

**Jahresbericht 2005 der Parlamentarischen
Verwaltungskontrolle**

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

vom 20. Januar 2006

Inhaltsverzeichnis

1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung	3
1.1 Evaluation – ein Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung	3
1.2 Evaluationen im parlamentarischen Kontext	3
1.3 Dienstleistungen der PVK	3
1.4 Institutionelles Umfeld und Ressourcen der PVK	4
1.5 Aufbau des vorliegenden Jahresberichts	4
2 Evaluationen im Auftrag der GPKs	5
2.1 Abgeschlossene Evaluationen	5
2.1.1 Instrumente des Bundes zur Berücksichtigung der Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)	5
2.1.2 Rentenwachstum und Rolle des Bundes bei der Invalidenversicherung	9
2.1.3 Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	13
2.1.4 Ressourcen und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung	16
2.2 Neu begonnene Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	20
2.2.1 Ressortforschung des Bundes	21
2.2.2 Kohärenz und strategische Führung der Aktionen der DEZA	23
2.2.3 Beizug von externen Experten in der Bundesverwaltung	25
3 Wirksamkeitsüberprüfungen gemäss Artikel 170 BV	27
3.1 Evaluation – auch eine Aufgabe der Legislativkommissionen	27
3.2 Evaluation Pro Helvetia	28
4 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK	29
5 Weitere Aktivitäten	31
5.1 Optimierung Themenprozess	31
5.2 Geschäftsführungsaudit	32
6 Verwendung des Expertencredits	32
7 Prioritäten für das Jahr 2006	33
Abkürzungsverzeichnis	34

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 Fach-

stelle 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.¹ 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 (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, Amtsstellen 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.

1.5 Aufbau des vorliegenden Jahresberichts

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Aktivitäten der PVK im Jahr 2005. Kapitel 2 berichtet über die abgeschlossenen und laufenden Evaluationen im Auftrag der GPKs. Kapitel 3 enthält einerseits allgemeine Informationen zu den Wirksamkeitsprüfungen im Kontext der Legislativkommissionen und stellt die in

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

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. Kap. 4), berichtet über weitere Aktivitäten der PVK (s. Kap. 5), legt Rechenschaft über die Verwendung des Expertencredits ab (s. Kap. 6) und schliesst mit einem Ausblick über die Herausforderungen der PVK im Jahr 2006 (s. Kap. 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 Forum 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 Aufmerksamkeit 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.

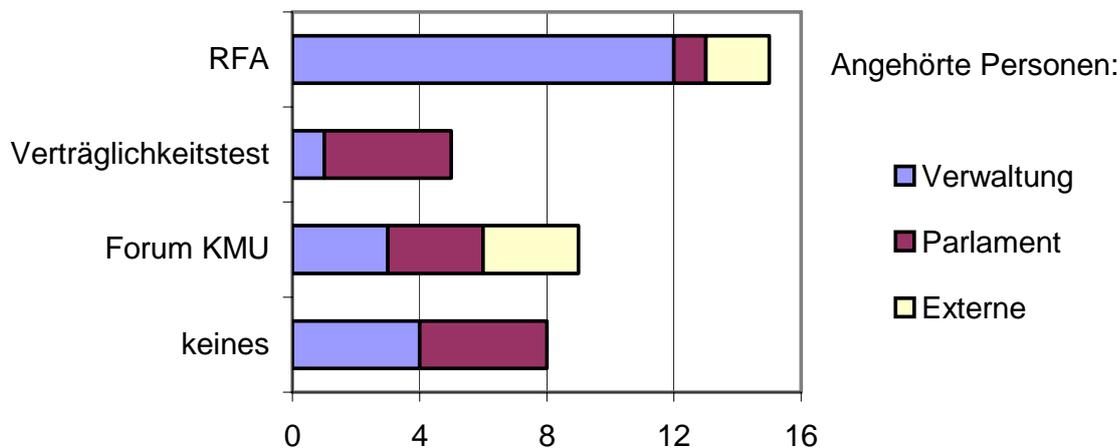
Bekanntheit der drei KMU-Tests bei den politischen Akteuren

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 Sessionen 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 Seco 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 hauptsächlichlichen 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.

