Lösung ihrer Aufgaben. Bei der Untersuchung von Hörmitteln war der internationale Vergleich ein zentraler Teil der Untersuchung; bei der Untersuchung von Kompensationsgeschäften war er ebenfalls ein wesentlicher Aspekt. Bei beiden Untersuchungen ergeben die Vergleiche interessante Ergebnisse, die als Grundlage für die Schlussfolgerungen dienen. Bei der Untersuchung der Alkoholverwaltung wurde auf diesen Vergleich weniger Wert gelegt und es wurden weniger Ressourcen eingeplant. Es zeigte sich, dass es schwierig war, relevante Daten zu beschaffen, so dass der internationale Vergleich der Untersuchung nur einen geringen Mehrwert erzielen konnte. Der Norwegische Rechnungshof benutzt nur in geringem Umfang solche Vergleiche; in Einzelfällen hat die Staatsverwaltung einen solchen Vergleich nachgefragt.

3.2.4 Die Berichte von den Evaluationen sind gelungen

Alle Berichte der Evaluationen folgen einer ähnlichen Struktur. Sie enthalten eine Zusammenfassung, eine Einleitung, einen Hauptteil und Schlussfolgerungen. Die Zusammenfassung vermittelt eine gute Übersicht über den Kern des Berichts. Es wird eine kurze Einführung in das Ziel der Untersuchung, die Schlussfolgerungen sowie die Empfehlungen gegeben.

In der Einleitung werden der Hintergrund, die Fragestellungen und die methodische Vorgehensweise dargelegt. Das Ziel der Evaluation und die Problemstellungen werden klar und deutlich dargestellt. Die methodische Herangehensweise ist in Modulen deutlich dargestellt. Die nachvollziehbare Darstellung der methodischen Vorgehensweise ermöglicht eine Kontrolle, Überprüfung und allfällige Kritik.

Im Hauptteil des Berichts werden die Beurteilungskriterien und die Fakten dargestellt. Dieser Teil des Berichtes ist in erster Linie für die Ämter und andere mit dem Bereich Vertraute gestaltet. Die EFK verwendet Textboxen mit Beispielen, grafischen Darstellungen und Modellen, um die entsprechenden Ergebnisse übersichtlich zu präsentieren. Die Durchführung ist anhand von Anlagen dokumentiert, in denen Angaben zu Quellen und anderen Belegen gemacht werden. Der Zusammenhang zwischen den dargestellten Fakten und den Schlussfolgerungen ist systematisch und logisch. Das Peer-Review-Team ist der Auffassung, dass die Berichte insgesamt eine überzeugende Struktur aufweisen, leserfreundlich gestaltet sind und die Resultate der Evaluationen in einer angemessenen und geeigneten Form vermitteln. Mit Ausnahme des Armasuisse-Berichts bestätigen die Ämter, dass die Berichte leicht zu lesen sind und die Untersuchungen angemessen darstellen.

Alle Berichte münden in Empfehlungen. Die Empfehlungen nehmen eine zentrale Stellung ein, wenn sie zur Verbesserung der Verwaltung beitragen sollen. Es ist Aufgabe der EFK, die Empfehlungen auszuarbeiten, während die Ämter über die Durchführung der Empfehlungen entscheiden. Die EFK legt grossen Wert darauf, dass sich die Empfehlungen für die Korrektur von Schwächen eignen, die durch die Untersuchung aufgedeckt wurden. Sie müssen durchführbar sein und sich auf die zentralen Schwächen beziehen. Die EFK ist der Ansicht, dass eine begrenzte Anzahl Empfehlungen zweckmässig ist und dabei Prioritäten gesetzt werden sollten. Dadurch wird es für die EFK auch leichter zu kontrollieren sein, ob die Empfehlungen von den Ämtern auch realisiert worden sind.

3.3 Querschnittsprüfungen (QP)

3.3.1 Die Durchführung der QP ist gut, Themenwahl und Planung könnten jedoch besser sein

Die EFK folgt bei der Themenwahl für die QP ebenfalls einer festen Vorgehensweise. Neben dem Ideenpool, in den von den Mitarbeitenden Themenvorschläge eingegeben werden können, wird auch ein Verfahren zur Einschätzung des mit den Tätigkeiten der verschiedenen Verwaltungsbereiche verbundenen Risikos eingesetzt. Über Kontakte mit den Ämtern werden den Mandatsleitern ebenfalls Vorschläge unterbreitet. Für die Themenwahl bei QP ist ein komparativer Aspekt ausschlaggebend.

