

# WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN BEI DER EIDG. FINANZKONTROLLE

## Geeignete Evaluationsthemen auswählen und nützliche Empfehlungen machen

**Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) verlagert ihr Gewicht zunehmend auf die Prüfung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung des Bundes. Dazu hat sie einen neuen Fachbereich mit der Durchführung von Evaluationen betraut. Nach zehn Jahren und 42 publizierten Berichten hat die EFK Bilanz gezogen.**

Ähnlich wie bei den Rechnungshöfen und den Finanzaufsichtsbehörden insbesondere angelsächsischer Länder haben sich die Aufgaben der EFK stark gewandelt. Die EFK begnügt sich nicht mehr mit «Compliance Audits» und realisiert immer mehr «Performance Audits».

Als unabhängige Finanzkontrolle wählt die EFK ihre Prüfthemen weitestgehend (80%) selbst aus, was ein grosses Privileg ist, gleichzeitig aber auch eine grosse Verantwortung bedeutet. Gestützt auf das Finanzkontrollgesetz beschränkt sich die EFK dabei auf Bereiche mit grösseren finanziellen Auswirkungen. Sie wählt Evaluationsthemen in Bereichen, die noch kaum evaluiert wurden oder eher technischer Natur sind.

In der Bilanz wurde überprüft, ob die Auswahl der durchgeführten Evaluationen geeignet war, ob die Ergebnisse einen Mehrwert geschaffen haben und inwiefern die Empfehlungen auch umgesetzt wurden [1]. Im Hintergrund stand dabei die Frage, wie Evaluationsthemen identifiziert werden können, deren Untersuchung die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundespolitik verbessert.

### 1. BERICHTE MIT WEGWEISENDEN ERGEBNISSEN

In einem Bericht über Kompensationsgeschäfte bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland zeigte die EFK auf, dass ein grosser Teil der indirekten Kompensationsgeschäfte keine zusätzlichen Aufträge in der Schweiz generierte. Es handelte

sich um Aufträge, welche die Schweizer Firmen angesichts ihrer starken wirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Ausland ohnehin erhalten hätten. In einer Untersuchung zum Arzttarif Tarmed kritisierte die EFK die jahrelangen Blockaden einer Überarbeitung durch die Tarifpartner und hat vorgeschlagen, das Krankenversicherungsgesetz anzupassen, um die Kompetenzen des Bundesrats zu stärken. Vor Kurzem konnte der Bundesrat einen kostenneutralen Vorschlag unterbreiten, um die Hausärzte zulasten der Spezialärzte finanziell besserzustellen.

Die Empfehlungen der EFK waren verschiedentlich mit Einsparungen verbunden. So bewirkte eine Evaluation über die Hörgeräte ab 2011 jährliche Kosteneinsparungen von CHF 30 bis 40 Mio. für die Invalidenversicherung. Unter anderem wurde empfohlen, die vorgeschriebenen und subventionsberechtigten Konsultationen der Akustiker teilweise abzuschaffen. Eine Untersuchung zu den Abgastests bei Motorfahrzeugen führte bei den Automobilisten ab 2013 zu jährlichen Entlastungen von etwa CHF 80 Mio. Die EFK hatte dazu vorgeschlagen, den Prüfintervall aufgrund der neuen eingebauten Selbstdiagnoseinstrumente zu strecken, ohne Einbussen bei der Luftqualität hinnehmen zu müssen.

Erwähnenswert ist schliesslich eine Untersuchung der EFK über den Kapitalbezug bei der beruflichen Vorsorge. Die EFK identifizierte verschiedene Doppelbesteuerungsabkommen, welche eine Nichtbesteuerung des Vorsorgekapitals bewirkten. Anstatt eine Doppelbelastung zu vermeiden, wur-



EMMANUEL SANGRA,  
LIC. IUR., MPA,  
LEITER FACHBEREICH,  
PRÄSIDENT  
DER SCHWEIZERISCHEN  
EVALUATIONSGESELL-  
SCHAFT (SEVAL),  
EIDG. FINANZKONTROLLE,  
BERN



LAURENT CRÉMIEUX,  
DR. ÈS SC. POL.,  
PROJEKTLEITER, FACH-  
BEREICH «WIRTSCHAFT-  
LICHKEITSPRÜFUNG  
UND EVALUATION»,  
EIDG. FINANZKONTROLLE,  
BERN

den die bezogenen Vorsorgekapitalien überhaupt nicht besteuert. Verschiedene Abkommen wurden aufgrund der Analyse mittlerweile geändert.

