

**Jahresbericht 2005 der Parlamentarischen  
Verwaltungskontrolle**

**Anhang zum Jahresbericht 2005 der Geschäftsprüfungskommissionen  
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 20. Januar 2006

---

## Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20)
APD	Öffentliche Entwicklungshilfe
BBI	Bundesblatt
BFE	Bundesamt für Energie
BL	Basel-Landschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
Buwal	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössischen Finanzkontrolle
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GE	Genf
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
ICDP	Institut de Criminologie et de Droit Pénal, Université Lausanne
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
KFG	Kulturförderungsgesetz (im Entwurfsstadium)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115)
PHG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1965 betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» (SR 447.1)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SR	Systematische Rechtssammlung
RUMBA	Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung

seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SH	Schaffhausen
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
VS	Wallis
WBK-S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
WTO	Welthandelsorganisation
ZH	Zürich

# Bericht

## **1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung**

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist das Kompetenzzentrum der Bundesversammlung für Evaluationen. Sie unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen (GPKs) der eidgenössischen Räte mit wissenschaftlicher Expertise im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht und führt auf Antrag aller parlamentarischen Kommissionen Wirksamkeitsüberprüfungen der Massnahmen des Bundes durch.

### **1.1 Evaluation – ein Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung**

Angesichts der vielfältigen Aufgaben des Staates und der knappen öffentlichen Finanzen stellen Evaluationen ein wichtiges Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung dar. In Ergänzung zum klassischen Instrumentarium der politischen Kontrolle untersuchen Evaluationen die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen staatlicher Massnahmen mit wissenschaftlichen Methoden. Sie analysieren, wie gesetzliche Vorgaben durch die vollziehenden Behörden umgesetzt werden und prüfen, ob die angestrebten Effekte einer Massnahme auch tatsächlich eingetreten sind. Sie decken allfällige Schwachstellen in der Konzeption und im Vollzug einer Massnahme auf und liefern Hinweise, wie diese überwunden werden können.

### **1.2 Evaluationen im parlamentarischen Kontext**

Im parlamentarischen Bereich werden Evaluationen sowohl von den GPKs als auch von den Legislativkommissionen eingesetzt. Den GPKs obliegt die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und weiterer Träger von Bundesaufgaben. Sie nehmen ihren Kontrollauftrag unter anderem mittels Inspektionen, Dienststellenbesuchen und der Prüfung der Geschäftsberichte der zu beaufsichtigenden Organe wahr. Angesichts der Komplexität der zu überprüfenden Aufgaben haben sich in Ergänzung dazu Evaluationen als wichtiges Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht etabliert. Im Handlungsbereich der Legislativkommissionen haben Evaluationen hingegen die Funktion der Folgenabschätzung geplanter Gesetzesprojekte oder der Wirksamkeitsüberprüfung eines bestehenden Erlasses im Hinblick auf dessen Revision. Evaluationen sind zeitaufwändig und methodisch anspruchsvoll. Die Kommissionen delegieren ihre Durchführung deshalb an professionelle Fachstellen.

### **1.3 Dienstleistungen der PVK**

Im Zuge der Professionalisierung der parlamentarischen Oberaufsicht wurde in den Parlamentsdiensten Anfang der 1990er Jahre mit der PVK eine professionelle Fachstelle geschaffen, die Evaluationen im Auftrag der GPKs durchführt. Ferner überprüft die PVK im Auftrag der GPKs die Qualität von verwaltungsinternen Evaluationen und deren Verwendung in Entscheidungsprozessen. Schliesslich weist die PVK die GPKs auf Themen hin, die unter dem Aspekt der parlamentarischen Oberaufsicht einer vertieften Abklärung bedürfen und berät sie bei der politischen Verarbeitung von Evaluationsergebnissen.

Mit Inkrafttreten des neuen Parlamentsgesetzes (ParlG) per 1. Dezember 2003 hat sich der Aufgabenbereich der PVK erweitert.<sup>129</sup> Die PVK bleibt in erster Linie ein Fachdienst der GPKs, führt aber auf Antrag auch Evaluationen zuhanden der Legislativkommissionen durch.

