

# Das Geschäftsprüfungsaudit – Entwicklung und Test eines neuen Instruments der parlamentarischen Aufsicht

**Daniel Janett** | *Als Organe der parlamentarischen Oberaufsicht über die Exekutive nehmen die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der eidgenössischen Räte im Bundesstaat eine wichtige Kontrollfunktion ein. Das Instrumentarium der GPK ist insgesamt zweckmässig, aber es fehlt ein betriebswirtschaftlich orientiertes Instrument, das es erlaubt, die politische und betriebliche Führung einer einzelnen Dienststelle des Bundes – zum Beispiel eines Bundesamts – aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht summarisch zu beurteilen. Der hier skizzierte Ansatz will diese Lücke schliessen: Das Geschäftsprüfungsaudit stellt einen standardisierten, breit einsetzbaren Bewertungsrahmen dar, mit dem das öffentliche Management an der Schnittstelle zwischen politischer und betrieblicher Führung besser ausgeleuchtet werden kann. Sein Einsatz kann die Transparenzfunktion der parlamentarischen Oberaufsicht stärken und zur Früherkennung allfälliger Schwächen im Verwaltungshandeln beitragen.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Spezifikationen des gewünschten Instruments
- 3 Bewertungsrahmen und Methodik
- 4 Fallstudie zum Bundesamt für Sport
- 5 Schlussfolgerungen

## 1 Einleitung

Die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament ist ein Grundelement der Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat. Die Ausdehnung der Staatstätigkeit im modernen Wohlfahrtsstaat, die Knappheit öffentlicher Mittel und ein gewisser Vertrauensschwund der Bevölkerung gegenüber staatlichen Institutionen verleihen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Regierung und Verwaltung in jüngerer Zeit zusätzliches Gewicht.

In der Kontrollarchitektur des schweizerischen Bundesstaates nehmen die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) von National- und Ständerat eine wichtige Stellung ein: Sie überprüfen im Namen der Bundesversammlung die Geschäftsführung der Regierung und Verwaltung.<sup>1</sup> Hält sich die Exekutive an die strategischen Vorgaben des Gesetzgebers? Handelt sie rechtmässig, zweckmässig und effizient, und werden die strategischen Ziele erreicht? Diese Fragen klären die GPK in enger Koordination mit den Finanzaufsichtsorganen des Bundes – etwa so, wie im Rahmen der Corporate Governance der Verwaltungsrat einer Kapitalgesellschaft das ausführende Management beaufsichtigt.

Zur Erfüllung ihres Kontrollauftrags stehen den GPK namentlich folgende Instrumente zur Verfügung:<sup>2</sup>

- Sie prüfen die Geschäftsberichte der betroffenen Behörden.
- Sie besuchen einzelne Dienststellen (z.B. Bundesämter) und informieren sich vor Ort über deren Aktivitäten und Leistungen.
- Sie führen Inspektionen zu einzelnen Sachthemen oder Verwaltungsbereichen durch.
- Sie führen wissenschaftlich fundierte Evaluationen des Vollzugs und der Wirkungen einzelner Massnahmen des Bundes durch; Evaluationen werden im Auftrag der GPK von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK), dem Evaluationsorgan der Bundesversammlung, durchgeführt.

Das Kontrollinstrumentarium der GPK darf insgesamt als zweckmässig bezeichnet werden. Die Kommissionen haben in den vergangenen Jahren immer wieder kritische Untersuchungen zu den verschiedensten Politiksektoren des Bundes präsentiert und auf diese Weise zur Verbesserung der Transparenz und Effizienz des Regierungs- und Verwaltungshandelns beigetragen. Dennoch haben die GPK in ihrem Portfolio eine Lücke entdeckt, und zwar in dreifacher Hinsicht:

- Erstens fehlt ein Instrument mittlerer Reichweite, das im Spannungsfeld zwischen Untersuchungstiefe und –aufwand einen vernünftigen Mittelweg einschlägt. Die Prüfung der Geschäftsberichte und Dienststellenbesuche auf der einen Seite des Spektrums generieren zwar nur einen begrenzten Aufwand, sind aber auch entsprechend oberflächlich. Sie können die grosse Informationsasymmetrie zwischen kontrollierender und kontrollierter Instanz kaum reduzieren und laufen Gefahr, allfällige Mängel und Missstände im Handeln der Exekutive zu übersehen. Inspektionen und Evaluationen am anderen Ende des Spektrums eignen sich zwar zur Abklärung komplexer Sachverhalte, sind aber auch entsprechend aufwendig, nicht immer zeitgerecht verfügbar, und ihr Einsatz ist mit hohem Aufwand verbunden.
- Zweitens ist das heutige Instrumentarium der GPK, namentlich die Inspektionen und Evaluationen, stark auf einzelne Sachgeschäfte ausgerichtet – die Naturgefahrenabwehr des Bundes, die Rüstungsbeschaffung der Armee oder die Qualitätssicherungsmassnahmen in der Krankenversicherung sind aktuelle Beispiele dafür. Diese Untersuchungen analysieren die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen einzelner Massnahmen des Bundes und bedienen sich hierbei vornehm-

lich einer politik-, rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Methodik. Ein betriebswirtschaftlich orientierter Ansatz, der nicht an Sachgeschäften, sondern an den dahinter liegenden Managementprozessen einzelner Dienststellen des Bundes ansetzt, wird bisher von den GPK nicht oder nicht systematisch gepflegt.