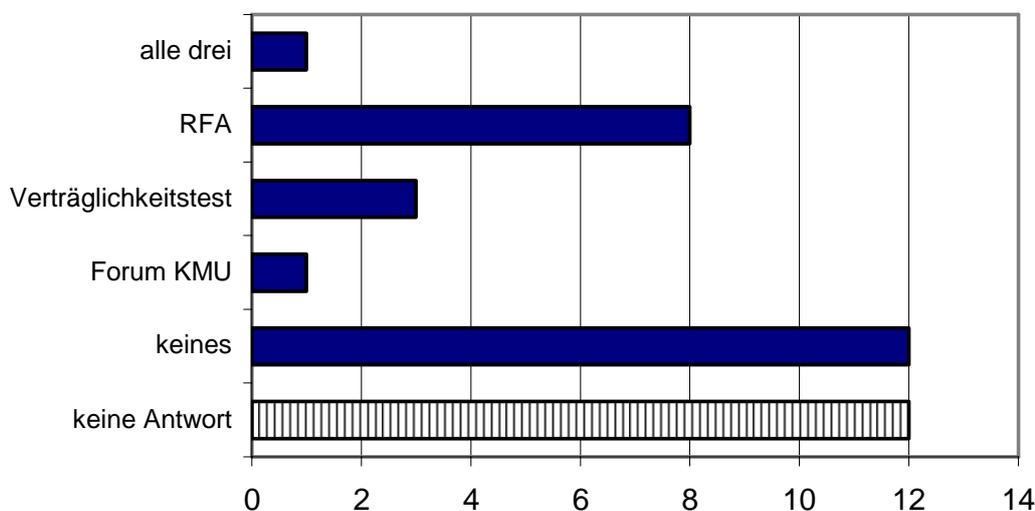
Die Analyse der Protokolle der ausgewählten Fallbeispiele zeigt, dass in den seltenen Fällen, wo diese Informationsquellen im Parlament erwähnt werden, es eher darum geht sie zu nutzen, d. h. mit ihrer Hilfe einen Vorschlag zu unterstützen, abzulehnen oder zu verändern. Somit haben die drei Instrumente 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.

**Instrument mit dem grössten Einfluss auf den Entscheidungsprozess
(Erwähnungen in den 37 durchgeführten Interviews)**



Quelle: PVK

Schlussfolgerungen

Auch wenn klar ist, dass die RFA, der KMU-Verträglichkeitstest und das Forum KMU allein nicht ausreichen, um eine Gesetzgebung von guter Qualität hervorzubringen, können sie doch zur Berücksichtigung der Probleme der KMU beitragen. Die Instrumente des Bundes zur Unterstützung der Rechtsetzung fördern bei allen betroffenen Akteuren eine Entscheidungsfindung, die sich auf solide analytische Grundlagen stützt, als Ergänzung zur Beeinflussung durch Politik, Experten und Konsens. Die Information, die aus ihnen hervorgeht, ist ein Beitrag zur demokratischen Debatte, aber ihre Auswirkungen, d. h. ihre Bekanntheit, ihre Nutzung und ihr Einfluss sind in der Schweiz noch sehr beschränkt.

2.1.2 Rentenwachstum und Rolle des Bundes bei der Invalidenversicherung

Die schweizerische Invalidenversicherung (IV) verzeichnet seit geraumer Zeit ein beunruhigendes Rentenwachstum. Seit Mitte der 1980er-Jahre hat sich der Anteil der IV-Rentner an der Bevölkerung ungefähr verdoppelt. Vor diesem Hintergrund ist die IV in eine starke finanzielle Schieflage geraten – Ende 2004 betrug ihre Verschuldung über 6 Milliarden Franken, und bis Ende 2007 wird die Schuld der Versicherung voraussichtlich auf über 11 Milliarden Franken anwachsen. Das Rentenwachstum in der IV widerspricht dem Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ und ist auch sozialpolitisch unerwünscht. Vor diesem Hintergrund beauftragte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) die PVK im April 2004 mit einer Evaluation ausgewählter Aspekte der IV. In einem ersten Schritt verlangte die Kommission von der PVK einen Überblick über die verschiedenen Faktoren des Rentenwachstums.

Faktoren des Rentenwachstums in der IV

Der Bericht zu den Faktoren des Rentenwachstum beruht auf einer Analyse der einschlägigen Fachliteratur; er unterscheidet zwischen exogenen, im sozio-ökonomischen Umfeld der IV liegenden, und endogenen, vom Versicherungssystem beeinflussbaren Faktoren des Rentenwachstums.

Zu den wichtigen exogenen Faktoren des IV-Rentenwachstums zählen die demografische Alterung, der dynamische Krankheitsbegriff und namentlich die Zunahme von psychischen und somatoformen Beschwerden als Invaliditätsursache, die wachsende Arbeitslosigkeit, die schwindende Integrationsbereitschaft der Unternehmen, Eingliederungsprobleme von gering qualifizierten Einwanderern sowie die wachsenden Erwartungen der Versicherten an den Sozialstaat, die im Einzelfall bis zum Missbrauch von Leistungen reichen können.

Dem Wunsch der Kommission folgend, richtete die PVK das Augenmerk ihrer Literaturstudie hauptsächlich auf die endogenen Faktoren des Rentenwachstums und kam zu folgenden Ergebnissen:

Im Vergleich zu ausländischen Systemen zeichnet sich die schweizerische IV durch ein vergleichsweise weit reichendes Leistungs- und Adressatenspektrum aus; als Volksversicherung richtet sie Leistungen auch an Personen aus, die nie Beiträge einbezahlt haben, und sie vergütet Leistungen nach relativ kurzer Beitragsdauer. Bei gewissen Empfängergruppen führt die Bemessungsmethode tendenziell zu überhöhten Invaliditätsgraden, und die periodisch durchgeführten Revisionen führen nur selten zur Reduktion oder Aufhebung von bestehenden Renten.

