

Spannungsfelder bei der Kommunikation und Umsetzung von Evaluationsergebnissen

Das Beispiel der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung

Christoph Bättig | *Die parlamentarische Untersuchung zum Beizug externer Experten in der Bundesverwaltung stiess nach ihrer Publikation im Oktober 2006 auf grosse Resonanz in Medien und Öffentlichkeit. Aus der Verwaltung und aus Evaluationskreisen wurden neben positiven auch kritische Rückmeldungen laut. Der vorliegende Beitrag thematisiert einige der dabei immer wieder aufgeworfenen Fragen. Er behandelt die Offenlegung von individualisierten Grundlagendaten ebenso wie die Frage nach Zweck und Zulässigkeit von zuspitzenden Formulierungen. Eingegangen wird auch auf die Funktion und Rationalität von Kreditkürzungen, wie sie das Parlament nach der Publikation der Untersuchung zum Expertenbeizug beschloss. Schliesslich wird argumentiert, dass der vielerorts konstatierte erhöhte Legitimationsdruck für die Kosten und die Vergabe externer Mandate der Evaluation auch Chancen eröffnen könnte.*

Inhaltsübersicht

- 1 Vorgehen und Ergebnisse der Untersuchung
- 2 Umsetzung durch das Parlament
- 3 Weshalb wurden die Grundlagendaten nicht vollständig publiziert?
- 4 Wie viel Zuspitzung ist erlaubt?
- 5 Ist die Kreditkürzung irrational?
- 6 Verstärkt die Untersuchung den Legitimationsdruck für Kosten und Vergabe von Evaluationen?
- 7 Schluss

Die Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zum Beizug externer Expertinnen und Experten in der Bundesverwaltung und der darauf aufbauende Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) stiessen nach ihrer Publikation im Oktober 2006 auf grosse Resonanz in Medien und Öffentlichkeit.¹ Auch innerhalb der Verwaltung und insbesondere in Evaluationskreisen fanden die Berichte grosse Beachtung. Die Mitarbeitenden der PVK wurden immer wieder mit positiven Rückmeldungen, aber auch mit kritischen Rückfragen zu dieser Untersuchung konfrontiert. Neben den auch bei anderen Untersuchungen immer wieder aufgeworfenen methodischen Fragen wurden im vorliegenden Fall vor allem die Kommunikation der Untersuchungsergebnisse durch PVK und GPK, die Medienberichterstattung sowie die politische Nutzung (bzw. Instrumentalisierung) der Untersuchung thematisiert. Die kritischen Rückfragen illustrieren dabei exemplarisch die Spannungsfelder, welche sich mit der Publi-

kation und Nutzung von Evaluationen im Kontext potenziell hoher politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit ergeben. Im Folgenden formulieren wir einige Überlegungen zu den Fragen, die in diesem Zusammenhang am häufigsten an die PVK herangetragen wurden. Wir tun dies explizit aus der Sicht der PVK, eines Unterstützungsorgans des Parlaments, ohne den Anspruch auf umfassende oder gar abschliessende Antworten zu erheben. Bevor wir auf die Einzelfragen eingehen, sollen einleitend der Inhalt der Untersuchung und deren parlamentarische Umsetzung in Erinnerung gerufen werden.

1 Vorgehen und Ergebnisse der Untersuchung

Da sich weder aufgrund der Rechnungslegung noch aus bestehenden Statistiken und Erhebungen (z.B. Beschaffungsstatistik des Bundes) aussagekräftige Informationen zum Expertenbeizug eruieren liessen und auch entsprechende Anfragen aus dem Parlament keine ausreichende Klärung gebracht hatten, beauftragte die GPK-S die PVK Mitte 2005 mit einer Bestandesaufnahme in diesem Bereich. Die PVK sollte den Umfang und das Profil des Expertenbezugs darstellen, den Stellenwert des Wettbewerbs analysieren und die Steuerung des Expertenbezugs durch die Departemente prüfen.²

Die PVK führte bei den Dienststellen der zentralen Bundesverwaltung (1. Kreis) eine Vollerhebung aller Expertenmandate durch, welche im Jahr 2004 Zahlungen auslösten.³ Die Ämter wurden aufgefordert, grundsätzlich alle externen Dienstleistungsmandate zu melden, unabhängig davon, in welcher Rubrik der Staatsrechnung entsprechende Ausgaben verbucht wurden.⁴ Nach einer ersten Bereinigung der eingegangenen Daten resultierte eine Liste mit über 6000 Mandaten. Bei fünf Dienststellen wurden die Angaben der Ämter aufgrund eines Vergleichs mit Buchhaltungsdaten und Gesprächen mit den Finanzverantwortlichen sowie Projektleiterinnen und Projektleitern im Hinblick auf ihre Vollständigkeit überprüft. Die Prüfung ergab, dass die Erhebung rund 80 Prozent der relevanten Mandate erfasst haben dürfte. Die Ergebnisse der Erhebung wurden mit den Controllingverantwortlichen auf Stufe der Departemente ebenso diskutiert wie die strategische Steuerung und das Controlling der Departemente in diesem Bereich.