Als Schwäche während des Themenwahlprozesses für die QP wird die unzureichende fachliche Ausleuchtung der Themenvorschläge angesehen, bevor diese der Direktion zur Entscheidung vorgelegt werden. Gleichzeitig wird als eine Schwäche angesehen, dass die Mitarbeitenden, die über die entsprechenden Kompetenzen verfügen, zu wenig in den Prozess eingebunden werden. Nehmen die Mitarbeitenden nicht am Prozess teil, kann dies auch zu einem geringeren Engagement führen. Es ist auch eine Schwäche, dass die Themenwahl nicht schriftlich dokumentiert wird.

Zur fachlichen Unterstützung hat die EFK das Methodenblatt „Methodologische Notiz“ herausgegeben, die Prüfungsformen erläutert und die Bedeutung des Untersuchungsdesigns unterstreicht. Nach Angaben des Prüfungsteams sind diese Erläuterungen nicht ausreichend. Es gibt sonst auch zu wenig Anhaltspunkte für die Planung und Durchführung von QP.

In den beiden QP, die untersucht wurden, wurde die Planung unter der Bezeichnung Prüfprogramm/Prüfauftrag vorgenommen. Dies sind kurze, übersichtliche Pläne, die das Ziel der Prüfung und ihre Durchführung auf übergeordnetem Niveau darlegen. Die methodische Vorgehensweise wird zusammenfassend dargestellt. Die Pläne enthalten keine ausgearbeiteten Problemstellungen und geben wenig Information darüber, welche Beurteilungskriterien zugrunde gelegt werden sollen. Im Plan für die Untersuchung der Garantiesicherung werden keine Ressourcen, sondern lediglich ein Abschlussdatum angegeben. Der Plan für die Prüfung der elektronischen Geschäftsverwaltung enthält Meilensteine und ein Abschlussdatum. Ebenso sind Ressourcen an den einzelnen Projektmitarbeitenden geknüpft, allerdings sind diese nicht mit einzelnen Arbeitsaufgaben verbunden. Dadurch wird es schwierig, den Ressourcenbedarf zu planen (vorherzusehen).

Wie aus einem Gespräch mit den Prüfungsteams hervorgeht, ist man sich der Notwendigkeit bewusst, sich mit Teilen der Untersuchungen noch intensiver als im Prüfprogramm zu beschäftigen. Das Prüfungsteam hat aus diesem Grund eine umfangreichere Untersuchung des methodischen Konzepts, des Zeit- und Mittelaufwands sowie der Prüfungskriterien vorgenommen, die über das Prüfprogramm hinausgeht. Dies hat zur Absicherung einer zufriedenstellenden Durchführung der QP beigetragen.

Die EFK hat zur Prüfung der Bereiche IKT, Bau und Beschaffung Facheinheiten gebildet. Dadurch hat die EFK für diese Fachbereiche hervorragende Kompetenzen sichergestellt, was für die Planung und Durchführung der beiden untersuchten QP wichtig war. Bei der Zusammenstellung der Prüfungsteams nutzt die EFK die Kompetenzen innerhalb der Organisation gut aus. Die QP verfügen ausserdem über eine gute organisatorische Verankerung, indem ein Federführender⁶ benannt wird, der für die Betreuung und Steuerung der Untersuchungsdurchführung verantwortlich ist. In den beiden durchgeführten Fällen lag

⁶ Die Federführung kann sowohl der FB-Leiter als auch der Mandatsleiter haben, in den meisten Fällen allerdings der FB-Leiter.

eine gute Steuerung in der Durchführungsphase vor. Es war allerdings ein schwieriger Prozess, bei einigen der Vorgesetzten Zustimmung für die Pläne zu erhalten.

Erhebung und Analyse von Daten werden kompetent durchgeführt. Die EFK legt Wert darauf, dass die Qualität von Daten, die in Untersuchungen benutzt werden, abgesichert wird. Unter anderem werden alle Interviews verifiziert. In der Untersuchung der elektronischen Geschäftsverwaltung wurden alle in Interviews gesammelten Daten zur systematischen Analyse in Excel-Tabellen aufbereitet.