Schwachstellen im Abklärungsverfahren der IV erschweren die berufliche Eingliederung und fördern die Tendenz zur Rente. Die Anmeldung Betroffener bei der IV erfolgt oft spät, und die diffizile Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen sowie die Vielzahl der involvierten Vollzugsakteure führen häufig zu langen Verfahrensdauern. Zwischen den verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung bestehen Koordinationsprobleme, von denen die IV als Zweitversicherung insbesondere bei krankheitsbedingter Invalidität besonders negativ betroffen ist. Die Tendenz zur Medizinalisierung sozialer Probleme, eine einseitig auf die Interessen der Versicherten fokussierte Entscheidpraxis gewisser Vollzugsakteure und die intensive Nutzung verfügbarer Rechtsmittel durch die Versicherten sind weitere rententreibende Faktoren im Abklärungsverfahren der IV.

Um den Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ konsequenter zu praktizieren, fehlt es an Anreizen für die Weiterbeschäftigung oder Neueinstellung Behinderter, und bestehende Anreize sind bei den Arbeitgebern zu wenig bekannt. Die Unterstützungsleistungen der Vermittlungsinstitutionen werden als ungenügend taxiert. Einige Kantone handhaben den Zugang zu den beruflichen Massnahmen restriktiv und laufen dadurch Gefahr, Versicherte mit guten Erfolgsaussichten auf eine berufliche Eingliederung aus einer Massnahme auszuschliessen. Möchte ein Rentenempfänger seine Erwerbstätigkeit ausbauen, so wird dieses Engagement unter Umständen infolge einer Rentenkürzung mit einer Reduktion des Gesamteinkommens „bestraft“, was einen klaren Fehlanreiz darstellt.

Der Vollzug der IV obliegt massgeblich den kantonalen IV-Stellen. Der Bund hat indessen eine wichtige Aufsichtsfunktion und darüber hinaus eigene Vollzugskompetenzen in der IV; ob die Art und Weise, wie namentlich das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) seine Aufgaben in der IV wahrnimmt, ebenfalls zum Rentenwachstum in der IV beiträgt, konnte im Rahmen der Literaturanalyse nicht beant-

wortet werden und war Gegenstand der vertieften Abklärung des zweiten Teils der vorliegenden Evaluation.

Gestützt auf die Literaturanalyse zu den Faktoren des Rentenwachstums in der IV beauftragte die GPK-S die PVK in einem zweiten Schritt mit einer vertieften Analyse der Rolle des BSV in der IV. Dabei sollte insbesondere aufgezeigt werden, wie das BSV im Zeitraum 1995 bis 2005 seine gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Aufsicht über die kantonalen IV-Stellen sowie im Bereich der Weiterentwicklung der Gesetzgebung wahrgenommen hat. Die PVK beauftragte das Interface Institut für Politikstudien mit der Durchführung dieser vertiefenden Analyse, dessen Expertise zu folgenden Ergebnissen kommt:

Wahrnehmung der Aufsicht über die IV durch das BSV

Der Gesetzgeber gibt dem BSV umfassende Aufsichtskompetenzen in der IV und einen grossen Handlungsspielraum bei der konkreten Umsetzung seiner Aufsichtspflicht. Die Kantone haben ihrerseits eine Organisationsfragen betreffende Aufsichtsfunktion über die IV-Stellen. Diese zwischen Bund und Kantonen geteilte Aufsicht über den IV-Vollzug ist indessen nicht in allen Teilen klar geregelt und die Kooperation ist ungenügend, was teilweise zu einem Aufsichtsvakuum führt. Ausserdem zeigt sich, dass die im Rahmen der 3. IV-Revision angestrebte organisatorische Entflechtung der IV von der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) nicht in allen kantonalen Organisationsmodellen im Sinne des Bundesgesetzgebers realisiert wurde.

Bis ins Jahr 2000 hat das BSV seine fachliche Aufsicht über den Vollzug der IV nur punktuell wahrgenommen. Im Bereich der retrospektiven Aufsicht verfügte das Amt lediglich über die alle fünf Jahre statt findende materielle Geschäftsprüfung der IV-Stellen, und dem Instrument waren erhebliche Mängel zu attestieren. Auch die präventiven Aufsichtsinstrumente (Weisungen, Schulungsangebote etc.) waren nicht ausreichend, um einen einheitlichen und gesetzeskonformen Versicherungsvollzug zu gewährleisten. Seit dem Jahr 2000 nimmt das BSV seine fachliche Aufsichtsfunktion zwar verstärkt wahr, hat neue Instrumente implementiert und bestehende verbessert. Doch einige Aufsichtsinstrumente weisen nach wie vor Mängel auf, und die einzelnen Instrumente sind nicht in eine Gesamtstrategie der fachlichen Aufsicht eingebettet. Entsprechend werden die einzelnen Aufsichtsergebnisse nicht zu einer fachlichen Gesamtbeurteilung des Gesetzesvollzugs durch die einzelnen IV-Stellen zusammengeführt.