- Drittens weisen die Inspektionen und Evaluationen der GPK heute kaum eine Standardisierung auf. Jeder Gegenstand wird mit einer massgeschneiderten Methodik abgehandelt. Dieses Vorgehen wird zwar dem untersuchten Einzelfall in hohem Masse gerecht, erschwert aber Quervergleiche zwischen den einzelnen Verwaltungsstellen und ist ausserdem sehr aufwendig.

Zusammenfassend fehlt den GPK ein leicht handhabbares, standardisiertes Instrument, das unter Verwendung eines vornehmlich betriebswirtschaftlichen Ansatzes die summarische Bewertung der Managementstrukturen und –prozesse einzelner Dienststellen des Bundes aus der übergeordneten Optik der parlamentarischen Oberaufsicht erlaubt.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die GPK die PVK im Jahr 2006 mit der Entwicklung und der empirischen Erprobung eines sogenannten «Geschäftsprüfungsaudits», das diese Lücke schliessen könnte. Der vorliegende Artikel fasst die Ergebnisse dieses Entwicklungsvorhabens zusammen, das im Rahmen des Executive MBA-Studiums des Autors an der Universität St. Gallen von Prof. Kuno Schedler, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG), betreut wurde.<sup>3</sup>

Wir erläutern zunächst die Eigenschaften, die das neue Kontrollinstrument der GPK aus Sicht der Kommissionen aufweisen sollte (Abschn. 2), skizzieren den Bewertungsrahmen und die Methodik (Abschn. 3), berichten kurz von deren empirischen Erprobung im Rahmen einer Einzelfallstudie zum Bundesamt für Sport (Abschn. 4) und ziehen abschliessend ein Fazit (Abschn. 5).

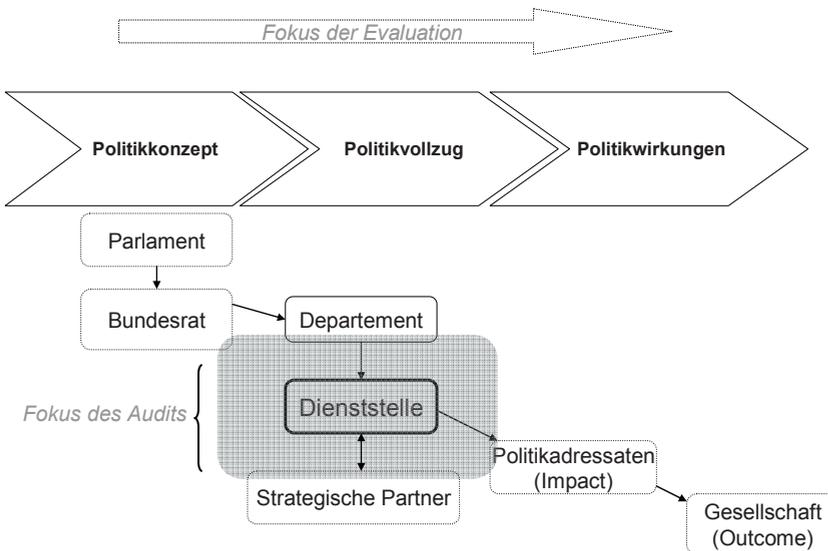
## **2 Spezifikationen des gewünschten Instruments**

Gestützt auf eine Bedürfnisanalyse von GPK-Mitgliedern und explorativen Interviews mit Fachleuten innerhalb und ausserhalb der Verwaltung, skizzierte die PVK zunächst die gewünschten Eigenschaften des Geschäftsprüfungsaudits und positionierte dieses im Kontext der parlamentarischen Geschäftsprüfung, aber auch der Finanzaufsicht des Bundes und des verwaltungsinternen Controllings.

## 2.1 Gegenstand

Gegenstand des Geschäftsprüfungsaudits ist gemäss dem markierten Bereich in Abbildung 1 eine einzelne Dienststelle des Bundes (z.B. ein Bundesamt oder ein Generalsekretariat) einschliesslich deren Schnittstellen zu den politischen Führungsinstanzen (Departement, Bundesrat) und wichtigen Vollzugspartnern. Demgegenüber bewerten Evaluationen einzelne Massnahmen des Bundes häufig entlang der ganzen Wirkungskette öffentlichen Handelns. Im Hinblick auf das Fallstudienobjekt in Abschnitt 4 illustrieren wir diesen Unterschied kurz anhand der Sportpolitik des Bundes: Ein typischer Evaluationsgegenstand wäre hier etwa das bundesrätliche Konzept für eine Sportpolitik in der Schweiz.<sup>4</sup> Dieses will die Bewegungskultur in der Schweiz fördern und enthält eine Reihe von Massnahmen in den Bereichen der Breitensportlichen Bewegungsförderung, der Spitzensportlichen Nachwuchsförderung, der Standortpolitik für Grossanlässe usw. Eine Evaluation würde typischerweise das Programmkonzept, das Zusammenspiel der zahlreichen Vollzugspartner sowie die Wirkungen der einzelnen Massnahmen untersuchen. Das Geschäftsprüfungsaudit setzt demgegenüber bescheidener beim Bundesamt für Sport als einem Akteur in diesem Politikfeld an und überprüft dessen Führungsprozesse und Outputs, nicht aber dessen Wirkungen im Sinne von Impacts und Outcomes.