Gestützt auf die Ergebnisse der Erhebung für das Jahr 2004 schätzen wir das Volumen des Expertenbezugs in der Bundesverwaltung auf rund 600-700 Millionen Franken jährlich.⁵ Der grösste Teil der verwendeten Mittel fliesst in Dienstleistungen im Informatikbereich. An zweiter Stelle folgen die politikorientierte Beratung und Forschung. Die Erhebung zeigt weiter,

dass die Mehrheit der Mittel in freihändigen Verfahren vergeben werden, also ohne dass Konkurrenzofferten eingeholt werden. Dies gilt namentlich auch für Mandate mit einem Volumen von über 50'000 Franken, für die das Beschaffungsrecht grundsätzlich ein wettbewerbliches Verfahren vorsieht.⁶

Weiter verursachten Mandate, die Ende des Jahres 2004 vergeben wurden, weit überproportionale Kosten. Dieser Befund ist ein starkes Indiz dafür, dass die Verwaltung gegen Ende Jahr Mandate vergibt, um in kurzer Zeit noch vorhandene Budgetmittel aufzubrauchen (Dezemberfieber). In einzelnen Ämtern ergaben sich zudem Hinweise darauf, dass immer wieder die gleichen Personen berücksichtigt wurden – aufgrund des beschränkten zeitlichen Horizonts der Erhebung liessen sich diese Hinweise aber weder erhärten noch widerlegen. Weiter zeigte ein Vergleich der Personalaufwendungen mit den Ausgaben für Expertenmandate, dass die externe Unterstützung in einzelnen Ämtern eine sehr hohe Bedeutung erreicht. Umgesetzt wird diese externe Unterstützung oft im Rahmen sogenannter Personalstellungsverträge.⁷ Die Gespräche mit den zuständigen Personen auf Stufe der Departemente zeigten schliesslich, dass die Verantwortung für externe Mandate praktisch vollständig an die Dienststellen delegiert wird. Die Departemente machen nur sehr wenige oder gar keine Vorgaben für die Vergabe von Expertenmandaten und verfügen kaum über Informationen zum finanziellen Umfang und zu den Vergabeverfahren entsprechender Mandate. Ein entsprechendes departementales Controlling oder Monitoring war zum Erhebungszeitpunkt nur im VBS im Aufbau, im EJPD war ein entsprechendes Vorhaben sistiert.

2 Umsetzung durch das Parlament

Die GPK-S hat ihre Folgerungen aus der Untersuchung der PVK in einem eigenen Bericht mit Empfehlungen zuhanden des Bundesrats formuliert. Ein besonderes Gewicht mass sie insbesondere der Forderung nach mehr Transparenz im Bereich der politikorientierten Beratung zu, wozu auch Evaluationen zu zählen sind. Betont wurden von der Kommission auch die Hinweise auf Hoflieferantentum und das Dezemberfieber. Zudem verlangte die Kommission vom Bundesrat weitere Auskünfte zur Frage möglicher Vorauszahlungen. Die Kommission thematisierte auch die Frage der angemessenen Nutzung der internen Kapazitäten anstelle des Beizugs externer Expertinnen und Experten. Die Kommission stellte aber den Beizug externer Experten nicht grundsätzlich in Frage.

Bericht und Empfehlungen der Kommission wurden im Oktober 2006 zusammen mit dem PVK-Bericht publiziert. Wie eingangs bereits erwähnt, fan-

den die Berichte in der Presse ein sehr grosses Echo. Die Ergebnisse schafften es zum Teil sogar auf die Titelseiten national führender Tageszeitungen. Im Vordergrund der Berichterstattung standen die hohen Ausgaben für den Expertenbeizug. Kaum behandelt wurde dabei der grösste Kostenblock, die Informatikdienstleistungen. Thematisiert wurden fast ausschliesslich die politikorientierte Beratung und Forschung. Zum Teil liessen die Medien den Eindruck entstehen, dass die Verwaltung in starker und milliardenteurer Abhängigkeit von Politikberaterinnen und Politikberatern steht. Besonders ins Visier der Medien gerieten dabei kleine und mittlere Beratungsbüros, namentlich auch solche, die sich im Bereich der Politikevaluation betätigen. Die Berichte der GPK und der PVK dienten dabei als Aufhänger für weitere «Enthüllungen». Die entsprechenden Vorwürfe liessen sich aber mit den Untersuchungsergebnissen von PVK und GPK nicht belegen.