Die Berichte der PVK finden in den Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung. Sie sind Grundlage von Handlungsempfehlungen der GPKs zuhanden der kontrollierten Organe und von parlamentarischen Vorstössen. Sie fliessen in die Revision von Gesetzen und Verordnungen und in verwaltungsinterne Reformprozesse ein. Die Berichte der PVK werden in der Regel veröffentlicht. Sie können bei der PVK bestellt oder von ihrer Homepage unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) (s. Kommissionen/ PVK) herunter geladen werden.

### **1.4 Institutionelles Umfeld und Ressourcen der PVK**

Die PVK arbeitet auf der Basis von Einzelaufträgen der parlamentarischen Kommissionen. Sie ist Teil der Parlamentsdienste und in administrativer Hinsicht dem Sekretariat der GPKs unterstellt. In wissenschaftlicher Hinsicht ist die PVK selbständig und orientiert sich an den einschlägigen Standards der Evaluationsforschung. Die PVK koordiniert ihre Aktivitäten mit den anderen Kontrollorganen des Bundes und pflegt den fachlichen Austausch mit Hochschulen, privaten Forschungsinstituten und staatlichen Evaluationsorganen im In- und Ausland.

Zur Erfüllung seines Auftrags steht dem Dienst ein interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam mit 360 Stellenprozenten und ein administratives Sekretariat zur Verfügung. Die PVK verfügt über weitreichende Informationsrechte. Sie verkehrt mit allen Behörden, Arbeitsstellen und übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt und kann von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt. Die PVK sorgt für den Schutz ihrer Informationsquellen und behandelt ihre Evaluationsergebnisse bis zum formellen Publikationsbeschluss der Kommissionen vertraulich. Sie kann externe Sachverständige beiziehen und ihnen die notwendigen Rechte zuweisen.

<sup>129</sup> Art. 44 Abs.1 Bst. e des Bundesgesetzes vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10).

## 1.5

### **Aufbau des vorliegenden Jahresberichts**

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Aktivitäten der PVK im Jahr 2005. Ziffer 2 berichtet über die abgeschlossenen und laufenden Evaluationen im Auftrag der GPKs. Ziffer 3 enthält einerseits allgemeine Informationen zu den Wirksamkeitsprüfungen im Kontext der Legislativkommissionen und stellt die in diesem Bereich begonnene Wirksamkeitsüberprüfung vor. Des weiteren fasst der vorliegende Jahresrückblick Publikationen von Mitarbeitern der PVK, die ausserhalb der dienstinternen Schriftenreihe erschienen sind, zusammen (s. Ziff. 4), berichtet über weitere Aktivitäten der PVK (s. Ziff. 5), legt Rechenschaft über die Verwendung des Expertencredits ab (s. Ziff. 6) und schliesst mit einem Ausblick über die Herausforderungen der PVK im Jahr 2006 (s. Ziff. 7).

## 2

### **Evaluationen im Auftrag der GPKs**

### 2.1

#### **Abgeschlossene Evaluationen**

#### 2.1.1

##### **Instrumente des Bundes zur Berücksichtigung der Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)**

Am 21. Juni 2004 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) die PVK beauftragt, drei Instrumente des Bundes zur Unterstützung der Rechtsetzung – die drei KMU-Tests – zu evaluieren: die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), der KMU-Verträglichkeitstest und das Forums KMU. Ziel der Untersuchung war, die Auswirkungen dieser Instrumente im politischen Entscheidungsprozess zu evaluieren. Es ging darum zu prüfen, ob bei der Annahme einer neuen Gesetzgebung auf Bundesebene die Folgen für die Wirtschaft und besonders für die KMU von den politischen Akteuren ausreichend berücksichtigt werden. Die PVK hat den Schlussbericht der GPK-N am 20. Mai 2005 vorgelegt.

