



# Evaluationsaktivitäten der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

Forum für Rechtssetzung vom 26. Juni 2014

Christoph Bättig, Leiter Parlamentarische Verwaltungskontrolle





# Übersicht

- Rechtsgrundlagen
  - Parlamentarische Oberaufsicht (169 BV)
  - Wirksamkeitsüberprüfung (170 BV)
  
- Evaluationen der PVK
  - PVK
  - Aktuelle Evaluationen
  - Evaluationsverständnis und Ablauf

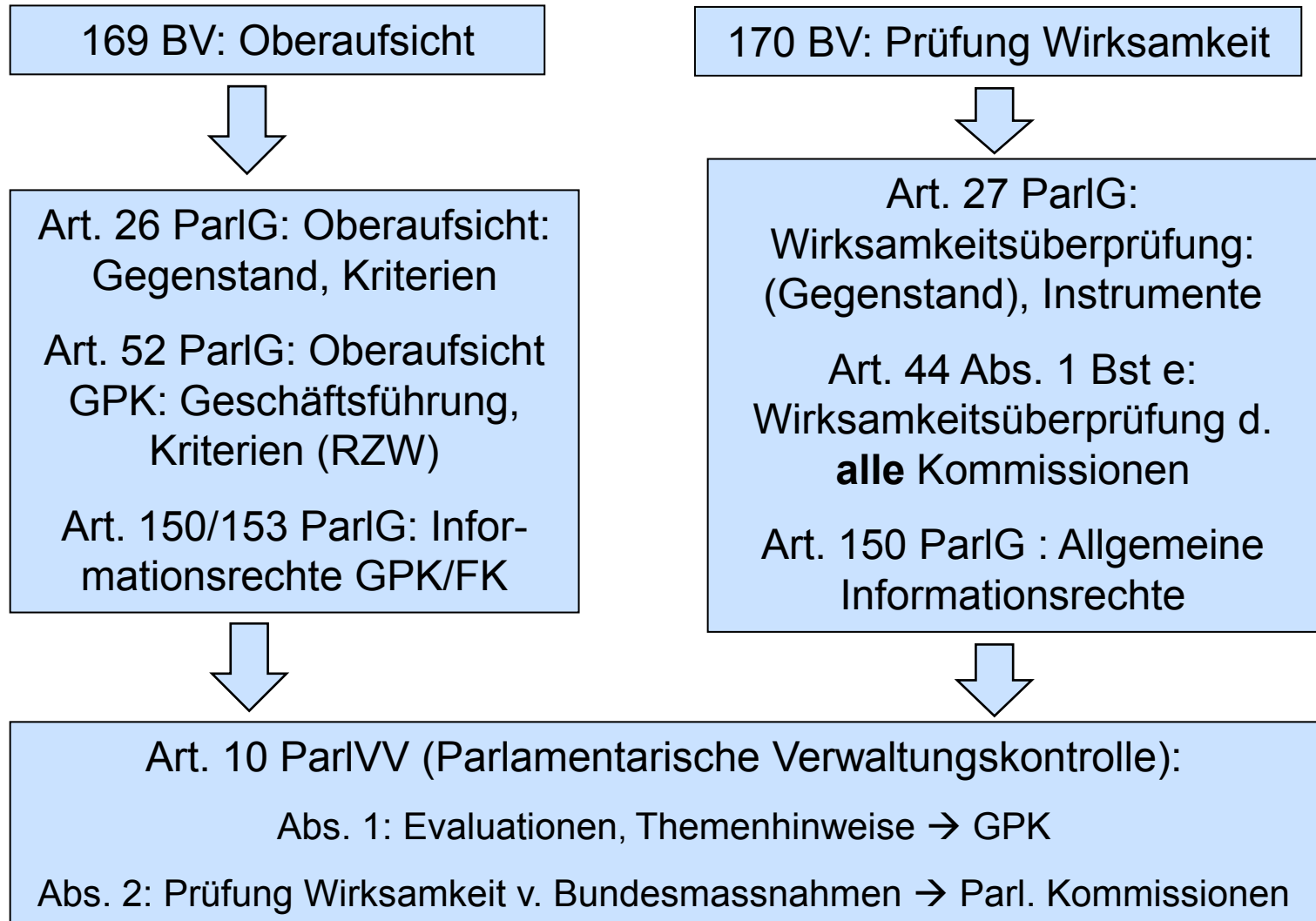


## «Historische» Entwicklung

- Krisen der 80-/90-er Jahre (Fichenaffäre, Geheimarmee)
  - Professionalisierung der Oberaufsicht (Ausbau Sekretariat GPK, Gründung PVK 1990/91)
  