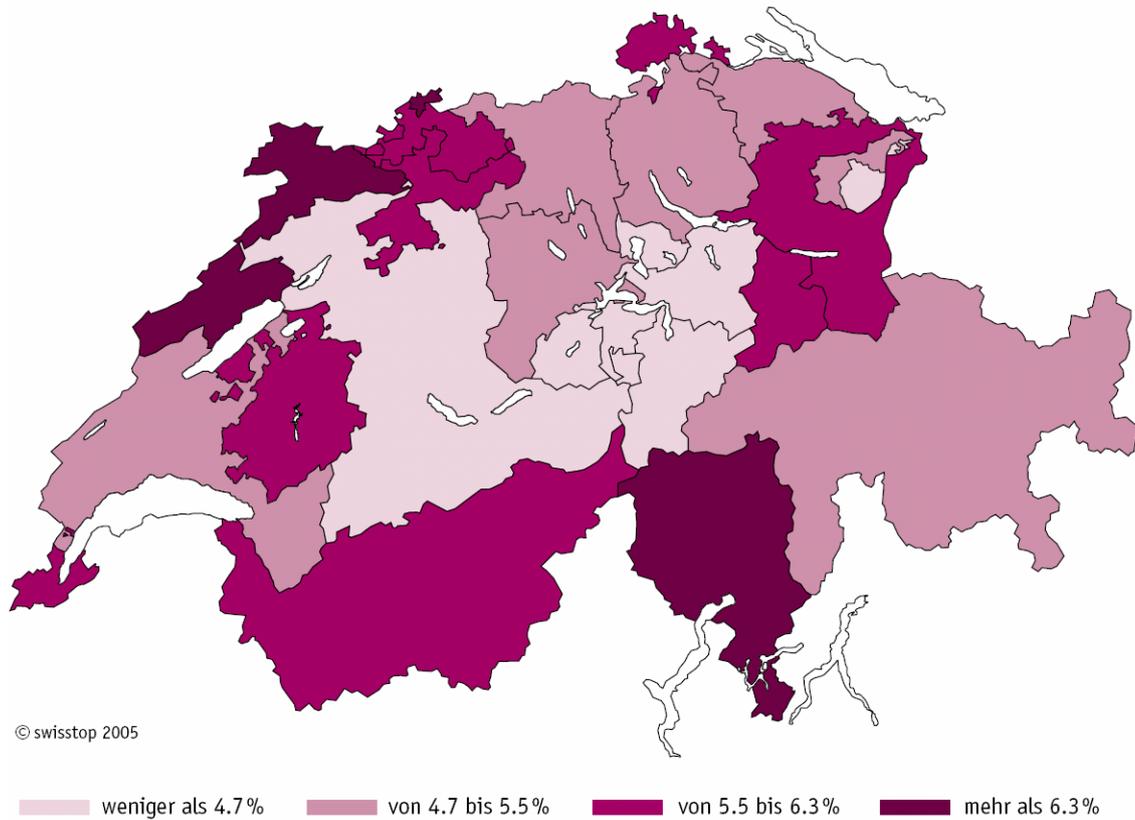
Im Rahmen der administrativen Aufsicht führte das BSV Ende der 1990er-Jahre ein Berechnungsmodell zur Personalausstattung der einzelnen IV-Stellen ein. Dieses Berechnungsmodell stellt unbestritten eine gute Grundlage für die proportionale Verteilung der Personalressourcen auf die IV-Stellen dar. Die finanzielle Aufsicht nimmt das BSV wahr, indem es jährlich den Voranschlag der IV-Stellen für die Verwaltungskosten sowie die Jahresrechnung genehmigt. Diese Praxis der differenzierten Budgetierung der Verwaltungskosten ist wenig effizient und entspricht nicht den Grundsätzen einer modernen Verwaltungsführung.

Zwischen den Rentenquoten der Kantone bestehen nach wie vor deutliche Unterschiede, die sich mit sozio-ökonomischen Faktoren allein nicht erklären lassen, sondern auch auf unterschiedliche Vollzugspraktiken in der IV zurückgeführt werden müssen (vgl. Abb. 3). Zwar sind gewisse, in den letzten Jahren erfolgte Verbesserungen in der Bundesaufsicht über die IV positiv zu würdigen; dennoch ist festzu-

halten, dass ein wesentliches Ziel der Bundesaufsicht über die IV, nämlich die Sicherstellung des einheitlichen Versicherungsvollzugs gemäss Artikel 64 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG),² trotz umfassender Aufsichtskompetenzen des BSV bisher nicht erreicht wurde.