Ausgewählte Schlagzeilen im Nachgang zur Publikation der Untersuchung

Der Bund bezahlt Hunderte von Millionen für externe Berater

Bund ist das Eldorado für lukrative Aufträge
 Jeweils Ende Jahr schiessen Expertisen beim Bund ins Kraut

Parlament kritisiert Experten-Wildwuchs
 Bericht verlangt mehr Transparenz beim Bund

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

Warnung vor Hoflieferanten

Berater-Biotop unter der Bundeskuppel
 700 Millionen Steuerfranken für verschwigene Einflüsterer. Wir nennen schon mal Namen.

Bund muss sich das Wissen teuer erkaufen
 Beratermandate Ständeratskommission zweifelt an Verhältnismässigkeit und wirft Vertrauensbruch
 Der Bund kauft jährlich für bis zu 700 Millionen Franken Wissen

«Hoflieferanten» bestimmen seit Jahren die Politik massgeblich mit.

Weniger Geld für Berater

Kurz nach der Publikation der Berichte und ihrer Rezeption in den Medien kürzte das Parlament den im Budget 2007 beantragten Beratungsaufwand von rund 170 Millionen Franken um 10 Prozent.⁸ Die Kürzung geht auf einen Antrag der nationalrätlichen Finanzkommission zurück und war formell unabhängig von der GPK-Untersuchung. Die GPK-S hatte Budgetkürzungen weder dem Bundesrat empfohlen noch war sie mit einem entsprechenden Ersuchen an die Finanzkommissionen gelangt.

In seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK-S vom 14. Februar 2007 (BBl 2007, 1649) anerkennt der Bundesrat den Handlungsbedarf grundsätzlich und stimmt dem grösseren Teil der Empfehlungen zu. Namentlich verspricht der Bundesrat eine stark verbesserte Transparenz. Er verweist dabei auf eine neue, webbasierte Ausschreibungs- und Vergabepattform sowie auf die Ende 2006 lancierten Massnahmen zum Aufbau eines stark verbesserten Beschaffungscontrollings. Der Bundesrat relativiert aber gewisse Feststellungen und Einschätzungen der GPK-S und lehnt entsprechende Empfehlungen zumindest teilweise ab. Verworfen werden namentlich zusätzliche Massnahmen im Personalreporting (Ausweisen von Personalstellungsverträgen) sowie Abklärungen und Massnahmen im Bereich des nach Einschätzung des Bundesrates nicht sehr bedeutsamen Dezemberfiebers. In ihrer Antwort an den Bundesrat vom 29. Juni 2007 begrüsst die GPK-S, dass der Bundesrat inzwischen einige Massnahmen getroffen hatte, um den Expertenbeizug in der Bundesverwaltung zu systematisieren und bei den Vergaben mehr Transparenz zu schaffen. Die Kommission zeigte sich jedoch noch nicht in allen Punkten befriedigt und hielt entgegen dem Ansinnen des Bundesrats an ihren Empfehlungen fest (u.a. Forderung nach zusätzlicher Transparenz bei Mandaten der politischen Beratung, Ausweis von Personalstellungsverträgen). Sie verlangte zu einzelnen Empfehlungen ergänzende Massnahmen sowie einen Zusatzbericht zu bestimmten Vorauszahlungen. In ihrer abschliessenden Antwort an den Bundesrat vom 13. Oktober 2007 wies die GPK-S schliesslich darauf hin, dass sie die Umsetzung ihrer Empfehlungen durch den Bundesrat im Rahmen einer Nachkontrolle überprüfen werde.

3 Weshalb wurden die Grundlagendaten nicht vollständig publiziert?

Sowohl von verwaltungsinternen Stellen wie auch von den Medien und Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern wurde die PVK und die GPK um die Offenlegung der Namen der grösseren Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer, der konkreten Auftragsgegenstände und Auftragsvolumen gebeten. Entsprechende Begehren wurden von der dafür zuständigen