Seit einigen Jahren weist die Schweiz ein geringes Wirtschaftswachstum auf. Die Rahmenbedingungen und die Gesetzgebung wurden als wichtige Faktoren identifiziert, die das Wachstumspotenzial beeinflussen. In der Schweizer Volkswirtschaft stellen die KMU einen Grossteil der Produktion und der Arbeitsplätze. Einige Statistiken zeigen allerdings, dass diese von den administrativen Regelungen stärker beeinträchtigt werden als die grösseren Unternehmen. Zudem bestehen die meisten Bundesgesetze seit weniger als 20 Jahren und die Rechtsetzungstätigkeit nimmt zu.

In diesem Kontext wurden die RFA, der KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU ins Leben gerufen. Die RFA unterzieht die neuen Gesetzestexte vor der Verabschiedung einer Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen mit dem Ziel, die Gesetzgebung zu verbessern. Sie wird von den zuständigen Ämtern durchgeführt und fliesst in das Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen in den Botschaften des Bundesrates an das Parlament ein. Die RFA stellt zugleich ein internes Verfahren zur Unterstützung der Entscheidungsfindung und ein Informationsmittel dar. Der KMU-Verträglichkeitstest ist eine vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) durchgeführte Umfrage bei rund einem Dutzend KMU zu einem spezifischen Thema im Zusammenhang mit Problemen, die sich beim Vollzug eines neuen Erlasses für die KMU stellen können. Das Forum KMU schliesslich setzt sich dafür ein, dass die Akteure des politischen Entscheidungsprozesses den KMU besondere Aufmerksam-

keit schenken. Hierfür gibt es Stellungnahmen ab, die häufig auf den Ergebnissen der Verträglichkeitstests basieren.

Die Evaluation dieser Instrumente durch die PVK zielte darauf ab, ihren Einfluss zu untersuchen, nämlich ob sie bekannt, genutzt und wirkungsvoll sind.

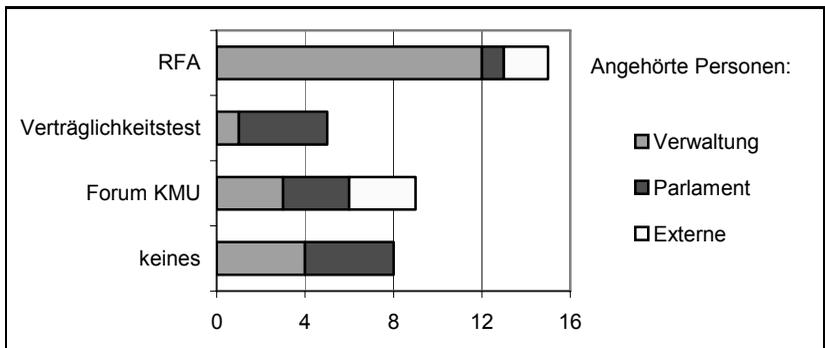
#### *Bekanntheit der drei KMU-Tests bei den politischen Akteuren*

Die Parlamentarier vertreten die Meinung, dass sie für die Thematik der Gesetzgebung im Bereich der Wirtschaft und der KMU besonders empfänglich sind. Die Analyse der Protokolle der parlamentarischen Kommissionen und der Sessions im Plenum zeigt jedoch, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Gesetze nur 3,4 % des Diskussionsvolumens ausmachen und somit deutlich weniger Gewicht haben als die Überlegungen zum Budget oder zur Kompetenzverteilung. Die spezifischen Auswirkungen auf die KMU machen ihrerseits nur 0,2 % des analysierten Diskussionsvolumens aus. Es besteht kein ständiges Interesse an diesen Fragen und sie werden auch nicht systematisch behandelt.

Die RFA ist das bekannteste der drei Instrumente. Vor allem das *secundo* und die Ämter kennen diese Instrumente. Diese Information gelangt jedoch nicht bis auf die Stufe des Bundesrates hinauf, was eine geringere Unterstützung und weniger Druck für ihre Nutzung bedeutet. Schliesslich sind einem grossen Teil der externen Akteure (Universitäten, Lobbys, Medien) die drei Instrumente nicht bekannt. Die Analyse der Protokolle zeigt deutlich, dass diese drei Instrumente in den Parlamentsdebatten keine Rolle spielen: Weder die RFA noch der Verträglichkeitstest noch das Forum KMU werden erwähnt.