- Entwicklung zum Leistungsstaat und zunehmend finale Gesetzgebung erhöht Bedeutung der parlamentarischen Vollzugs- und Wirkungskontrolle
  - Artikel 170 BV (1999): Überprüfung der Wirksamkeit als Auftrag der Bundesversammlung, Evaluation als Instrument (PVK)



# Rechtsgrundlagen im Überblick





# Parlamentarische Oberaufsicht (Art. 169 BV, Art. 26 ParlG)

- ▭ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 169 BV)
- ▭ Kommissionen:
  - Finanzaufsichtskommissionen (Art. 50 ParlG)
  - Geschäftsprüfungskommissionen (Art. 52 ParlG)
- ▭ Kriterien: (Art. 26, 50, 52 ParlG, Art. 8 FHG)
  - Rechtmässigkeit
  - Zweckmässigkeit
  - Wirksamkeit
  - Ordnungsmässigkeit
  - Wirtschaftlichkeit

*Geschäftsprüfungskommissionen*

*Finanzkommissionen*
- ▭ Themenhinweise und Durchführung von Evaluationen durch PVK im Auftrag der GPK (Art. 10 Abs. 1 ParlVV)



## Wirksamkeitsprüfungen (Art. 170 BV, Art. 27 ParlG)

- ▭ Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden (Art. 170 BV)
- ▭ Art. 27 ParlG: Die zuständigen Organe der Bundesversammlung können
  - a. verlangen, dass der Bundesrat Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen lässt
  - b. die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen
    - **PVK** (Art. 10 Abs.1 Bst. b ParlVV)
  - a. selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben.
    - **PVK** (Art. 10 Abs. 2 ParlVV)



## Informationsrechte der PVK (Art. 10 ParlVV i.V.m. Art. 67 und Art. 153 ParlG)

- ▭ Die Informationsrechte der PVK entsprechen jenen der Kommissionen, für die sie tätig ist
- ▭ D.h. für Aufträge der GPK
  - Die PVK hat das Recht, mit allen Bundesbehörden direkt zu verkehren und von ihnen Auskünfte sowie Unterlagen zu verlangen
  - Die Auskunftspflicht der Behörden wird gegenüber der PVK nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt
  - Die PVK kann externe Sachverständige beiziehen und ihnen dieselben Informationsrechte übertragen (Art. 10 ParlVV i.V.m. Art. 67 und Art. 153 ParlG)





# Wozu Evaluationen der PVK?



**Maria Bernasconi, Nationalrätin, Präsidentin der  
GPK-N, 2009 bis 2011**

« Le CPA aide le parlement de milice, de manière professionnelle, à évaluer l'action des autorités étatiques [...]. Les **évaluations** du CPA contribuent ainsi à **l'objectivation** de la controverse politique, en particulier lorsqu'il s'agit de **contrôles particulièrement complexes ou controversés** »





## Die PVK

- Interdisziplinäres Team
- 4.3 Stellen + 0.8 Hochschulpraktikant/in
- Teil der Parlamentsdienste: fachlich unabhängiger, administrativ dem GPK-Sekretariat unterstellter Dienst





## Publizierte Evaluationen der PVK (letzte 12 Monate)

<b>Evaluation</b>	<b>Rat</b>	<b>Bericht PVK</b>	<b>Bericht GPK</b>
Wahl oberster Kader durch den Bundesrat	N	Juni 13	Nov 2013
Koordination im Bereich der Aussenpolitik	N	Juni 13	Feb 2014
Zulassung und Überprüfung Medikamente (KVG)	S	Juni 13	März 2014
Aufenthalt aufgrund der Personenfreizügigkeit	N	Nov. 13	April 2014
Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung	S	März 14	



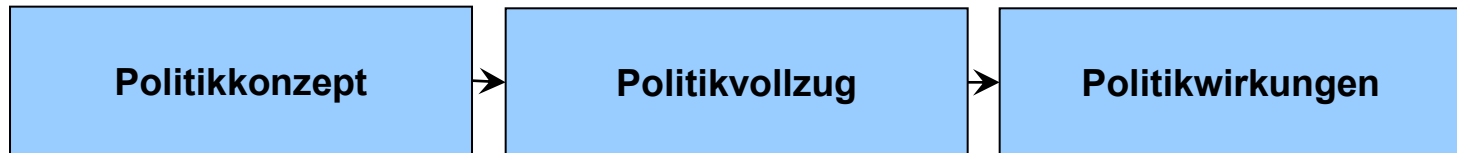
# Laufende Evaluationen

<b>Evaluationen</b>	<b>Rat</b>
Unabhängigkeit v. Regulierungs- u. Aufsichtsorganen	S
Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes (FFF)	N
Kooperationen der Schweizer Armee	S
Steuerung der Berufsbildungspolitik durch den Bund	N
Gewinnung u. Bindung von diplomatischem Personal	S