Abbildung 3

Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen, nach Kanton, Januar 2005



Quelle: BSV, 2005, IV-Statistik 2005, Bern

Weiterentwicklung der Gesetzgebung

Was die Weiterentwicklung der Gesetzgebung betrifft, so sieht das BSV seine zentrale Aufgabe nicht in einem aktiven Agenda-Setting aufgrund seiner spezifischen Sachkompetenz, sondern in der Konkretisierung von Anliegen, welche seitens der Politik und des Departements an das Amt herangetragen werden. Seine Strategie bei der Gestaltung der IV-Gesetzesrevisionen muss als passiv bezeichnet werden. Die fehlende organisatorische Differenzierung zwischen den gesetzgeberischen sowie den Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben des Amtes trägt dazu bei, dass das BSV die allgemeinen Interessen in Sachen Gesetzgebung nur zweitrangig verfolgt.

Bei der Weiterentwicklung der Gesetzgebung erfolgten der Einbezug externer Akteure und der Rückgriff auf amtsinterne Kompetenzen im untersuchten Zeitraum nicht hinreichend und nicht systematisch. Die Zusammenarbeit zwischen dem BSV und den IV-Stellen war in den letzten Jahren blockiert, weshalb die IV-Stellen bis vor kurzem in die Entwicklung der IV-Gesetzgebung nicht genügend einbezogen wurden. Das BSV nutzt seine internen Forschungs- und Statistikressourcen im

² Bundesgesetz vom 19.6.1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20).

Bereich der IV nicht aus; das Amt hat es angesichts der alarmierenden Entwicklung in der IV verpasst, frühzeitig relevante Themenfelder zu bestimmen und für die notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen zu sorgen. Obwohl sich die interne Datenlage und die Berücksichtigung von Forschungsergebnissen bei den Vorarbeiten der 5. IVG-Revision im Vergleich zu früheren Revisionsprojekten verbessert haben, spielt die amtsinterne Forschung bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der IV bis heute eine untergeordnete Rolle und wird in die gesetzgeberische Arbeit nicht systematisch einbezogen.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass das BSV die Dringlichkeit der Problematik des Rentenwachstums in der IV erst spät erkannte und es verpasste, frühzeitig eine grundsätzliche Strategie zur Eindämmung des Rentenwachstums zu erarbeiten. Es hat in diesem Sinne seinen Auftrag im Bereich der Entwicklung der Gesetzgebung gemäss Artikel 11 der Organisationsverordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 28. Juni 2000 nur beschränkt wahrgenommen.

2.1.3 Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Vor dem Hintergrund der Revision der Ausländer- und Asylgesetzgebung hat die GPK-N die PVK am 22. März 2004 mit einer Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht beauftragt. Das Mandat der GPK-N hatte zwei Hauptstossrichtungen. Erstens sollte die PVK die kantonale Anwendung der Zwangsmassnahmen und die Verbesserungen, die sie im Wegweisungsvollzug erbracht haben, untersuchen und zweitens die Wirkung der Massnahmen auf die Delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern. Nach Kenntnisnahme der Evaluation hat die GPK-N am 7. April 2005 beschlossen, diese zu veröffentlichen und sie der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) im Hinblick auf die Differenzbereinigung bei der Revision des Ausländergesetzes und des Asylgesetzes zur Verfügung zu stellen.³ Ihren eigenen Bericht mit den politischen Schlussfolgerungen und den Empfehlungen aufgrund der Evaluation der PVK und eigenen Anhörungen veröffentlichte die GPK-N am 24. August 2005.

Die Zwangsmassnahmen sind im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) geregelt und auf den 1. Februar 1995 in Kraft getreten.⁴ Ihre wichtigsten Instrumente sind die Ausschaffungshaft für Ausländer, die keine Aufenthaltsbewilligung besitzen und die Anordnung von Ein- und Ausgrenzungen. Die PVK hat die Anwendung der Ausschaffungshaft in den Kantonen Basel-Landschaft (BL), Genf (GE), Schaffhausen (SH), Wallis (VS) und Zürich (ZH) in den Jahren 2001 bis 2003 untersucht.⁵ Weiter hat sie analysiert, wie sich diese Haft unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt darstellt und welche Verbesserungen sie im Wegweisungsvollzug erbracht hat. Zur Beantwortung der Frage zu den Wirkungen der

³ Zudem hat die PVK – im Beisein der Präsidentin der zuständigen Subkommission der GPK-N – die Ergebnisse der Evaluation schon am 13.1. 2005 an einer Sitzung der SPK-S präsentiert. In der SPK-N erfolgte dies am 14.4.2005.

⁴ Bundesgesetz vom 26.3.1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20).

⁵ Die PVK hat Dr. Thomas Widmer vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich beauftragt, eine Reihe von Daten zur Anwendung der Zwangsmassnahmen in den ausgewählten Kantonen zu beschaffen, aufzubereiten, statistisch auszuwerten und grafisch darzustellen.