Geschäftsprüfungskommission abgelehnt. Einzig auf Gesuch von Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern wurden die erhobenen Informationen zu deren eigenen Aufträgen offengelegt.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Untersuchung bewusst die Verantwortung der Auftraggeber auf Seite der Verwaltung ins Zentrum stellte (Vergabepaxis). Für die Substanz der wesentlichen Schlussfolgerungen der Untersuchung und der Empfehlungen der GPK ist die Identität der Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer unerheblich. Auf eine generelle Veröffentlichung der Daten wurde aber vor allem deshalb verzichtet, weil den Amtsstellen im Interesse einer möglichst vollständigen Erhebung die schriftliche Zusage gemacht wurde, keine Daten weiterzugeben, welche Rückschlüsse auf einzelne Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer und deren Auftragsvolumen zuliessen. Schliesslich stellten sich auch Fragen bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit einer Veröffentlichung der Auftragsvolumen einzelner Mandantinnen oder Mandaten. Es kann nämlich nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall schützenswerte Interessen von Auftraggeber- oder Auftragnehmerseite vorliegen, welche einer Veröffentlichung entgegenstehen. Eine solche Prüfung im Einzelfall war im vorliegenden Fall anhand der schieren Anzahl von über 6000 erfassten Verträgen nicht möglich.

4 Wie viel Zuspitzung ist erlaubt?

Vor allem in Fachkreisen wurde im Anschluss an die Veröffentlichung der Untersuchung die Verwendung zuspitzender Begriffe wie «Dezemberfieber» oder «Hoflieferanten» kritisch diskutiert. Im Kern und etwas verkürzt gesagt wurde dabei, etwas verkürzt gesagt, das folgende Argument vorgebracht: Wenn Hinweise auf Probleme gefunden und diese mit zuspitzenden, vorwiegend negativ besetzten Begriffen in Verbindung gebracht werden, macht die politische und mediale Verarbeitung aus Indizien schnell Beweise für ein allgemeines Malaise. Solche Formulierungen würden sogar dazu einladen, Untersuchungs-ergebnisse als vermeintliche Grundlage für weit reichende politische Zwecke zu instrumentalisieren, die mit dem Anliegen der Untersuchung nichts zu tun hätten. Deshalb sollte man in offiziellen Berichten wenn immer möglich neutrale Begriffe, nötigenfalls auch technisch formulierte Umschreibungen verwenden.

Tatsächlich wurden in einem Teil der Medien mit Bezug auf die Berichte von GPK und PVK unter anderem das Hoflieferantentum angeprangert und einzelne Firmen oder Personen frontal angegriffen. Dabei wurde zumindest suggeriert, dass sich die geäusserten, zum Teil schweren Vorwürfe aus den

Berichten von PVK und GPK ergeben würden, was objektiv nicht zutraf.⁹ Die Studie sprach zwar von Hinweisen auf Hoflieferantenverhältnisse, sie hielt aber auch deutlich fest, dass aufgrund ihres beschränkten zeitlichen Horizonts kein entsprechender Nachweis erbracht werden konnte. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass gegen die wiederholte Berücksichtigung eines Lieferanten nichts einzuwenden ist, solange sich dieser im Wettbewerb immer wieder als der Beste beweisen muss.¹⁰ Die Berichterstattung und öffentliche Diskussion blendeten diese und andere Differenzierungen zum Teil aus. Die damit verbundene Vermischung der Untersuchungsergebnisse mit Vorwürfen, für welche die Berichte von GPK und PVK keine Grundlage bieten, ist aus Sicht der PVK unzulässig und sehr bedauerlich. Sollte deshalb grundsätzlich auf die Verwendung solcher Schlagwörter verzichtet werden?

Es kann nicht darum gehen, Schlagwörter in Berichten der PVK zuhanden der GPK und der Öffentlichkeit nur noch dann zu verwenden, wenn entsprechende Missstände mit Sicherheit vorliegen und jegliche Fehlinterpretation oder unzulässige Übertragung ausgeschlossen werden kann. Denn Untersuchungen im Umfeld der parlamentarischen Oberaufsicht beruhen, wie die vorliegende, nicht selten auf Vermutungen und Hypothesen, welche in solchen Schlagwörtern gefasst sind. Die Antwort muss auch im «Wording» möglichst explizit und unmittelbar an die Fragen anschliessen, welche den Ausgangspunkt einer Untersuchung bilden. Tut sie das nicht, so ist die Gefahr gross, dass die Botschaft bei der Empfängerin oder beim Empfänger nicht ankommt, zumal sich die Berichte der PVK nicht an ein Fachpublikum, sondern an Milizparlamentarierinnen und -palamentarier und indirekt auch an eine interessierte Öffentlichkeit und an den Bundesrat richten. Werden Befunde und Empfehlungen sehr zurückhaltend formuliert, kann das auch als Einladung an den Bundesrat verstanden werden, Probleme kleinzureden und jeglichen Handlungsbedarf zu negieren. Durch eine bewusste Gewichtung und pointierte Formulierung ihrer veröffentlichten Folgerungen und Empfehlungen kann die GPK dieser Gefahr entgegenwirken. Kritische Botschaften, die klar formuliert sind, werden von Medien und Öffentlichkeit eher wahrgenommen, was den Druck für eine wirkungsvolle Umsetzung erhöht. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die parlamentarische Oberaufsicht gegenüber Bundesrat und Verwaltung keine direkten Sanktionsmöglichkeiten hat und bloss Empfehlungen abgeben kann.