Obwohl das Peer-Review-Team meint, dass die beiden QP, die untersucht wurden, geeignete Themen haben und kompetent durchgeführt wurden, können der Prozess der Themenauswahl und die Planung von Untersuchungen verbessert werden. Das Thema sollte fachlich gründlicher durchleuchtet werden und die Mitarbeitenden sollten stärker als bisher einbezogen werden. Wenn möglich sollten auch Kriterien dafür entwickelt werden, von deren Erfüllung abhängig gemacht wird, ob eine QP durchgeführt werden soll. Diese fachlichen Abwägungen sollten schriftlich festgehalten werden, da die Begründung der Themenwahl ein zentrales Element bei der Planung einer Untersuchung darstellt. Im Plan sollten die methodische Vorgehensweise und die Entwicklung von Prüfungskriterien näher erläutert werden. Bei aufwendigen Untersuchungen sollten Problemstellungen formuliert werden, weil dies zu einer gezielten Durchführung beiträgt. Bei allen QP sollten Zeit- und Arbeitsaufwand in einem Plan präziser veranschlagt werden. Der Plan sollte konkrete Arbeitsaufgaben an Meilensteine knüpfen und die zur Verfügung stehenden Personenstunden festlegen. Insgesamt würden diese Massnahmen zu einer grösseren Sicherheit im Hinblick auf eine gute Themenauswahl und zu einer robusteren Durchführung der Prüfung führen, da dann der Plan eine grössere Hilfe für Projektleitung und -Mitarbeitende und ein besseres Werkzeug für Vorgesetzte zur Überwachung der Durchführung wäre. Der Plan wäre dann auch besser zur Kommunikation mit den Ämtern geeignet.

3.3.2 Die Berichte der QP überzeugen

In den QP wird ein Hauptbericht erstellt, der die ganze Untersuchung abdeckt. Wenn es relevant ist, wird (zusätzlich zum Hauptbericht) ein Teilbericht zu jeder geprüften Einheit erstellt. Die Hauptberichte enthalten eine Zusammenfassung mit einer kurzen Einführung in die Ziele, zentralen Befunde und Schlussfolgerungen. Das Peer-Review-Team meint, dass die Zusammenfassungen leicht zu lesen sind und eine gute Übersicht über den Kerngehalt der Berichte vermitteln.

In den Berichten zu beiden Prüfungen sind die Ziele der Prüfung, die methodische Vorgehensweise und die Prüfungskriterien erläutert. Prüfungskriterien, Fakten und Schlussfolgerungen sind klar voneinander getrennt. Die Schlussfolgerungen, die gezogen werden, sind klar begründet. Die Ämter bestätigen, dass die Berichte die Prüfungen gut und balanciert wiedergeben. Sie sind leicht zu lesen und erlauben Dritten, die Prüfungen nachzuvollziehen.

Im Bericht über die Garantiesicherung gibt es eine gute Erklärung zu den einzelnen Bestimmungen, die den Ausgangspunkt für die Analyse der Verwaltungspraxis bilden. Dadurch wird es einfach, den Zusammenhang zwischen Prüfungskriterien, Fakten und Schlussfolgerungen zu sehen. Das sorgt dafür, dass der Bericht leicht verständlich ist. Im Bericht zur elektronischen Geschäftsverwaltung sind hingegen die Prüfungskriterien nur wenig erklärt. Dadurch sind die Begründungen für die Schlussfolgerungen weniger zugänglich als im Bericht über die Garantiesicherung. Die Prüfungskriterien hätten deutlicher dargelegt werden müssen. Das Peer-Review-Team ist trotzdem der Auffassung, dass die

Berichte insgesamt eine gute Struktur haben, leserfreundlich sind und die Resultate der Prüfungen in einer guten Art und Weise vermitteln.

Wie bei den Evaluationen münden alle Berichte zu QP in Empfehlungen. Die EFK ist der Ansicht, dass eine begrenzte Anzahl Empfehlungen zweckmässig ist und dabei Prioritäten gesetzt werden sollten. Dies macht es den Ämtern leichter die Empfehlungen zu realisieren.

Die Ausarbeitung der Empfehlungen ist Aufgabe der EFK, während die Ämter über die Durchführung der Empfehlungen entscheiden. Hinsichtlich der Ordnungsmässigkeit kann die EFK den Ämtern auferlegen, die aufgedeckten Missstände zu beheben.

3.4 Die EFK führt einen konstruktiven Dialog mit den Ämtern

Die EFK legt grossen Wert auf einen konstruktiven Dialog mit den Ämtern, sowohl generell als auch bei der Durchführung der einzelnen Untersuchungen. Ziel ist es, Vertrauen zu schaffen, was nur durch Professionalität und Transparenz erreicht werden kann. Im Dialog ist die EFK um Engagement und Beteiligung an den Untersuchungen bemüht. Dennoch ist die EFK darauf bedacht, ihre Unabhängigkeit zu wahren.