Abbildung 1: Gegenstand des Geschäftsprüfungsaudits



Quelle: PVK, 2007

## 2.2 Typische Fragestellungen

Das Geschäftsprüfungsaudit bewertet die politische und die betriebliche Führung einzelner Dienststellen der Bundesverwaltung aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht. Es beantwortet typischerweise Fragen der folgenden Art:

- Hat die Zielorganisation einen klaren politischen Auftrag, und wird sie von den politischen Führungsinstanzen (Bundesrat, Departement) angemessen geführt?
- Verfügt die Organisation über geeignete Strategien, Strukturen und Prozesse, um ihren Auftrag umzusetzen?
- Ist sie im Politikfeld angemessen positioniert, und funktioniert die Koordination mit wichtigen Vollzugspartnern?
- Kennt die Organisation ihre Kunden bzw. Leistungsabnehmer und deren Bedürfnisse, und misst sie deren Zufriedenheit mit den gebotenen Leistungen?
- Setzt sie ihre Ressourcen transparent und im Einklang mit den strategischen Prioritäten ein?
- Verfügt die Organisation über ein angemessenes strategisches Controlling, reagiert sie auf Zielabweichungen und versorgt sie die politischen Führungsinstanzen mit der erforderlichen Steuerungsinformation?

Das Geschäftsprüfungsaudit verfolgt einen generalistischen Ansatz. Als Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht nähert es sich seinem Gegenstand gewissermassen aus der Vogelschau und macht summarische Aussagen zu dessen Stärken und Schwächen. Zur Bewertung einzelner Geschäftsvorgänge – einer Konzession, einer Beschaffung oder eines IT-Projekts etwa – ist es nicht geeignet. Für solche spezifischen Fragen bestehen seitens der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und des verwaltungsinternen Controllings bereits geeignete Instrumente.

## 2.3 Verwendungszweck

Das Geschäftsprüfungsaudit stellt ein relativ grobmaschiges Analyseinstrument mittlerer Reichweite dar. Wie ein medizinischer Check-up überprüft es die zentralen Managementprozesse einer einzelnen Dienststelle. Es kann zum Beispiel sichtbar machen, dass ein Bundesamt keine klare Strategie oder keine zweckmässige Führungsstruktur hat, dass es Synergiepotenziale mit Vollzugspartnern nicht ausschöpft oder unter einem schlechten Betriebsklima leidet. Das Audit kann natürlich auf der andern Seite auch gut funk-

tionierende Dienststellen identifizieren, die als Vorbild dienen und als Benchmark für künftige Audits genutzt werden können.

In Ergänzung zu den bisherigen Kontrollinstrumenten unterstützt das Geschäftsprüfungsaudit die Aufsichtsfunktion der GPK. Im Sinne der Optimierung des Verwaltungshandelns können die GPK Audits für Empfehlungen an den Bundesrat bzw. die betroffenen Dienststellen verwenden. Im Sinne der Früherkennung können Audits wertvolle Hinweise auf Politiksektoren liefern, die im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht einer vertieften Abklärung im Rahmen einer Inspektion oder Evaluation bedürfen. Unter Vorbehalt schützenswerter Interessen<sup>5</sup> schliesslich können die GPK Audits der Öffentlichkeit zugänglich machen und so zur Transparenz des Verwaltungshandelns beitragen.

#### **2.4 Positionierung in der Kontrollarchitektur des Bundes**

Die Kontrollarchitektur der Bundesbehörden widerspiegelt die für das schweizerische politische System typische Dezentralität. Neben dem Parlament und der EFK verfügen auch die einzelnen Departemente und Ämter über eigene Aufsichtsstellen und –instrumente. Die Entwicklung eines zusätzlichen Instruments der parlamentarischen Oberaufsicht hat diesen Kontext zu beachten und Doppelspurigkeiten mit bestehenden Instrumenten möglichst zu vermeiden. Vereinfachend gesagt, grenzt sich das Geschäftsprüfungsaudit von den bestehenden Instrumenten wie folgt ab:

- Von den Instrumenten der GPK – wie bereits erläutert – durch seine mittlere Reichweite, seinen Managementfokus, seinen hohen Standardisierungsgrad und seine breite Anwendbarkeit.
- Von den Instrumenten der Finanzaufsicht durch seinen Fokus auf die nicht unmittelbar finanziellen Aspekte der Verwaltungsführung. Während die Kontrollen der parlamentarischen Finanzdelegation (FinDel) bzw. der EFK primär auf die «harten» Fragen der finanziellen Führung und des effizienten Mitteleinsatzes ausgerichtet sind, thematisiert das Geschäftsprüfungsaudit primär «weiche» Themen des öffentlichen Managements – etwa jene der strategischen Positionierung, der Leadership oder des Personalmanagements. Zwischen dem Geschäftsprüfungsaudit und den Untersuchungen im Rahmen der Finanzaufsicht können sich im Einzelfall Überschneidungen ergeben. Dies ist aber auch bei den Inspektionen und Evaluationen der GPK der Fall und hängt mit den ineinanderfliessenden Aufgabenfeldern der Finanzaufsicht und der Geschäftsprü-

fung zusammen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die bestehende Koordination zwischen GPK, FinDel und EFK weiter ausgebaut und Synergiepotenziale genutzt werden.

- Vom verwaltungsinternen Controlling durch seine Stellung im Kontext der parlamentarischen Oberaufsicht.

Da dieser letztgenannte Punkt bei der Entwicklung des Geschäftsprüfungsaudits nicht unumstritten war, gehen wir kurz darauf ein. Einige Experten innerhalb und ausserhalb der Verwaltung vertraten bei der Skizzierung des Instruments die Meinung, der Einsatz von Management-Audits sei für ein parlamentarisches Kontrollorgan nicht stufengerecht und nicht vereinbar mit der im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) festgelegten Organisationsautonomie der Exekutive.<sup>6</sup> Die GPK sollten sich darauf beschränken, die Verwaltungsaufsicht durch den Bundesrat und die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente zu überwachen und die Durchführung von Management-Audits dem exekutiven Controlling überlassen.

Gegen diese Position sprechen verschiedene Argumente: Ihren Handlungsgrundsätzen<sup>7</sup> zufolge bewerten die GPK das Regierungs- und Verwaltungshandeln umfassend, um so zur Transparenz und zur Früherkennung allfälliger Schwachstellen und Mängel beizutragen. Diesem umfassenden Aufgabenverständnis zufolge reicht es nicht aus, wenn die GPK das Verwaltungsmanagement als Black Box behandeln und sich auf die Kontrolle der Verwaltungsführung durch die Regierung beschränken. Auch der einschlägigen Rechtslehre zufolge (Mastronardi 2002; Sägesser 2000) ist die parlamentarische Oberaufsicht mehr als nur eine Aufsicht über die Aufsicht. Zumindest im sogenannten 1. Kreis der Bundesverwaltung (klassische Ministerialverwaltung) ist der Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht unbegrenzt. Sie unterscheidet sich nicht durch ihr Objekt, sondern durch ihre institutionelle Stellung und ihre Funktion vom exekutiven Controlling; sie ist im Sinne der Interorgankontrolle politische Kontrolle ohne direkte Weisungsbefugnis gegenüber den beaufsichtigten Stellen. Selbst unter der Annahme eines sehr restriktiven Begriffs der parlamentarischen Oberaufsicht müssten die GPK zumindest stichprobenweise die verwaltungsinternen Führungsstrukturen und -prozesse überprüfen, weil sie ansonsten gar nicht fundiert beurteilen könnten, ob der Bundesrat und die Departementspitzen ihre Führungs- und Aufsichtsverantwortung gegenüber der Verwaltung im Sinne des RVOG<sup>8</sup> angemessen wahrnehmen.

Freilich hat das Geschäftsprüfungsaudit auf die angemessene «Flughöhe» der parlamentarischen Oberaufsicht zu achten; sein Gegenstand sind nicht das Mikromanagement in den einzelnen Dienststellen, sondern die grossen Linien der Geschäftsführung der Zielorganisation aus der Optik der Zweckmässigkeit, der Transparenz und der Effizienz.

### **3 Bewertungsrahmen und Methodik**

#### **3.1 Bestandesaufnahme bestehender Ansätze**

Um das Rad nicht neu zu erfinden, verschaffte sich die PVK zunächst einen Überblick über bestehende Bewertungsansätze im In- und Ausland, um diese für die Entwicklung des Geschäftsprüfungsaudits nutzbar zu machen. Nach einer ersten Sichtung der Fachliteratur näher geprüft wurden dabei vor allem das Finanzaudit sowie das namentlich in den Rechnungshöfen im angelsächsischen Raum zum Einsatz kommende Performance-Audit<sup>9</sup> (auch Value for Money Audit). Genauer analysiert wurde auch das so genannte Common Assessment Framework (CAF);<sup>10</sup> das CAF ist ein von den EU-Ländern lanciertes Qualitätsbewertungssystem für die öffentliche Verwaltung, das sich eng an das verbreitete Qualitätsmanagementmodell der European Foundation for Quality Management (EFQM)<sup>11</sup> anlehnt und die beteiligten Administrationen dabei unterstützen soll, ihre Effizienz und Effektivität zu verbessern.