Insgesamt wird das angemessene «Wording» in Berichten der PVK und der GPK immer ein Balanceakt bleiben. Bei zu zurückhaltender Formulierung besteht grosse Gefahr, dass die Botschaft nicht ankommt und deshalb auch

nicht angemessen umgesetzt wird. Dieses Nicht-Nutzungs-Risiko ist aus Sicht der PVK ebenso im Auge zu behalten wie das Risiko von Fehlinterpretationen oder einer Instrumentalisierung von Untersuchungsergebnissen.

5 Ist die Kreditkürzung irrational?

Auf wenig Verständnis stiess in Fachkreisen in und ausserhalb der Verwaltung die Kreditkürzung durch das Parlament. Diese wird primär als irrationale und wenig zielführende Strafaktion gesehen oder als Schnellschuss aus der Hüfte apostrophiert. Es ist zweifellos so, dass eine lineare Kreditkürzung keinen gezielten Beitrag zur Optimierung des Expertenbezugs leistet. Die Kreditkürzung lässt sich auch nicht aus der PVK-Untersuchung oder dem Bericht und den Empfehlungen der GPK-S ableiten. Zudem ist es zumindest unüblich, mit Berufung auf Ergebnisse einer GPK-Untersuchung eine Budgetkürzung zu beschliessen, ohne die Stellungnahme des Bundesrates zum GPK-Bericht abzuwarten. Trotzdem macht man es sich zu einfach, wenn man hinter dem Kürzungsbeschluss einzig parlamentarischen Aktivismus oder gar Inkompetenz sehen würde. Man muss sich nämlich auch vor Augen halten, dass das Parlament kaum schlagkräftige Alternativen hat, um seinen Forderungen nach Verbesserungen im Bereich des Expertenbezugs Nachdruck zu verleihen.¹¹ So meinte etwa Ständerat Franz Wicki in der Debatte: «Wir wollen, dass nun hier bei diesem Problem die Steuerung an die Hand genommen wird. Wenn wir das in der Budgetdebatte nicht mehr sagen dürfen, wo sollen wir es dann sagen?» (Ständeratsdebatte zum Voranschlag vom 12.12.2006, AB S 1100).

Die Empfehlungen, welche die GPK an den Bundesrat gerichtet hat, sind ein vergleichsweise schwaches Instrument. Vielen Parlamentarierinnen und Parlamentariern fehlte offenbar der Glaube, dass der Bundesrat allein aufgrund der Empfehlungen der GPK-S wirklich willens und fähig sein würde, die notwendigen Massnahmen gegenüber der Verwaltung durchzusetzen. In diesem Sinne wollte wohl auch die Mehrheit der beiden Räte ein Zeichen setzen und den Handlungsdruck erhöhen, vielleicht gerade auch im Hinblick auf die noch ausstehende Stellungnahme des Bundesrats zu den Empfehlungen der GPK. Angesichts der fehlenden Transparenz im Bereich der Expertenmandate einerseits und der beschränkten Kapazitäten des Milizparlaments andererseits schien auch eine gezieltere Kürzung bestimmter Beratungsaufwände wenig realistisch. Diese ernst zu nehmenden Argumente kommen auch in einem Votum aus der Debatte des Nationalrats zum Ausdruck:

Lassen Sie mich klarstellen: Es geht nicht darum, diesen Beratungsaufwand grundsätzlich infrage zu stellen. Es geht nicht darum, diese internen und externen Dienstleister, welche Leistungen wie technische und fachliche Beratung, temporäre Personalausleihe, Expertisen, Studien, Gutachten, Übersetzungen und Revisionen erbringen, hier irgendwo nicht mehr akzeptieren zu wollen. Wir alle wissen, dass die sehr oft nötig und auch zweckmässig sind. Die Problematik liegt jedoch einerseits in der fehlenden Transparenz, im fehlenden Überblick, in der fehlenden Kontrollmöglichkeit, und andererseits – das ist das Entscheidende – liegt das Problem im schon lange andauernden Missstand, der nun schon verschiedene Male gerügt wurde und der noch keine weiteren Konsequenzen nach sich gezogen hat: Das Problem liegt (...) insbesondere auch darin, dass viele der externen Beratungsaufträge nicht einmal ausgeschrieben werden (...) Es kann nicht sein, dass aufgrund dieses Berichtes der GPK-SR weiterhin nur wieder Diskussionen stattfinden, obwohl diese Grundsatzdiskussionen selbstverständlich zusätzlich auch geführt werden müssen. Angesichts der Fülle der Beratungsaufträge und der völligen Undurchsichtigkeit sind eben auch detaillierte Anträge zur Reduktion einzelner Beratungsausgaben unmöglich; dies übersteigt die Möglichkeiten eines Milizparlamentes bei weitem. Deshalb stimmen wir der linearen Kürzung zu. (Nationalrat Markus Hutter in der Debatte des Nationalrates vom 7.12.2006, AB 2006 N 1705)

Insgesamt ist also festzuhalten, dass die Kreditkürzung im vorliegenden durchaus auch mit legitimen und rationalen Argumenten unterlegt werden kann. Ein rationales Parlament wird sich hüten, in Fragen der Verwaltungsführung anstelle von Bundesrat und Verwaltung in die Feinsteuerung einzugreifen. Eine lineare Kürzung der Beratungsleistungen kann seinen Forderungen nach Verbesserungen in der Verwaltungsführung aber dennoch Gewicht verleihen.

6 Verstärkt die Untersuchung den Legitimationsdruck für Kosten und Vergabe von Evaluationen?

Im Anschluss an die Studie der PVK wurde in Diskussionen mit Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern, vor allem aber mit Auftraggebern von Evaluationen aus der Bundesverwaltung oft ein steigender Rechtfertigungsdruck für die Kosten und die Vergabe von Evaluationen konstatiert oder befürchtet. Angesichts des in der Untersuchung ausgemachten erheblichen Finanzvolumens externer Mandate würde die Kostenfrage bei der Definition und Vergabe externer Mandate zum dominanten Kriterium. Es bestünde gar die Gefahr, dass in Zukunft mit dem Hinweis auf die Kosten auf notwendige Evaluationen verzichtet würde. Gekoppelt mit der Forderung nach mehr Wettbewerb ergäbe sich ein hoher Druck, alle Aufträge auszuschreiben und die Mandate dem billigsten statt dem besten Anbieter zu erteilen.

Es ist wahrscheinlich und grundsätzlich auch gewünscht, dass der Druck auf eine wettbewerbsorientierte Vergabe und kostenbewusste Mittelverwendung bei externen Mandaten zunimmt. Einiges spricht aber dafür, dass der Evaluationsbereich hiervon nicht negativ betroffen sein muss. Ganz abgesehen davon, dass Evaluationen einen eher geringen Anteil am Volumen der politikorientierten Forschung ausmachen, dürfte die Legitimation von Evaluationen vergleichsweise leichter fallen. Die Überprüfung der Wirksamkeit von politischen Massnahmen und die Aussicht auf effektivere und effizientere Massnahmen sind starke Argumente für Evaluationen, gerade gegenüber einer sensibilisierten Öffentlichkeit. Dass in Zukunft im einen oder anderen Fall das Verhältnis zwischen Untersuchungsaufwand, finanzieller Bedeutung des betroffenen Politikbereichs und zu erwartenden Ergebnissen kritischer und systematischer geprüft wird, ist grundsätzlich zu begrüssen und dürfte die Evaluation im Vergleich mit anderen Untersuchungen eher bevorzugen als benachteiligen.

Auch bezüglich der geforderten Wettbewerbsorientierung befindet sich die Evaluation in einer guten Lage. Grundsätzlich dürfte die Wettbewerbssituation im Evaluationsbereich bereits heute ausgeprägter sein als in anderen Feldern der Politikberatung. Es ist kein Zufall, dass gerade im Evaluationsbereich von verschiedenen Stellen der Beweis erbracht wurde, dass auch anspruchsvolle Untersuchungen durchaus im Wettbewerb vergeben werden können (z.B. Bundesamt für Energie, Kompetenzzentrum Evaluation im Bundesamt für Gesundheit). Diese Beispiele zeigen zudem, dass nicht ausschliesslich ein Preiswettbewerb, sondern ebenso ein Ideen- oder Qualitätswettbewerb ausgelöst werden kann, der auch Chancen für Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger bietet.