Der Dialog mit den Ämtern verläuft sowohl formell als auch informell. Als ein Teil des formellen Dialogs werden regelmässig Sitzungen zwischen dem Leiter der EFK und der Amtsspitze abgehalten. Die Direktion der EFK nimmt ausserdem jährlich ein Mal an Sitzungen der Generalsekretärenkonferenz⁷ teil. Darüber hinaus führen die Mandatsleiter jährliche Sitzungen mit den Ämtern durch. Die Direktion ist ebenfalls an mehreren Schlussbesprechungen mit den Ämtern beteiligt, um zu unterstreichen, dass die Untersuchungen ein wichtiger Teil der Tätigkeit der EFK sind und auf Führungsebene behandelt werden sollten.

Die Ämter nehmen alle Planungsdokumente für die Evaluationen entgegen. Somit wird auch den Ämtern die Möglichkeit gegeben, Verbesserungsvorschläge beim Evaluationskonzept zu unterbreiten. Für QP wird der Prüfauftrag bei der Kommunikation mit den Ämtern auf die gleiche Art und Weise verwendet.

Auf das Antrittsgespräch wird vom Leiter der EFK viel Gewicht gelegt. Dieses muss absolut zufriedenstellend sein und das Ziel der Untersuchung deutlich darlegen. Aus den Gesprächen mit den Ämtern geht hervor, dass sie oftmals eine bessere Präsentation der Ziele und Absichten mit den QP benötigen, um darin die entsprechende Möglichkeit zu sehen, ihre Praxis zu verbessern. Die Ämter sind mit den QP als Prüfungsform nicht sehr gut vertraut und erwarten deshalb eine Fehler- und Mängelkontrolle, wie sie traditionell von der EFK durchgeführt wird.

Ein informeller Dialog zwischen der EFK und den Ämtern ist ebenfalls ein wichtiger Teil der Kommunikation. Der informelle Dialog erfolgt auf allen Ebenen der EFK und der Ämter.

Wie die Ämter zum Ausdruck bringen, sind sie mit dem Dialog mit der EFK grösstenteils zufrieden. Dieser ist gut strukturiert und funktioniert zur vollen Zufriedenheit. Die Ämter legen Wert auf transparente Untersuchungen und auf eine aufgeschlossene Einstellung der EFK gegenüber den Ansichten der Verwaltung. Die Themen sind oft komplex und erfordern, dass sich die EFK weiter in die entsprechende Problematik vertieft. Laut Angaben der Ämter führen die Evaluationen zu keinen unzumutbaren Arbeitsbelastungen etwa wegen Sitzungen oder der Datenbeschaffung.

⁷ Die Generalsekretärenkonferenz versammelt die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Departemente für Fragen der Interdepartementalen Koordination (Art. 53, RVOG).

3.5 Die EFK legt Wert darauf, aus ihren Erfahrungen zu lernen

Die EFK evaluiert die eigenen Arbeitsprozesse fortlaufend und korrigiert allfällige Schwachstellen. Die Erfahrungen aus den bereits durchgeführten Untersuchungen haben dazu geführt, dass die Direktion eine aktivere und systematischere Steuerung und Betreuung jeder einzelnen Untersuchung übernommen hat. Dies bedeutet, dass die Direktion jetzt die Pläne (Skizzen und Machbarkeitsstudien) erhält und den Verlauf der Projekte anhand der Pläne weiterverfolgen kann. Ausserdem ist zwischen der Direktion und dem Projektleiter / Prüfungsleiter ein direkter Kontakt etabliert worden, um zu Fragen während des Prüfungsprozesses Stellung nehmen zu können. Früher basierte die Steuerung auf der Berichterstattung und die Direktion befasste sich nur beim Auftreten von Problemen mit den Untersuchungen.

Die EFK arbeitet systematisch an einer verbesserten Gestaltung der Berichte. Im Zuge dessen sieht die Direktion ein Mal im Jahr ausgewählte Berichte durch, bewertet diese und bespricht, ob Verbesserungen notwendig sind. Die EFK hat auch den Themenwahlprozess für die QP verbessert.