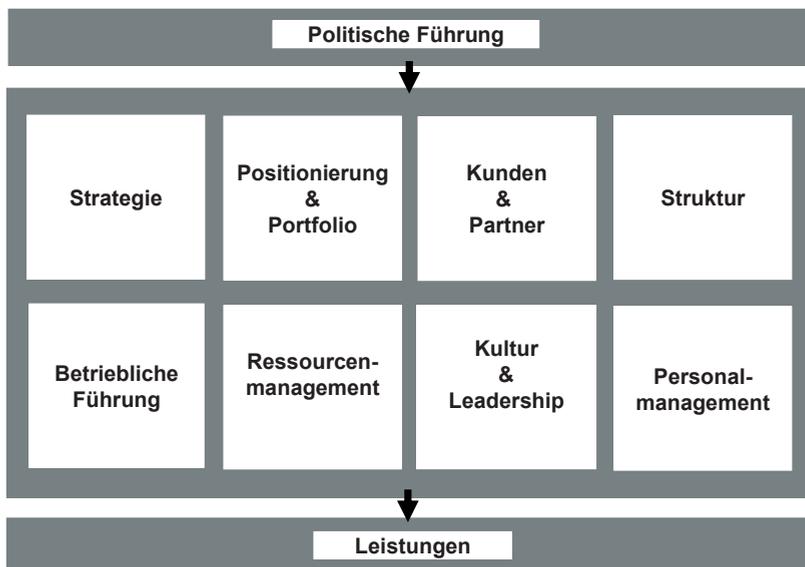
Die Literaturanalyse ergab, dass die drei näher geprüften Instrumente durchaus relevante Elemente für das zu entwickelnde Geschäftsprüfungsaudit aufweisen, dass aber keiner der genannten Ansätze den von den GPK gewünschten Spezifikationen vollumfänglich gerecht wird. Das Finanzaudit deckt mit seinem Fokus auf die finanzielle Führung lediglich einen (wenn auch sehr wichtigen) Aspekt des öffentlichen Managements ab und lässt wesentliche Fragen im Bereich der Positionierung, des Stakeholdermanagements oder der Organisationskultur ausser Acht. Das Performanceaudit weist grosse Ähnlichkeiten mit den schon bestehenden Evaluationen der PVK auf, und es ist wie diese kaum standardisiert und verursacht in der Regel einen sehr hohen Durchführungsaufwand. Das CAF schliesslich, das dem gesuchten Ansatz am nächsten kommt, ist in erster Linie ein innerbetriebliches Instrument der Managementoptimierung und bildet den für den GPK-Zusammenhang wichtigen Aspekt der Führung der Zielorganisation durch die politischen Führungsinstanzen zu wenig ab. Ausserdem sind die Bewertungsdimensionen des CAF aus unserer Sicht nicht immer schlüssig definiert und weisen eigenwillige Gewichtungen auf, die auf verwaltungswissenschaftliche Modetrends aus der Entstehungszeit dieses Bewertungsinstruments verweisen. So wird etwa die – zweifellos

wichtige – Beteiligung der Stakeholder an den Entscheidungsprozessen der Verwaltung in zahllosen Indikatoren abgefragt, während etwa das unmittelbar kosten- und qualitätsrelevante Beschaffungsmanagement öffentlicher Verwaltungen kaum thematisiert wird. Vor diesem Hintergrund entwickelte die PVK unter Verwendung der bestehenden Ansätze, namentlich des CAF, ein eigenes Instrument, das wir im Folgenden kurz vorstellen wollen.

### 3.2 Bewertungsraaster und Vorgehen

Der in Abbildung 2 präsentierte Bewertungsrahmen der PVK versteht sich als eine «Landkarte», mit der Verwaltungsorganisationen gleich welcher Art anhand von zehn erfolgskritischen Dimensionen des öffentlichen Managements einer summarischen Analyse unterzogen werden können:

Abbildung 2: Bewertungsrahmen des Geschäftsprüfungsaudits



Quelle: PVK 2007

Welche Leitfragen stehen in den zehn Dimensionen im Vordergrund?

- *Politische Führung*: Hier wird untersucht, ob die politischen Führungsinstanzen der Organisation klare Ziele vorgeben und ob sie sie angemessen beaufsichtigen.
- *Strategie*: Diese Dimension fragt, ob die Organisation Veränderungen im Umfeld rechtzeitig erkennt und ob sie mit einer angemessenen Strategie darauf reagiert.

- *Positionierung & Portfolio*: Hier wird untersucht, ob die Organisation im Politikfeld klar positioniert ist und ob sie über ein zweckmässiges Leistungsportfolio zur Erfüllung ihres Auftrags verfügt.
- *Kunden & Partner*: Im Zentrum stehen hier die Beziehungen der Organisation zu ihren Kunden, Zulieferern und Vollzugspartnern.
- *Struktur*: Hier geht es um die Frage, ob die Organisation über geeignete Aufbau- und Ablaufstrukturen zur Erfüllung ihres Auftrags verfügt.
- *Betriebliche Führung*: Von Interesse ist hier, ob die Organisation ihren gesetzlichen Auftrag angemessen konkretisiert und ob sie über hinreichende Instrumente der Umsetzungs- und Erfolgskontrolle und des Reportings verfügt.
- *Ressourcenmanagement*: Thema ist hier die Frage, ob die Organisation ihre Ressourcen zielgerichtet und effizient einsetzt.
- *Leadership und Kultur*: Hier geht es um die Frage, ob die Organisation in einem Werterahmen agiert, ob die oberste Führung den Mitarbeitenden eine klare Richtung vorgibt und ob sie sie zur Zielerreichung befähigt.
- *Personalmanagement*: Im Zentrum steht die Frage, ob die Organisation ihr Personal im Sinne eines integrierten Personalmanagements plant und steuert.
- *Leistungen*: In dieser letzten Dimension werden – sehr summarisch – die Leistungen (Outputs) der Organisation aus der Optik wichtiger Anspruchsgruppen bewertet.