Selbstverständlich sind auch im Evaluationsbereich noch Herausforderungen zu bewältigen. Diese betreffen etwa das optimale Verhältnis zwischen dem angesichts des steigenden Wettbewerbs zunehmenden Aufwand der Offertstellung einerseits und dem Volumen des Evaluationsauftrags andererseits. Festzuhalten ist weiter, dass das Beschaffungsrecht nicht ausreichend auf die Vergabe von komplexen Dienstleistungsmandaten wie Evaluationen und andere Studienaufträge ausgerichtet ist.

Fazit: Einiges spricht dafür, dass ein erhöhter Legitimationsdruck für Expertenmandate die Voraussetzungen für extern vergebene Evaluationen eher verbessert als verschlechtert, gerade in den Feldern, in denen die Evaluationen bisher noch wenig oder gar nicht verbreitet sind. Zudem ist zu hof-

fen, dass das revidierte Beschaffungsrecht die Besonderheiten von komplexen Dienstleistungsmandaten besser berücksichtigt und somit eine rechtskonforme, wettbewerbliche Vergabepaxis erleichtert.

7 Schluss

Abschliessend ist festzuhalten, dass die hohe Resonanz der Untersuchung zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung vor allem auch externe Ursachen hat. Wichtig war sicherlich der Zeitpunkt der Publikation: Wäre die gleiche Studie ein Jahr später veröffentlicht worden, hätte sie im Umfeld des Wahlkampfs und der Kontroverse um die Untersuchung der nationalrätlichen GPK zur Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes wohl kaum eine solche Beachtung in Medien und Parlament gefunden. In erster Linie dürfte das grosse Echo aber darauf zurückzuführen sein, dass die Studie ein latent schon länger vorhandenes Unbehagen aufgenommen, an die Oberfläche gehoben und mit empirischen Daten unterlegt hat. Es ist un schwer festzustellen, dass nicht nur die Bedeutung externer Expertinnen und Experten, sondern auch das Misstrauen gegenüber deren Gutachten und Honoraren in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat.¹² So gesehen sind die Berichte von PVK und GPK eher Verstärker als Auslöser eines laufenden Diskurses.

Aus der Sicht der PVK ist das grosse Echo insgesamt positiv zu werten. Vieles deutet darauf hin, dass die Untersuchung über das mediale Strohfeuer und (vermeintliche) parlamentarische Schnellschüsse hinaus Folgen hat und sich innerhalb der Verwaltung gewisse konkrete Veränderungen abzeichnen. So laufen ernsthafte Bemühungen, Forderungen nach einer transparenteren und einheitlichen Praxis im Vertragsmanagement umzusetzen, die schon länger im Raume standen, verwaltungsintern aber auf zum Teil hartnäckigen Widerstand gestossen waren.¹³ So soll im Jahr 2008 erstmals eine echte Beschaffungsstatistik erstellt werden, die auf der einheitlichen Erfassung von Lieferanten (Kreditorenummern) und einer einheitlichen Klassifizierung aller Güter und Dienstleistungen beruht. Damit wird ein erster Schritt in Richtung einer verbesserten Transparenz auch im Bereich der Expertenmandate getan. Zudem ist das vom Bundesrat in seiner Stellungnahme angekündigte Pilotprojekt für ein einheitliches und umfassendes strategisches Controlling externer Mandate vielversprechend angelaufen. Verläuft das Projekt erfolgreich, so soll das Instrument bis 2010 in allen Departementen übernommen werden. Der Tatbeweis ist indessen noch zu erbringen.

Mit der bundesweiten Realisierung eines umfassenden strategischen Controllings würde eine massive Verbesserung der Transparenz erreicht. Es würde auch die Grundlage für die Beantwortung weiterer, von der PVK-Untersuchung aufgeworfener Fragen liefern. Vor allem aber bildet es eine zwingende Voraussetzung, um das allgemeine Misstrauen gegenüber Experten-aufträgen abzubauen und ungerechtfertigten Vorwürfen mit harten Fakten entgegentreten zu können. Wenn die Berichte von PVK und GPK entsprechenden Bestrebungen zum Durchbruch verhelfen konnten, haben sie bereits viel erreicht.