# Evaluationsverständnis der PVK

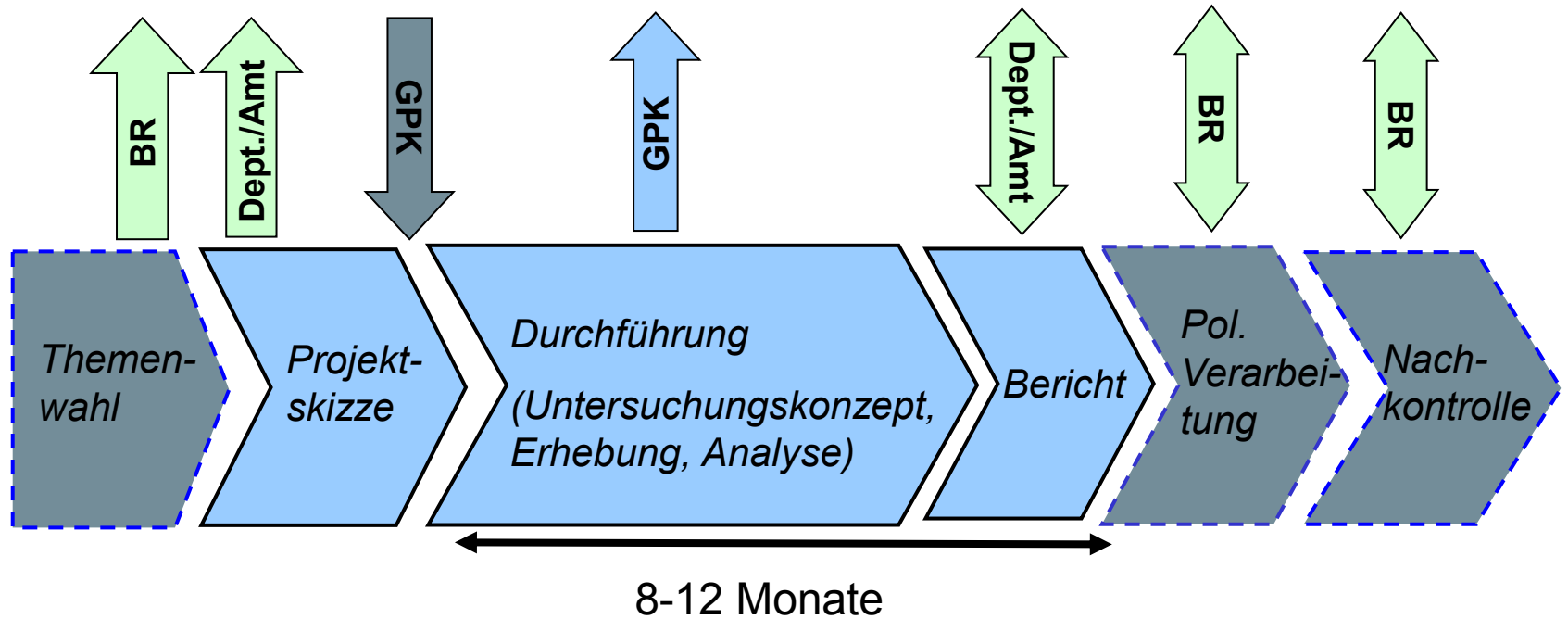
- Bewertung der Konzeption, des Vollzugs, der Wirkungen von Massnahmen des Bundes:



- Typische Fragen
  - Ist die Massnahme zweckmässig konzipiert?
  - Wird sie effizient umgesetzt?
  - Erreicht sie die angestrebten Wirkungen?
- Wissenschaftliche Methode: systematische, transparente Bewertung
- I.d.R. empirische Grundlage (Interviews, Umfragen, Dokumentenanalyse, Sekundäranalyse von Daten der Verwaltung, Erhebungen vor Ort)



# Ablauf einer Evaluation für die GPK



Legende:

Lead GPK

Lead PVK



# Themensuche und Politikmonitoring



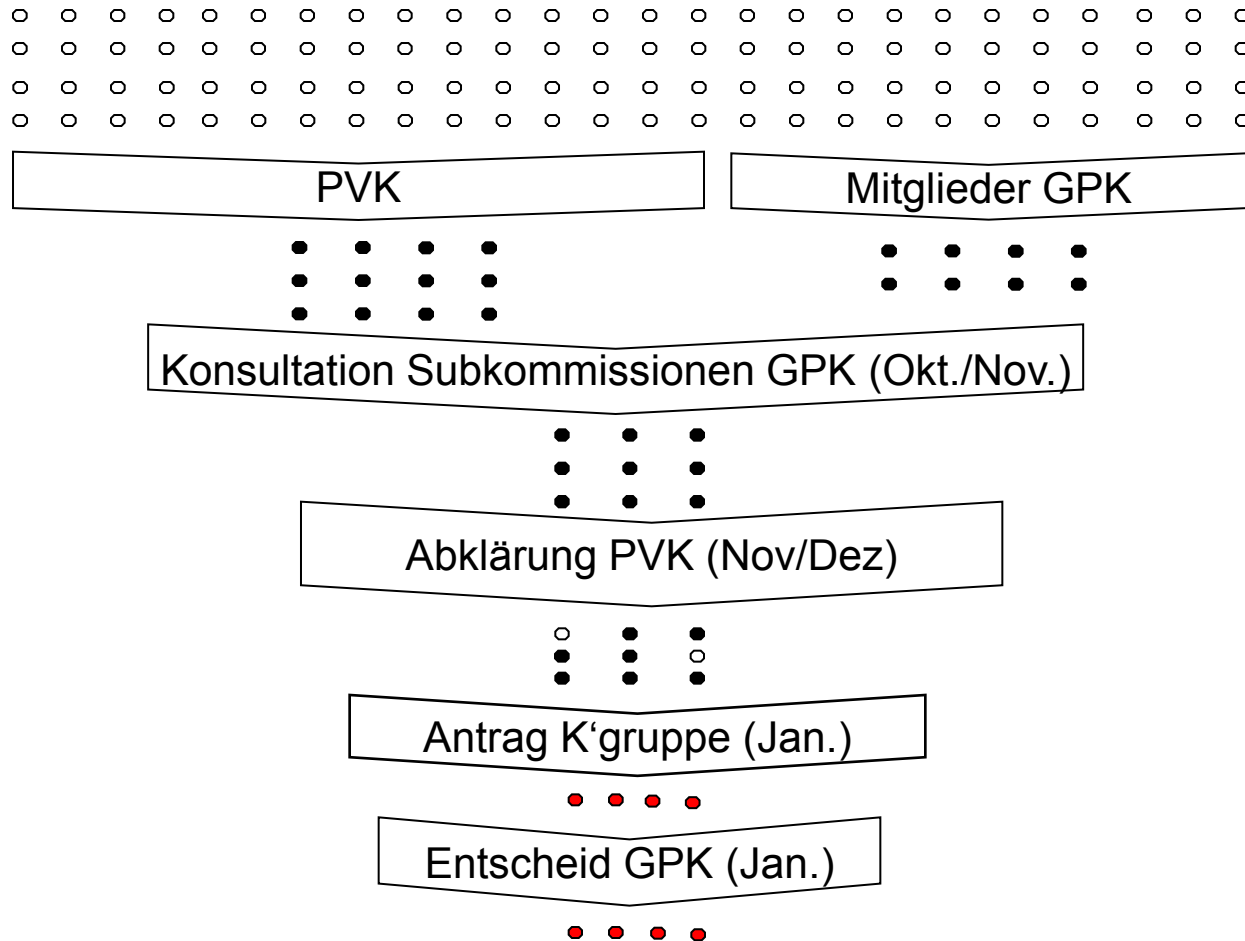
- ▭ Politikmonitoring durch Mitarbeitende der PVK:
  - Wo gibt es Probleme?
  - Sind diese relevant für die Oberaufsicht?
- ▭ Quellen: Hinweise von Parlamentariern, Experten, Verwaltung, allgemeine und spezialisierte Presse...
- ▭ Mehrstufiges Konsultations- und Entscheidungsverfahren mit GPK und deren Subkommissionen

## **Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs:**

- ▭ Fragen im Hinblick auf Geldflüsse, Mittelverwendung und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Bundesverwaltung und NGOs
- ▭ Ableitung Fragestellung: Wie ist die verwaltungsseitige Steuerung der Kooperation mit NGOs zu beurteilen?