Jede Dimension (s. oben) enthält eine offene, mit fallspezifischen Elementen ergänzbare Liste von Bewertungskriterien, anhand derer die zu auditierende Organisation zu beurteilen ist; angesichts der Vielfalt der möglichen Zielorganisationen ist ein geschlossenes Bewertungssystem mit «harten», quantitativen Indikatoren nicht angemessen. Der skizzierte Ansatz ist deshalb vorwiegend qualitativ ausgerichtet. Aus untersuchungsökonomischen Gründen und zum Zwecke der Vergleichbarkeit sollen Analyse und Bewertung so standardisiert wie möglich, aber auch so fallspezifisch wie nötig erfolgen.

Die Datenerhebung erfolgt mittels breit abgestützter Dokumentenanalysen – zu nennen sind etwa die Rechtsgrundlagen der Zielorganisation, Leistungsauftrag und Budget, interne Strategiepapiere und Geschäftspläne, Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, der Jahresbericht und die Rechnung. Zusätzlich werden rund 20 standardisierte Interviews innerhalb, im Sinne einer 360-Grad-Bewertung aber auch im Umfeld der Zielorganisation, durchgeführt. Die Datenauswertung erfolgt mit den einschlägigen Methoden der Inhaltsanalyse (vgl. z.B. Mayring 2003 oder Früh 2004) bzw. einfachen Verfahren der beschreibenden Statistik.

#### 4 Fallstudie zum Bundesamt für Sport

Um die Machbarkeit, den Aufwand und den Nutzen des Geschäftsprüfungsaudits fundiert beurteilen zu können, hat die PVK das neue Instrument anhand einer Fallstudie am Bundesamt für Sport (BASPO) empirisch erprobt.

Das BASPO ist die nationale Amtsstelle des Sports. Im Jahr 1944 als Sport-schule gegründet, erweiterte sich sein Auftrag schrittweise zu dem einer sportpolitischen Institution. 1998 wurde die vormalige Eidgenössische Sport-schule in ein Bundesamt umgewandelt. Das BASPO ist zuständig für die Vor-bereitung und den Vollzug von Erlassen im nationalen und internationalen Sport. Es entwickelt die nationale Sportpolitik und wirkt zusammen mit den privatrechtlichen Partnern massgeblich an deren Umsetzung mit. Das BASPO ist dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) unterstellt und wird seit 2001 mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführt. Es verfügt über rund 300 Vollzeitstellen und einen jährlichen Net-tofinanzierungsbedarf von gut 150 Mio Franken.

Wir verzichten an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung der materiellen Ergebnisse der Fallstudie und beschränken uns auf folgende Zusammenfassung:<sup>12</sup> Die Ergebnisse des Geschäftsprüfungsaudits des BASPO sind insgesamt positiv. Das Amt präsentiert sich als eine wichtige sport-politische Institution, die politisch und betrieblich professionell geführt wird. Es genießt aufgrund breiter Fachkompetenz, sehr guter Vernetzung, zweckmässiger Infrastrukturen und namentlich auch professioneller Dienst-leistungen im In- und Ausland einen sehr guten Ruf. Das Amt verfügt über einen klaren Leistungsauftrag, und das VBS nimmt seine Führungs- und Aufsichtsverantwortung gegenüber dem BASPO angemessen wahr; das Amt verfügt über einen vorbildlichen internen Strategieprozess und sehr gute betriebliche Führungsinstrumente. Die kürzlich angepassten Aufbau- und Ablaufstrukturen erweisen sich als zweckmässig, und auch die Betriebskultur und die Führungsqualitäten der Vorgesetzten werden positiv beurteilt.