Nicht alle Empfehlungen an die Adresse des Parlamentes vermochten dieses zu überzeugen. So hat die EFK im Jahr 2005 beispielsweise empfohlen, den Kapitalbezug bei der

---

*«Die Empfehlungen der EFK waren verschiedentlich mit Einsparungen verbunden.»*

z. Säule in gewissen Fällen zu beschränken, um nicht die Ergänzungsleistungen oder die Sozialhilfe von Kantonen und Gemeinden zu belasten. Bundesrat und Parlament waren nicht bereit, diese Freiheit einzuschränken und zählten auf die Eigenverantwortung. Offenbar waren die Befürchtungen der EFK dennoch gerechtfertigt. Im Mai 2012 machte die Sozialdirektorenkonferenz einen Vorstoss im Sinne der Empfehlungen der EFK. Auch nicht überzeugt werden konnte das Parlament von der Empfehlung, gestaffelte Kapitaleinkünfte nicht unterschiedlich zu besteuern, um eine Steueroptimierung für gut Informierte, wie sie vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt war, zu vermeiden.

Das Echo der veröffentlichten Berichte in der Presse ist unterschiedlich. Nutzen und öffentliche Sichtbarkeit von Untersuchungsergebnissen gehen nicht immer Hand in Hand. Die EFK setzt auf die Umsetzung der Empfehlungen und weniger auf die reisserische Bekanntmachung in den Medien. Die Empfehlungen sind primär auf eine Optimierung des Gesetzesvollzugs und weniger auf das Umkrempeln der bestehenden Regelwerke ausgerichtet. Die Empfehlungen für einen effizienteren und sparsameren Aufgabenvollzug sind weniger spektakulär als eine Gesetzesrevision.

## **2. WIE WERDEN GEEIGNETE EVALUATIONSTHEMEN AUSGESUCHT?**

Für eine unabhängige Finanzkontrolle gibt es unzählige mögliche Untersuchungsbereiche. Die Wahl des richtigen Evaluationsgegenstands zur richtigen Zeit ist daher eine Herausforderung. Die Empfehlungen sollen umsetzungs- und benutzerorientiert sein. Die Komplexität der Bundesgesetzgebung, die Koordination der Evaluationsresultate mit der politischen Agenda und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten mit anderen laufenden oder geplanten Evaluationen stellen hohe Anforderungen an die Themenwahl.

Sind die von Parlament und Bundesrat in Auftrag gegebenen Studien zweckmässiger als die von der EFK selbst gewählten Themen? Soll die EFK Themen bearbeiten, welche

Abbildung: **AKZEPTANZ UND UMSETZUNG DER EFK-EMPFEHLUNGEN**  
in %

	Ja	Teilweise	Nein
Anteil der von den Adressaten akzeptierten Empfehlungen (Total formulierte Empfehlungen: N = 235)	71	15	14
Anteil der nach 3–4 Jahren effektiv umgesetzten Empfehlungen (Total überprüfte Empfehlungen: N = 113)	54	25	21

in der Öffentlichkeit diskutiert werden oder Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen sind? Soll sie die Meinung des Geprüften berücksichtigen? Soll die EFK nur in Bereichen aktiv werden, wo der Geprüfte einen Handlungsspielraum oder gewichtige Kompetenzen hat? Sollen Themen gesucht werden, welche einfach erlauben, zentrale Fragestellungen zu formulieren? Die EFK analysierte ihre 42 Berichte auf Grundlage dieser Fragen mit dem Ziel, den Nutzen zukünftiger Evaluationen weiter zu verbessern.

Den Nutzen von Evaluationen ermittelte die EFK anhand der formulierten, akzeptierten und umgesetzten Empfehlungen (vgl. Abbildung). Während der betrachteten zehn Jahre richtete die EFK 235 Empfehlungen an die geprüften Verwaltungseinheiten, den Bundesrat und das Parlament. Mit den Empfehlungen sollten primär die Organisation, die Prozesse und die Transparenz verbessert werden. Einzelne Empfehlungen hatten Einsparungen oder Einnahmenverbesserungen zum Ziel. Insgesamt konnte die EFK feststellen, dass 86 Prozent der Empfehlungen ganz oder teilweise von den geprüften Stellen akzeptiert wurden. Bei etwa 20 Evaluationen wurde die Umsetzung der Empfehlungen nach drei oder vier Jahren geprüft. Die Folgeprüfungen zeigten, dass 54 Prozent der Empfehlungen vollständig und 25 Prozent teilweise umgesetzt wurden. Diese Zahlen zeigen, dass die Evaluationen einiges bewirken konnten.