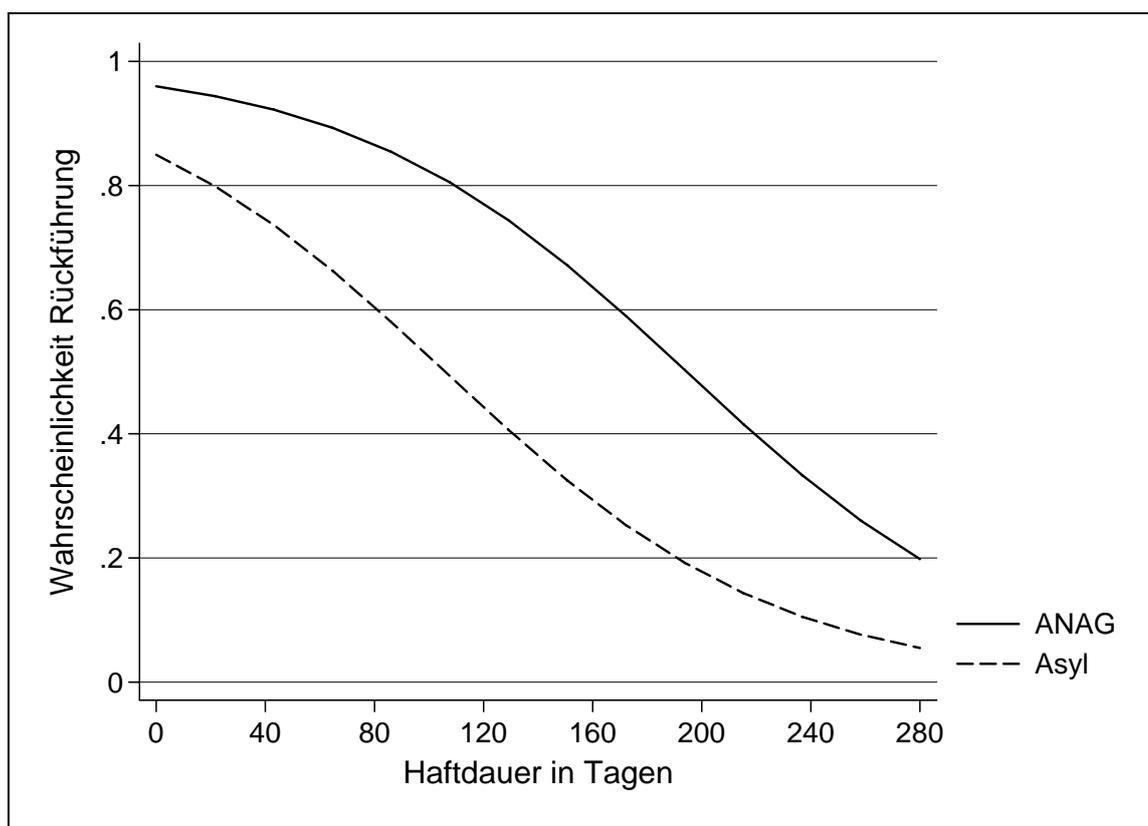
Zwangsmassnahmen auf die Delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern hat die PVK ein Mandat an Professor Martin Killias, Institut de Criminologie et de Droit Pénal (ICDP) der Universität Lausanne, vergeben. Die Ergebnisse beider Untersuchungsschwerpunkte basieren einerseits auf statistischen Erhebungen und andererseits auf Interviews mit Behörden auf kantonaler und Bundesebene und mit Vertretern nichtbehördlicher Organisationen.

Die Untersuchung zur Anwendung der Ausschaffungshaft hat ergeben, dass die einzelnen Kantone diese Haft unterschiedlich anwenden. Das Spektrum reicht von einem restriktiven (GE) über einen zurückhaltenden (SH) bis zu einem konsequenten und regelmässigen Einsatz (BL, VS, ZH). Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen es den Kantonen mit einer „Kann“-Formulierung freistellt, die Ausschaffungshaft anzuordnen oder nicht. Ein weiterer Grund liegt darin, dass die kantonalen Gerichtsbehörden bei der Haftüberprüfung den Interpretationsspielraum des Gesetzes unterschiedlich ausschöpfen. Wesentliche Differenzen zwischen den Kantonen gibt es aber nicht nur bei der Häufigkeit der Haftanordnungen, sondern auch beim betroffenen Ausländerkreis (illegal Anwesende oder Asylsuchende), hinsichtlich gewisser Nationalitäten oder der Haftdauer und dem Haftergebnis. Die unterschiedliche Anwendungspraxis bereitet den befragten Kantonsbehörden keine Probleme, ist aber für die Bundesebene mit Koordinationsproblemen und Effizienzeinbussen verbunden. Für betroffene Ausländer, so nichtbehördliche Stellen, erscheint die unterschiedlich intensive Anordnung von Zwangsmassnahmen als Ausdruck der Willkür.