Das Geschäftsprüfungsaudit zeigt aber auch Optimierungspotenziale im BASPO und seiner institutionellen Umgebung auf: Mit der Doppelunterstel-lung des Amtes unter das VBS und die Eidgenössische Sportkommission bestehen gewisse Inkohärenzen in der politischen Führungsstruktur. Das Globalbudget bildet nur die Funktionsausgaben, nicht die finanziell gewichtigeren Trans-ferausgaben ab, was eine integrierte Steuerung der Sportpolitik des Bundes erschwert. Das Amt ist als Verwaltungsstelle, Hochschule und Dienst-leistungszentrum breit aufgestellt, weist dadurch aber auch ein komplexes, tendenziell diffuses Profil auf. Die Produkte (gruppen) entsprechen keiner eigentlichen Produktdefinition, sondern sind mehrheitlich

institutionell definiert. Die Zusammenarbeit mit den bundesinternen Zulieferern, etwa im Bereich der Immobilien oder der IT, ist aus Sicht des BASPO mitunter umständlich, und die gelieferte Qualität nicht immer zufriedenstellend. Nach innen sind gewisse Schnittstellen zwischen den einzelnen Bereichen zu klären, ein integriertes Qualitätsmanagement ist nicht vorhanden, und es fehlt ein Risikomanagement gemäss den bundesrätlichen Vorgaben; im Kosten- und Zeitmanagement bestehen Optimierungspotenziale, und auch im HR-Management besteht trotz eindeutiger Fortschritte in letzter Zeit noch Nachholbedarf.

## 5 Schlussfolgerungen

Fassen wir zusammen: Im Instrumentarium der GPK fehlt ein betriebswirtschaftlich orientiertes Instrument mittlerer Reichweite, das die summarische Bewertung des Managements einzelner Dienststellen des Bundes aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht erlaubt. Vor diesem Hintergrund haben die GPK die PVK mit der Entwicklung und der empirischen Erprobung eines entsprechenden Instruments beauftragt.

Die Sichtung der einschlägigen Literatur ergab, dass ein Kontrollinstrument, das alle von den GPK gewünschten Spezifikationen erfüllt, bisher weder im Inland noch im Ausland existiert. Vor diesem Hintergrund hat die PVK ein solches Instrument entwickelt, wobei bestehende Ansätze, namentlich aus dem Bereich des Qualitätsmanagements, gebührend berücksichtigt wurden. Der Bewertungsrahmen der PVK deckt zehn erfolgskritische Dimensionen des öffentlichen Managements ab, die mittels Dokumentenanalysen und Interviews in einem standardisierten Prozess beurteilt und in einem Auditbericht zuhanden der GPK festgehalten werden.

Die Machbarkeit und der potenzielle Nutzen des Instruments wurden in einer Fallstudie anhand des BASPO mit positivem Ergebnis erprobt. Das Instrument der PVK kann die gewünschten Spezifikationen der GPK weitgehend erfüllen. Es sieht einen standardisierten, aber dennoch flexiblen Rahmen vor, mit dem die politische und betriebliche Führung einzelner Bundesstellen anhand eines einfachen Rasters aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht in nützlicher Frist beurteilt werden können. Das Geschäftsprüfungsaudit fokussiert die wichtige, in Theorie und Praxis jedoch oft vernachlässigte Schnittstelle zwischen Politik und öffentlichem Management, und es unterscheidet sich – so gut es angesichts der institutionell bedingten Aufgabenüberschneidungen in der Kontrollarchitektur des Bundes eben geht – deutlich von den Instrumenten der Finanzaufsicht und des exekutiven Controllings.

Das Geschäftsprüfungsaudit ist keineswegs ein Ersatz für die bestehenden Instrumente der GPK, es kann diese jedoch sinnvoll ergänzen. Es ist systematischer und umfassender als Geschäftsberichtsanalysen und Dienststellenbesuche, aber auch weniger aufwendig als Inspektionen und Evaluationen. Seine Ergebnisse können als Grundlage für Empfehlungen an den Bundesrat und die betroffenen Verwaltungsstellen genutzt werden; ausserdem liefern sie im Sinne der Früherkennung Hinweise auf allfällige Führungsprobleme in der Verwaltung und dienen dem zielgerichteten Einsatz von künftigen Inspektionen und Evaluationen. Unter dem Vorbehalt schützenswerter Interessen können (und sollen) die Ergebnisse eines Geschäftsprüfungsaudits publiziert werden, was die Transparenz des Verwaltungshandelns fördert und den Reformdruck im Sinne eines konsequenten Qualitätsmanagements womöglich verstärkt.

Der hier vorgelegte Ansatz hat natürlich – wie jedes Instrument – auch seine Grenzen. Das Geschäftsprüfungsaudit ist relativ grobmaschig; es dient einer summarischen Bestandesaufnahme der übergeordneten Führungsprozesse einzelner Verwaltungsstellen. Für die Analyse und Bewertung des Mikromanagements der Zielorganisationen ist es ungeeignet; dies wäre für ein parlamentarisches Kontrollorgan aber auch nicht stufengerecht, sondern ist Sache der verwaltungsinternen Aufsicht. Das Audit erlaubt auch keine Vollzugs- und Wirkungskontrollen einzelner Massnahmen; ob etwa die Dopingbekämpfung oder die Bewegungsförderungskampagnen des Bundes erfolgreich sind oder nicht, kann mit dem hier dargestellten Ansatz nicht beurteilt werden. In dessen Fokus stehen vielmehr die den sachpolitischen Massnahmen zugrunde liegenden Führungsprozesse.