### 3. KEINE ZAUBERFORMEL – ABER LEHREN FÜR NUTZENBRINGENDE EVALUATIONEN

Zwar vermochte die Analyse der 42 Berichte keine einzelnen Erfolgsfaktoren identifizieren, welche den Nutzen von Evaluationen garantieren. Folgende Lehren können dennoch gezogen werden:

Wenn es nicht gelingt, innert kurzer Zeit im Rahmen der Themenabklärung zu Beginn der Evaluation die richtigen Fragen zu stellen, ist der Erfolg bereits fraglich.

Die initiale Haltung des Geprüften ist nicht entscheidend für die zukünftige Umsetzung der Empfehlungen. Starker Widerstand gegen eine Evaluation ist deshalb kein hinreichender Grund, auf eine Untersuchung zu verzichten. Dabei ist es jedoch wichtig, die Hintergründe einer ablehnenden Haltung zu verstehen. Opposition kann sowohl durch die Vermeidung von als unnötig empfundenem Aufwand für

wenig relevante Evaluationsthemen wie auch durch den mangelnden Willen zur Untersuchung möglicher Problem-bereiche motiviert sein.

Bereiche, in denen der Bund nur über geringe Handlungsmöglichkeiten verfügt, sind nicht a priori von Evaluationen auszuschliessen. Die EFK kann nämlich Aspekte thematisieren, welche zwar nicht im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehen, aber dennoch wichtig für das föderale Zusammenspiel und die Zusammenarbeit mit Trägern von Bundesaufgaben sind, beispielsweise im Bereich der Grundlagenforschung oder der Hochschulen.

### 4. IDEENVORRAT ALS GRUNDLAGE FÜR EINE SYSTEMATISCHE THEMENWAHL

Für ein unabhängiges Finanzaufsichtsorgan wie die EFK bleibt die Wahl der richtigen Themen eine der schwierigsten Aufgaben. Ein grosser Ideenvorrat und eine klare Strategie, kombiniert mit einem systematischen, transparenten und risikobasierten Auswahlprozess erleichtert diese Aufgabe. Entscheidend sind eine gründliche Themenabklärung sowie die richtige Einschätzung der verfassungsmässigen Möglichkeiten und Grenzen einer unabhängigen Finanzkontrolle.

Im Verhältnis zum Parlament versteht die EFK ihre Rolle als neutraler Informationslieferant. Politische Entscheide

*«Wenn es nicht gelingt, innert kurzer Zeit die richtigen Fragen zu stellen, ist der Erfolg bereits fraglich.»*

sollen in Kenntnis der massgeblichen Grundlagen getroffen werden können. Auf diese Weise können sterile Diskussionen in Ermangelung relevanter Zahlen und Fakten vermieden werden. Die EFK verfolgt eine proaktive Prüftätigkeit, um die politische Agenda mit Themen zu bereichern, welche selten im Mittelpunkt der politischen Diskussion stehen und bei denen sich die Herausforderungen oft hinter technischen Details verstecken.

Im Verhältnis zur Verwaltung will die EFK benutzerorientierte Empfehlungen formulieren, um einen Mehrwert zu schaffen. Die Erfahrung zeigt, dass das grösste Verbesserungspotenzial oft in Bereichen mit raschem technologischem Fortschritt, in Bereichen mit einem hohen Koordinationsbedarf zwischen Verwaltungseinheiten sowie in Bereichen mit partnerschaftlichen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und Subventionsbezüglern liegt. Vor diesem Hintergrund ist es vorteilhaft, gut abgegrenzte Evaluationsthemen auszuwählen, welche nicht in jedem Fall zu öffentlich wahrgenommenen spektakulären Ergebnissen führen müssen. ■

**Anmerkung:** 1) Synthese eines Artikels, der in der Zeitschrift «LEGES» unter dem Namen «Choisir des thèmes d'évaluation aboutissant à des recommandations utiles – Enseignements tirés de dix ans d'évaluation au Contrôle fédéral des finances» erschienen ist, LEGES 2013/3, S. 693–709. Dieser Artikel wurde auf Deutsch übersetzt und ist auf der Website der EFK publiziert.