Der FB-EVAL hat ein Excel-Formular erstellt, in dem einige Eckwerte registriert sind, wie beispielsweise der Mittelaufwand in den verschiedenen Phasen der Evaluationen, welche Aufträge vom Parlament erteilt oder in welchem Grad die Empfehlungen von den Ämtern akzeptiert worden sind. Am Ende jeder Evaluation wird routinemässig ein Debriefing durchgeführt. Hiermit wird das Ziel verfolgt, Erfahrungen aus dem Projekt zu ziehen, die bei der Planung und Ausarbeitung zukünftiger Projekte hilfreich sein können. Es wird grosser Wert auf ein offenes Gespräch in einem informellen Rahmen gelegt, sodass ein ehrliches Bild vom Verlauf des Evaluationsprozesses widerspiegelt wird. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass die EFK die Informationen nutzen kann, um daraus zu lernen und Verbesserungen vorzunehmen.

4 Beobachtungen zum Nutzen der Untersuchungen

4.1 Evaluationen und QP tragen zur Verbesserung der Verwaltungspraxis in den Ämtern bei

Die Ämter sind die primären Adressaten der Berichte der EFK. Die meisten Ämter unterstreichen, dass die Evaluationen und QP generell gute und interessante Untersuchungen sind, die auf wesentliche Mängel in der Verwaltungspraxis der Bundesverwaltung hinweisen. Die Ämter legen grossen Wert darauf, dass die Evaluationen Aspekte der Verwaltungstätigkeit beleuchten, von denen sie nur unzureichend Kenntnis haben. Die Ämter befassen sich mit den in den Untersuchungen behandelten Schwachstellen, um diese zu verbessern. Somit tragen die Untersuchungen der EFK zur Verbesserung der Tätigkeiten der Bundesverwaltung bei.

Sowohl das langjährige Mitglied der FinDel als auch die EFK sind der Auffassung, dass die Wahl relevanter Themen eine zentrale Voraussetzung dafür bildet, dass die EFK einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Verwaltung leisten kann. Die Ämter bringen zum Ausdruck, dass sich die Untersuchungen der EFK auf Bereiche mit Handlungsbedarf beziehen

Das langjährige Mitglied der FinDel und die EFK betonen, dass es wichtig ist, dass die Prüfungen auf kompetente Art und Weise durchgeführt werden und die Schwächen der Verwaltungspraxis gut dokumentiert werden. Weiterhin müssen sich die Empfehlungen zur Umsetzung eignen. Die Ämter legen Wert darauf, dass die Empfehlungen relevante Vorschläge enthalten, wie die Ämter ihre Aufgaben besser lösen können. Die Ämter gaben an, dass die Empfehlungen aus zwei der drei untersuchten Evaluationen umgesetzt werden. Es ist unklar, ob die Empfehlungen der Rüstungsbeschaffungs-Prüfung angewendet werden. Die Ämter sind der Meinung, dass die Empfehlungen, welche die EFK in den beiden untersuchten QP gab, umgesetzt werden. Unter anderem hat die Prüfung der elektronischen Geschäftsverwaltung dazu geführt dass die Bundesverwaltung eine eigene Organisation ins Leben gerufen hat, die dafür Sorge tragen soll, dass die Empfehlungen umgesetzt werden.

Obwohl die Ämter die Schwächen, auf die hingewiesen wird, nachvollziehen können, wollen sie die Empfehlungen in einigen Fällen erst nach Darlegung der Konsequenzen durchführen. Ausserdem müssen Kosten und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen. Die Implementierung der Empfehlungen ist überdies oft zeitintensiv und nimmt viele Mittel in Anspruch.

Um zur Durchführung der von der EFK vorgeschlagenen Massnahmen beizutragen, hat die EFK ein Kontrollsystem geschaffen, das die Umsetzung ihrer Empfehlungen kontrolliert. Das Resultat wird an die FinDel übersandt. Im Vergleich dazu prüft der Norwegische Rechnungshof nach drei Jahren routinemässig, ob und welche Massnahmen die Verwaltung zur Verbesserung der Schwächen, die durch den ersten Bericht aufgedeckt wurden, eingeführt hat. Das Ergebnis wird in einem eigens dazu angefertigtem Dokument zuhanden des Parlaments berichtet. Es kommt vor, dass der Norwegische Rechnungshof eine neue Untersuchung zum gleichen Thema in Gang setzt, wenn festgestellt wird, dass bisher keine geeigneten Massnahmen ergriffen wurden.