*Abbildung 1*

#### **KMU-Instrument mit grösster Bekanntheit (Erwähnungen in den 37 durchgeführten Interviews)**



*Quelle:* PVK

Die Qualität der aus diesen Instrumenten hervorgehenden Information ist zudem bei weitem nicht befriedigend. Die RFA sind häufig von unterschiedlicher Qualität, zu allgemein, zu wenig kritisch, relevante Statistiken fehlen, die Sprache ist zu verwaltungslastig und es werden keine Alternativen präsentiert.

### *Nutzung der drei KMU-Tests in der vorparlamentarischen Phase*

Die Instrumente werden vorwiegend in der vorparlamentarischen Phase genutzt. Allerdings ist die RFA in den Anfangsphasen (Ausarbeitung eines Vorentwurfs, interne und externe Vernehmlassungen) im Allgemeinen kaum präsent, aus dem einfachen Grund, dass sie gar noch nicht durchgeführt wurde. Das widerspricht den Anweisungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD). Die betroffenen externen Akteure können somit weder von den durch die RFA gelieferten Informationen Kenntnis nehmen noch sich dazu äussern.

Die Ämter führen die RFA meistens in der letzten Minute durch, bei der Schlussredaktion der Botschaft an das Parlament und besonders des Kapitels über die wirtschaftlichen Auswirkungen. So kommt die RFA erst sehr spät im Entscheidungsprozess zum Zug. Im Allgemeinen handelt es sich um eine Zusammenfassung der Information, die an anderen Stellen der Botschaft steht. Die RFA ist eine Zusatzaufgabe, die manchmal als Alibiübung bezeichnet wurde. In einigen Fällen hat die RFA ihre Rolle erfüllt, indem sie das Amt durch die ganze vorparlamentarische Phase geführt hat: Feedbacks erfolgten zwischen der Verfassung der Gesetzesartikel und der Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen. Die Ämter haben zur Durchführung der RFA keine zusätzlichen Ressourcen eingesetzt und auch keine internen Kontrollmechanismen eingerichtet, um die Qualität und den Einfluss dieser Instrumente zu evaluieren.

Was die Nutzung der Informationen des Forums KMU betrifft, haben einige positive Erfahrungen gewisse präzise Punkte aufgezeigt, allerdings eher auf Verordnungsebene. Die hauptsächlichsten Vorwürfe sind jedoch, dass sein Arbeitsrhythmus es daran hindert, den Entscheidungsprozess rechtzeitig zu beeinflussen, dass es ihm an spezifischen Kenntnissen fehlt, und dass es manchmal politischen Lösungen zu nahe ist, welche auch gewisse Interessengruppen vertreten.

Die Verträglichkeitstests werden im Allgemeinen während der Vernehmlassung durchgeführt, wenn der Entwurf so weit fortgeschritten ist, dass der Test sich auf konkrete Szenarien abstützen kann. Wenn die Ergebnisse der Verträglichkeitstests genutzt werden, werden sie von den Ämtern sehr wohlwollend aufgenommen, da sie als interne Information angesehen werden, die auf konkreten und direkt bei den Unternehmen gemachten Erfahrungen basiert. Sie bringen neue Aspekte ans Licht und relativieren die Bedeutung bereits bekannter Gesichtspunkte. In anderen Fällen gehen sie jedoch an ihrem Ziel vorbei und werden im Entscheidungsprozess nicht verwendet. Die weitere Nutzung der Ergebnisse durch das Forum KMU ist nicht die Regel.