In den untersuchten Kantonen bleiben rund 60 bis 80 % der Inhaftierten weniger lang als einen Monat in Haft. Der Anteil der länger als sechs Monate Inhaftierten ist gering und überschreitet in keinem Kanton die 4-Prozent-Marke. Die durchschnittlichen kantonalen Mittelwerte der Haftdauer betragen zwischen 20 und 47 Tagen. Die unter vier Tage dauernden Kurzhafte sind in einzelnen Kantonen sehr zahlreich; diese werden von den kantonalen Gerichtsbehörden aufgrund der 96-Stunden-Frist zur Haftüberprüfung zumeist nicht hinsichtlich Vorliegens eines Haftgrundes überprüft, weshalb deren Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit von nichtbehördlicher Seite in Frage gestellt wird.

Die kantonalen Rückführungsraten unterscheiden sich voneinander und liegen zwischen 50 und 92 %. Mit einer Ausnahme (GE) liegen die Rückführungsquoten im ANAG-Bereich stets deutlich über jenen im Asylbereich. Das zeigt sich auch im Mittel der kantonalen Quoten, das im erst genannten Bereich 81 % beträgt und im zweiten 63 %. Unter dem Gesichtspunkt des direkten Rückführungserfolgs ist die Ausschaffungshaft im Asylbereich somit weniger wirksam als im ANAG-Bereich.

Die Analyse des Zusammenhangs zwischen der Haftdauer und dem Haftergebnis zeigt für beide Rechtsbereiche auf, dass die höchsten Rückführungsraten – z. T. über 90 bis 100 % – bei den kurzen Haftfällen, also den unter einem Monat dauernden Inhaftierungen, erreicht werden (vgl. Abb. 4). Diese machen das Gros aller Haftfälle aus. Mit zunehmender Haftdauer sinken die Quoten in der Regel sehr deutlich, wobei der Asylbereich, aus dem die meisten der länger dauernden Fälle kommen, durchgehend unter dem ANAG-Bereich liegt. Die Wirksamkeit der Haft reduziert sich also im Verlaufe ihrer Dauer.

Ausschaffungshaft: Haftdauer-Haftergebnis

Quelle: Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich

Die Unterschiede zwischen dem ANAG- und dem Asylbereich können u. a. damit erklärt werden, dass illegal anwesende Personen zumeist gültige Reisedokumente besitzen und vielfach aus Ländern kommen, mit denen Rückübernahmeabkommen bestehen. Im Asylbereich ist dieses Instrument weniger wirksam, weil eine Rückführung trotz Inhaftierung praktisch aussichtslos sein kann, da sich z. B. die Identifikation als unverhältnismässig langwierig erweist oder die Inhaftierten nicht kooperationsbereit sind. Die Untersuchungsergebnisse haben im weiteren aufgezeigt, dass eine Rückführung nicht allein von der Anwendung oder Verschärfung der Zwangsmassnahmen abhängt, sondern auch von externen, zum Teil nicht beeinflussbaren Faktoren, wie etwa die Weigerung bestimmter Staaten, zwangsweise rückgeführte Personen einreisen zu lassen.

Ein Vergleich bezüglich der Gesamtzahl der Rückführungen im Asylbereich hat zum Ergebnis geführt, dass die Häufigkeit der angeordneten Ausschaffungshaft nicht zwingend mit einem höheren Rückführungsanteil bei den Abgängen in den untersuchten Kantonen einhergeht. Die Haft ist nur eine Möglichkeit im Ausschaffungsinstrumentarium. Kantone, die seltener zu diesem Instrument greifen, schaffen umso mehr Personen dadurch aus, dass sie die Ausreisepflichtigen am Tag der Abreise polizeilich am Aufenthaltsort abholen und zum Flughafen begleiten.

Betreffend die Kosten der Ausschaffungshaft kann konstatiert werden, dass in vier von fünf Kantonen der Kostenanteil jener Personen, die im Anschluss an die Haft nicht rückgeführt werden konnten, überwiegt. Die Behörden schätzen die Ausschaf-

fungshaft als relativ aufwändig und teuer ein. Die meisten von ihnen betrachten sie aber dennoch als Instrument, dessen Kosten durch den Nutzen gerechtfertigt wird. Dabei ist in Betracht zu ziehen, dass die Durchsetzung rechtsstaatlicher Massnahmen stets mit finanziellem Aufwand verbunden ist. Von nichtbehördlicher Seite wird die Massnahme als teuer bezeichnet und darauf hingewiesen, dass das für die Haft aufgewendete Geld mit grösserem Effekt beispielsweise im Bereich der Rückkehrberatung investiert werden könnte.

Von den meisten Kantonen wird die Ausschaffungshaft als ein Mittel angesehen, welches dazu beitragen kann, den Wegweisungsvollzug sicherzustellen. Einen entscheidenden Einfluss auf das Gelingen einer Rückführung haben aber noch andere, gewichtige Faktoren: das Vorhandensein von funktionierenden Rückübernahmeabkommen oder das Vorliegen von Anreizsystemen, also Rückkehrprogrammen. Die Zwangsmassnahmen sind dabei ein Element im Wegweisungsvollzug und haben die Funktion eines Druckmittels.