# Ablauf Themenwahl (schematisch)







# Projektskizze – Erteilung des Mandats



- ↪ Projektskizze mit Untersuchungsvarianten
- ↪ Entscheid der Subkommission über definitiven Auftrag
- *Ab diesem Zeitpunkt arbeitet die PVK unabhängig*

## **Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs:**

### Untersuchungsvarianten

1. Vergleich der Praxis verschiedener Bundesämter
2. Internationaler Vergleich



# Durchführung der Evaluation

- ↪ Die PVK arbeitet mit wissenschaftlichen Methoden (Triangulation, Empirie)
- ↪ Sie zieht bei Bedarf auch externe Experten bei



## **Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs – intersektoraler Vergleich (Entwicklungszusammenarbeit, Landwirtschaft, Umwelt)**

- ↪ Auswertung der Geldflüsse (Daten der Eidg. Finanzkontrolle)
- ↪ Dokumentenanalyse: über 100 Dokumente, z.B. interne Weisungen, Prozessbeschreibungen, Musterverträge u.ä.
- ↪ 35 Interviews: Bundesverwaltung, NGOs, Rechtsexperten



# Berichterstattung der PVK



- ↪ **Bericht** der PVK zuhanden der GPK:  
wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen
- ↪ **Materialien**: Beschreibung der Methodik und Detailergebnisse  
(Nachvollziehbarkeit!)
- ↪ **Verwaltungskonsultation!**

## Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs – Ergebnisse:

- ↪ Grosse Varianz in der rechtlichen Vorgaben und in der Praxis
- ↪ Steuerung der Verwaltung teilweise nicht zweckmässig:
  - wenig Wettbewerb bei der Auftragsvergabe
  - Kontrolle nicht geeignet, um allfällige Zweckentfremdungen zu eruieren
  - Kriterien zur Bemessung von Subventionen nicht genügend klar



# Nutzung der Evaluation durch die GPK

- Bericht der GPK
  - Politische Wertung der Ergebnisse
  - Formulierung von Empfehlungen an Bundesrat

## Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen

Bericht der  des Ständerates

vom 21. August 2009

---

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,  
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte,  
Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) zieht 1

## Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGO:

Bericht der GPK-S mit 5 Empfehlungen an den Bundesrat u.a.:

- verstärkte Anwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren,
- verbesserte Kontrollmechanismen, um das Risiko der Zweckentfremdung einzuschränken



# Wozu Evaluationen der PVK?



## **Hans Hess, Ständerat, Präsident der GPK-S**

«Die Evaluationen der PVK tragen massgeblich dazu bei, die parlamentarische Kontrollfunktion zu stärken und die Transparenz des staatlichen Handelns zu erhöhen.»





## Nutzung in Medien: Kooperationen mit NGO

Bericht PVK vom 10.6.2009 (S. 23):

▫ «(...) weshalb die betreffenden Bundesämter nicht gewährleisten können, dass keine Zweckentfremdungen erfolgen. Dies impliziert jedoch **nicht**, dass bei den betreffenden NGOs Zweckentfremdungen wahrscheinlich sind.»

Weltwoche 16.9.2009 (Grauzonen einer Partnerschaft)

▫ «Die Schweizer Entwicklungshilfe gleicht einem monopolähnlichen Gebilde. (...) Finanzmittel werden mit **hoher Wahrscheinlichkeit** zweckentfremdet (...). Dies zeigt ein neuer Bericht.»





# Medien: Pressespiegel Evaluation Expertenbeizug (2006)

## Der Bund bezahlt Hunderte von Millionen für externe Berater

## Parlament kritisiert Experten-Wildwuchs

Bericht verlangt mehr Transparenz beim Bund

## Bund ist das Eldorado für lukrative Aufträge

Jeweils Ende Jahr schiessen Expertisen beim Bund ins Kraut

## Warnung vor Hoflieferanten

## Der Schattenstaat

Sie sind unsichtbar, kosten jährlich um die **900 Millionen** Einfluss auf die Bundespolitik. Die externen Experten sind liefern unter dem Deckmantel der Wissenschaftlichkeit, w

## Berater-Biotop unter der Bundeskuppel

700 Millionen Steuerfranken für verschwiegene Einflüsterer **Wir nennen schon mal Namen.**

«Hoflieferanten» bestimmen seit Jahren die Politik massgeblich mit.

## Bund muss sich das Wissen teuer erkauten

Beratermandate Ständeratskommission zweifelt an Verhältnismässigkeit und wittert Vetternwirtschaft  
Der Bund kauft jährlich für bis zu 700 Millionen Franken Wissen  
mehr Zurückhaltung wünsche. Krit. Dienststellen viel Spielraum  
starr hat sie vollmehr, dass es bei der und so selber keinen Überblick  
Verständnis für die Notwendigkeit von Beratern ist nicht gegeben

## Weniger Geld für Berater