Christoph Bättig, stv. Leiter der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste, Bern, E-Mail: christoph.baettig@pd.admin.ch

Anmerkungen

- 1 Expertenbeizug in der Bundesverwaltung. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 16. Juni 2006 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, BBl 2007 1675. Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 13. Oktober 2006, BBl 2007 1661.
- 2 Die hier kurz umrissene Fragestellung macht deutlich, dass es sich bei der vorliegenden Untersuchung nicht um eine Wirkungsevaluation handelt, sondern in erster Linie um eine Bestandaufnahme, welche mit ausgewählten Fragen einer Vollzugevaluation (Vergabeverfahren) ergänzt wurde.
- 3 Aufgrund von gleichzeitig durchgeführten Prüfungen der Eidg. Finanzkontrolle wurden folgende Stellen in der Erhebung nicht berücksichtigt: Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Sozialversicherungen, Generalsekretariat des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Generalsekretariat des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.
- 4 Es sollten einzig Mandate ausgeschlossen werden, die auf einer durch die PVK vorgegebenen Liste aufgeführt waren (z.B. Bauleistungen, Reinigung, Übersetzungen).
- 5 Vergleicht man die Ergebnisse der PVK-Untersuchung mit einer ähnlich angelegten Untersuchung, welche das National Audit Office für Grossbritannien durchgeführt und Ende 2006 publiziert hat, ergeben sich bezüglich des finanziellen Volumens durchaus vergleichbare Grössenordnungen (National Audit Office, 2006, Central government's use of consultants, Report by the comptroller and auditor general, 15. Dezember 2006, London).
- 6 Freihändige Vergaben sind nur zulässig, wenn besondere Ausnahmetatbestände vorliegen (vgl. insb. Art. 3 und 13 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen BoeB, SR 172.056.1 sowie die Art. 13 und 36 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen VoeB, SR 172.056.11).
- 7 Im Rahmen von Personalstellungsverträgen stellt ein externer Dienstleister von ihm angestelltes Personal an, welches wie andere Bundesangestellte nach Weisung und unter Verantwortung des Linienverantwortlichen arbeitet. In der Regel stellt die Bundesverwaltung dabei auch einen Büroarbeitsplatz zur Verfügung.
- 8 Auf den Voranschlag 2008 wurden Kontenplan und Kontierungsregeln in Bezug auf den Beratungsaufwand grundlegend überarbeitet. Gegenüber dem für den Voranschlag 2007 errechneten Vergleichswert erhielt der Beratungsaufwand eine Steigerung von rund 5%. Gegenüber dem Vergleichswert aus der Rechnung 2006 resultiert allerdings eine erhebliche Aufwandreduktion von rund 20%.
- 9 Dies gilt insbesondere auch für jenen Fall, in dem die GPK-Untersuchung als Aufhänger genutzt wurde, um ohne ausreichende Belege schwere Vorwürfe gegen einen Mitarbeiter der Bundesverwaltung, weitere Stellen und eine Beratungsfirma zu erheben.

Der Presserat hat die ungenügende Recherche des verantwortlichen Journalisten in seiner Stellungnahme Nr. 23/2007 vom 11. Mai 2007 ausdrücklich gerügt.

- 10 In diesem Sinne kann die Bezeichnung als «Hoflieferant» durchaus den Status eines Gütesiegels haben. Nicht von ungefähr hat der Titel eines Hoflieferanten zumindest andernorts auch eine positive Konnotation und wird auch als Marketinginstrument genutzt.
- 11 Wenig zweckmässig erschien gerade im vorliegenden Fall auch die Formulierung enger gesetzlicher Vorgaben, zumal es in erster Linie um die bessere Umsetzung bestehen-

der Vorgaben (Beschaffungsrecht) geht. Der Vollzug und damit die konkrete Ausgestaltung der Steuerung sind Sache der Exekutive.

- 12 Werner Bussmann bemerkte anlässlich einer Veranstaltung des Netzwerks Evaluation der Bundesverwaltung vom 26. Juni 2007, dass in einer längerfristigen Betrachtung nach der Ära des «Verwaltungsbashings» die Zeit eines eigentlichen «Expertenbashings» gekommen sei.
- 13 Vgl. dazu: Ott, Markus 2007, Strategisches Beschaffungscontrolling im Zeitplan, armafoglio Nr. 03/07, S. 10-11.

Résumé

L'enquête parlementaire concernant le recours aux experts externes dans l'administration fédérale a eu une grande résonance dans les médias et dans l'opinion lors de sa publication en octobre 2006. Les réactions de l'administration et des milieux de l'évaluation n'ont pas été seulement positives. La présente contribution revient sur quelques-unes des questions qui ont été soulevées à cette occasion. Elle traite la révélation de données de base individualisées tout comme la question de l'utilité et de l'admissibilité des formulations polémiques. De même, elle aborde la finalité et la rationalité des coupes budgétaires comme celles que le parlement a décidées après la publication de l'enquête. En conclusion, l'auteur affirme que les pressions croissantes pour la légitimation des coûts et l'attribution de mandats d'évaluation à l'extérieur peuvent receler certaines