Sowohl das langjährige Mitglied der FinDel als auch die Ämter machen deutlich, dass sie grosses Vertrauen gegenüber der EFK haben. Dies wird mit der Unabhängigkeit und Professionalität der EFK begründet. Die Untersuchungsprozesse sind transparent und die Untersuchungen erscheinen neutral. Die Ämter unterstreichen, dass ihren eigenen Gutachten nicht das gleiche Vertrauen entgegengebracht wird wie den Untersuchungen der EFK. Selbst dort, wo die Ämter Kenntnis von Schwächen ihrer eigenen Arbeit haben, schätzen sie die

EFK und ihre Fähigkeit, diese Schwächen dokumentieren und bestätigen zu können. Dies kam besonders bei den QP zum Informatikrat Bund und zur Alkoholverwaltung zum Ausdruck. Die Ämter weisen ebenfalls darauf hin, dass die EFK eine Position innehat, die bewirkt, dass die entsprechenden Fälle auf der richtigen politischen und verwaltungshierarchischen Ebene behandelt werden, sodass die Mängel in der Verwaltungspraxis ausgebessert werden. Das Mitglied der FinDel macht darauf aufmerksam, dass die Unabhängigkeit auf einer fundierten rechtlichen Grundlage beruht, die EFK jedoch darauf achten muss, dass diese bei der Themenwahl und der Durchführung der Untersuchungen auch wahrgenommen wird. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die EFK über kompetente und engagierte Mitarbeitende verfügt, welche die notwendige Integrität aufweisen.

4.2 Die Evaluationen tragen mit sachlichen Informationen zur politischen und öffentlichen Debatte bei

Das langjährige Mitglied der FinDel und die EFK sind beide der Meinung, dass es Aufgabe der EFK ist, mit sachlichen Informationen zur politischen und öffentlichen Debatte beizutragen, besonders durch Evaluierungen, die sich mit der gesellschaftlichen Wirkung der Verwaltungspraxis befassen.

Die EFK legt Fakten zur Wirkung politischer Massnahmen offen und unterstützt so das Parlament bei deren weiterer politischer Gestaltung. Dies betrifft auch die Unterstützung des Parlamentes bei der Gestaltung und Änderung von Gesetzen. Die Untersuchung der Rüstungsbeschaffung, welche die Wirkung der Kompensationsgeschäfte näher beleuchtet, ist ein Beispiel dafür, dass eine Untersuchung neue Kenntnisse vermitteln kann, die für die weitere politische Debatte von Bedeutung sind.

Wenn die EFK politisch interessante Themen behandelt, die zu Diskussionen führen, muss sich die Organisation Kritik stellen können. Dies wird oft bei Untersuchungen der Fall sein, die vom Bundesrat oder der FinDel initiiert worden sind. Es ist wichtig, dass die EFK der Kritik nicht ausweicht. Dies hat die EFK unter anderem dadurch gezeigt, dass sie trotz der Kritik von Armasuisse an den Schlussfolgerungen festhält.

Damit die Untersuchungen der EFK einen Beitrag zur öffentlichen Debatte leisten können, muss sich die EFK auch gegenüber der Öffentlichkeit als glaubwürdige Organisation präsentieren. Die EFK betrachtet Offenheit als ein wichtiges Mittel zur Schaffung von Glaubwürdigkeit. Offenheit ermöglicht der EFK, ein Bild von sich als Organisation zu vermitteln, das von Qualität, Wesentlichkeit und Unabhängigkeit geprägt ist. Durch die Veröffentlichung⁸ der Untersuchungen stellt sich die EFK unter anderem der Überprüfung ihrer Untersuchungen durch andere Organe mit der entsprechenden fachlichen Kompetenz.

Einige der von der EFK vorgenommenen Untersuchungen haben zu einer öffentlichen Debatte geführt. Dies betrifft unter anderem die Untersuchungen zur Hilfsmittelpolitik und Rüstungsbeschaffung. Die EFK legt grossen Wert auf die Gestaltung der Berichte in Hinblick auf Leserfreundlichkeit. Nach Einschätzung des Mitglieds der FinDel kommt die Botschaft in den Berichten der EFK in der Öffentlichkeit nicht immer deutlich genug zum Ausdruck. Es kann deshalb zweckmässig sein, dass die EFK grösseren Wert auf die Öffentlichkeitsarbeit legt, damit die Hauptpunkte der Untersuchungen besser zur Geltung kommen.

⁸ Die Gesetzesänderung aus dem Jahr 1999 ermöglicht es der EFK, das Ergebnis ihrer Untersuchungen veröffentlichen zu können.