Der generalistische und tendenziell «oberflächliche» Ansatz des Geschäftsprüfungsaudits birgt das doppelte Risiko, dass fälschlicherweise Führungsmängel in der Zielorganisation diagnostiziert werden oder dass umgekehrt bestehende Schwachstellen übersehen werden. Während der erstgenannte Fehler mittels angemessener Partizipation der Zielorganisation am Bewertungsprozess leicht kontrolliert werden kann, ist der Fehler zweiter Art schwieriger zu kontrollieren, solange die betroffenen Stellen an der Aufdeckung allfälliger Mängel kein Interesse haben, was im zunehmend politisierten Kontext der parlamentarischen Aufsicht eher die Regel als die Ausnahme sein dürfte. Ähnlich wie bei Finanzaudits erteilt ein positives Auditresultat der Zielorganisation in diesem Sinne keinen «Persilschein», sondern bedeutet lediglich, dass unter Verwendung einer bestimmten Methodik keine grösseren Mängel und Schwachstellen entdeckt wurden.

Die Methodik des neu entwickelten Instruments weist noch gewisse Verbesserungspotenziale auf. So sind zum Beispiel die Bewertungskriterien der zehn Analysedimensionen gemäss Abbildung 2 noch zu erweitern und zu systematisieren. Da der für die GPK maximale Durchführungsaufwand von 45 Personentagen in der Pilotstudie überschritten wurde, muss auch über methodische Vereinfachungen des Instruments nachgedacht werden.

Auf der Basis des hier präsentierten Pilotprojekts der PVK haben die GPK Ende 2007 beschlossen, das Geschäftsprüfungsaudit per 2008 definitiv ins Portfolio ihrer Kontrollinstrumente aufzunehmen. Dies ist zu begrüssen, denn das Audit ergänzt das bestehende Portfolio der GPK sinnvoll und füllt eine wichtige Lücke. Sein Einsatz kann die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns steigern, die Früherkennung von allfälligen Schwachstellen verbessern und dadurch die parlamentarische Aufsichtsfunktion künftig noch effizienter und wirksamer machen.

*Daniel Janett, Leiter der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste, Bern, E-Mail: daniel.janett@pd.admin.ch*

#### **Anmerkungen**

- 1 Art. 26 und 52 Parlamentsgesetz (SR 171.10).
- 2 Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte, 2003, Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen, Bern, zitiert nach [http://www.pd.admin.ch/homepage/ko-kommissionen/ko-au-aufsichtskommissionen/kom\\_3\\_16.htm](http://www.pd.admin.ch/homepage/ko-kommissionen/ko-au-aufsichtskommissionen/kom_3_16.htm).
- 3 Eine ausführliche Berichterstattung zum Projekt findet sich unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > PVK.
- 4 Bundesrat, 2000, Konzept des Bundesrats für eine Sportpolitik der Schweiz, Bern.
- 5 Art. 158 Abs. 3 Parlamentsgesetz.
- 6 Vgl. Art. 8 Abs. 1 RVOG (SR 172.010).
- 7 Vgl. Fussnote 2.
- 8 Vgl. Art. 8 Abs. 3 u. Art. 35 RVOG.
- 9 Vgl. etwa die einschlägigen Materialien des britischen National Audit Office ([www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)), des Office of the Auditor General of Canada ([www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)) oder des U.S. Government Accountability Office ([www.gao.gov/index.html](http://www.gao.gov/index.html)).
- 10 Bundesverwaltungsamt (BRD), 2006, Common Assessment Framework, Verbesserung

der Organisation durch interne Qualitätsbewertung, [www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de).

- 11 EFQM, 1999–2003, Das EFQM-Modell für Excellence, Version für den öffentlichen Dienst und soziale Einrichtungen, Brüssel.
- 12 Vgl. den ausführlichen Auditreport der PVK unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > PVK.

#### **Literatur**

- Früh Werner, 2004, Inhaltsanalyse, Theorie und Praxis, Konstanz.
- Mastronardi Philippe, 2002, St. Galler Kommentar zu Art. 169 der revidierten Bundesverfassung, in: Ehrenzeller Bernhard u.a. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich.
- Mayring Philipp, 2003, Qualitative Inhaltsanalyse, Weinheim & Basel.
- Sägesser Thomas, 2000, Kommentar zu Art. 169 BV, in: Sägesser, Thomas (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern.

## **Résumé**

*Organes de la haute surveillance sur l'exécutif, les commissions de gestion des Chambres fédérales ont une fonction de contrôle importante au sein de l'Etat fédéral. L'arsenal des commissions de gestion est dans l'ensemble fonctionnel, mais il manque un outil de gestionnaire qui leur permette d'apprécier sommairement, du point de vue de la haute surveillance exercée par le parlement, la direction politique et opérationnelle d'une unité de la Confédération, par exemple d'un office fédéral. L'approche esquissée a pour ambition de combler cette lacune: l'audit de gestion présente une grille d'appréciation standardisée et largement applicable permettant de mieux éclairer le management public à l'interface entre direction politique et opérationnelle. Son utilisation peut renforcer l'efficacité de la haute surveillance parlementaire et contribuer à déceler à un stade précoce les lacunes éventuelles de l'activité administrative.*