Die spärliche Anwendung und die geringe Motivation für die Nutzung der drei Instrumente resultiert daraus, dass sich die Verwaltung bei der Vorbereitung des Gesetzes nicht auf breitere Entscheidungsgrundlagen stützt, Alternativen nicht gründlich bespricht und die Kosten der Regulierung ausser Acht lässt.

Das *seco* spielt eine wichtige Rolle, obwohl nur 1,8 Stellen für die Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stehen. Es kontrolliert das Kapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen, hat jedoch nicht die Kompetenz, den Prozess zu blockieren, wenn die RFA nicht befriedigend ist. Es nutzt ziemlich regelmässig die informellen Beziehungen mit den Ämtern, um ihnen Verbesserungen vorzuschlagen. Das Mitberichtsverfahren wird jedoch bezüglich RFA praktisch nie angewendet, da das zuständige Departement seinen Entwurf letztendlich beibehalten kann. Schliesslich kommt ein Mitbericht sehr spät im Entscheidungsprozess zum Zug.

### *Nutzung der drei KMU-Tests in der parlamentarischen Phase*

In der Phase der parlamentarischen Behandlung ist die im Botschaftskapitel über die wirtschaftlichen Auswirkungen enthaltene RFA eine Informationsquelle, welche die offizielle Version der allgemeinen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs wiedergibt. Ihre Informationsqualität ist nicht optimal; sie tritt in Konkurrenz mit einer Vielzahl an Informationen von Interessengruppen, Parteien und direkten Kontakten. Manche Parlamentarier lesen dieses Kapitel überhaupt nicht. Ausserdem ist die RFA häufig zu allgemein und eignet sich schlecht für die Detailberatung im Parlament. Wenn die Alternativen nicht aufgezeigt werden, ist es unmöglich, die wirtschaftlichen Auswirkungen etwaiger vorgeschlagener Änderungen zu kennen. Die Nutzung der Stellungnahmen des Forums KMU ist ebenfalls vernachlässigbar; niemand erinnert sich an die Anwesenheit eines Mitglieds des Forums KMU an einer Sitzung einer parlamentarischen Kommission.

Die Analyse der Protokolle der ausgewählten Fallbeispiele zeigt, dass in den seltenen Fällen, wo diese Informationsquellen im Parlament erwähnt werden, es eher darum geht sie zu nutzen, d. h. mit ihrer Hilfe einen Vorschlag zu unterstützen, abzulehnen oder zu verändern. Somit haben die drei Instrumente ein Nutzungspotenzial, dieses bleibt jedoch gering, da ihre Präsenz im parlamentarischen Verfahren noch sehr bescheiden ist.

### *Einfluss der drei KMU-Tests im politischen Entscheidungsprozess*

Der Einfluss der drei KMU-Tests ist gering oder gar inexistent; die Instrumente liefern keine entscheidenden Informationen, sie werden nicht weit genug verbreitet, geben keine direkt in den Entscheidungsprozess übertragbaren Empfehlungen ab und mobilisieren die politischen Akteure nicht. Diese Kritik wird von den Parlamentariern noch stärker geäussert. Wenn sich das Instrument jedoch auf einen präzisen Punkt konzentriert, durch Statistiken gestützt wird, verlässliche Ergebnisse aufzeigt und Empfehlungen abgibt, die in die Gesetzgebung übertragen werden können, kann es zu einer Sensibilisierung der Akteure und zur Erhöhung der Transparenz beitragen.

Den grössten Einfluss im politischen Entscheidungsprozess weist die RFA auf, obwohl auch dieser bescheiden ist. Die Verwaltungskultur hat sich nicht merklich verändert. Die Instrumente sind selten die einzige Ursache späterer Massnahmen. Ihr Einfluss erfolgt nicht auf der strategischen Ebene; sie wirken sich nicht auf die konzeptuelle Ausrichtung eines Gesetzes aus. In einigen Fällen wird ein Einfluss auf der operativen Ebene sichtbar, durch die Änderung gewisser Artikel von Gesetzen oder Verordnungen. Der Beitrag der Stellungnahmen des Forums KMU im politischen Entscheidungsprozess bleibt klar ungenügend.