Eventuelle Wirkungen, welche die Zwangsmassnahmen im Hinblick auf die Verminderung der Delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern erzielen, hat das ICDP hinsichtlich der Ausschaffungshaft und der Ausgrenzungen in den Kantonen GE und ZH analysiert. Dabei konnten z. T. signifikante Zusammenhänge festgestellt werden, die aber nur bei der Gruppe der Asylsuchenden die angestrebte Delinquenzminderung aufzeigten. Unter Berücksichtigung der Dauer der Zeiträume von zwei Jahren vor und nach Verhängung einer Massnahme resultierte bei den Asylsuchenden überwiegend ein signifikanter Rückgang der als angeschuldigt registrierten Personen wie auch ihrer Delinquenzhäufigkeit, und zwar besonders bei den Drogendelikten. Bei den Vermögensdelikten hingegen war die Wirkung nicht signifikant. Die Untersuchung hat zudem aufgezeigt, dass Ein- und Ausgrenzungen hinsichtlich der Wirksamkeit den Anordnungen der Ausschaffungshaft anscheinend überlegen sind.

2.1.4 Ressourcen und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung

Der Bundesrat beschloss 1999, dass abgesehen von wenigen Ausnahmen sämtliche Dienststellen im 1. Kreis der Bundesverwaltung ein Ressourcen- und Umweltmanagement (RUMBA) einführen müssen. RUMBA hat zum Ziel, die Umweltbelastungen aller Dienststellen des Bundes zu reduzieren und damit auch Kosten einzusparen. Vier Jahre nach Programmstart hatte aber erst ein kleiner Teil der Dienststellen die Einführung von RUMBA abgeschlossen. Für Ernüchterung sorgten auch die markante Zunahme der Flugreisen und der wachsende Papierverbrauch. Diese Zwischenbilanz deutete also auf Umsetzungsprobleme hin, welche die Zielerreichung des Programms ernsthaft in Frage stellten.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die GPK-S die PVK am 25. Juni 2004 mit der Ausschreibung eines entsprechenden Expertenmandats. Das Mandat wurde nach einer Ausschreibung (Einladungsverfahren bei fünf Anbietern) an eine Arbeitsgemeinschaft von Interface Institut für Politikstudien GmbH (Luzern; Federführung) und evaluanda (Genf) vergeben.

Folgende Methoden kamen im Rahmen der Evaluation zur Anwendung: Analyse einschlägiger Dokumente, quantitative Datenanalyse zur Zielerreichung bei 16 RUMBA-Einheiten der Bundesverwaltung, leitfadengestützte Experten-Interviews

mit acht RUMBA-Akteuren und Durchführung einer breit angelegten Internet-Befragung auf der Ebene der Programmsteuerung sowie in zirka 40 RUMBA-Einheiten, die einen unterschiedlichen Einführungsstand aufweisen. Mit 87 % wies die Web-Umfrage eine sehr hohe Rücklaufquote aus.

Im Folgenden fassen wir ganz kurz die wichtigsten Resultate des Expertenberichts zusammen.⁶

Konzeption von RUMBA

RUMBA baut grösstenteils auf bestehenden Strukturen und Organisationseinheiten auf und ist dadurch in die Verwaltungsstrukturen integriert. Mit der interdepartementalen Führung ist die Generalsekretärenkonferenz betraut. Diese hat als operatives Koordinations- und Führungsgremium die Koordinationsgruppe RUMBA geschaffen, welche durch die aus Vertretern verschiedener Ämter zusammengesetzte Fachgruppe RUMBA unterstützt wird. Benötigtes Fachwissen, das bei den Teilnehmenden des RUMBA-Programms nicht vorhanden ist, wird durch externe Experten eingebracht. Das Konzept sieht konsequenterweise auch vor, dass ein Mitglied der jeweiligen Geschäftsleitung Mitglied des Umweltteams der an RUMBA teilnehmenden Dienststelle ist. Die Dienststellen haben bei der Festlegung der Jahresziele im Rahmen der Umsetzung von RUMBA Handlungsspielraum und können so den spezifischen Gegebenheiten ihrer Dienststelle Rechnung tragen.

Die Evaluation von Interface/evaluanda kommt zum Schluss, dass RUMBA zweckmässig und zielführend konzipiert ist. Positiv wirke sich insbesondere aus, dass den Umweltteams in den einzelnen Dienststellen einen eigenen Handlungsspielraum gewährt wird und dadurch auch alle Akteure eingebunden werden. Es resultieren schlanke und verursachernahe Strukturen. Die Evaluation bewertet auch die Schwerpunktsetzung auf die betrieblichen Umweltaspekte der Verwaltung als sinnvoll.

Als problematischer Aspekt der Konzeption wird in erster Linie eine Überbewertung des durch individuelle Verhaltensänderungen der Mitarbeitenden in den RUMBA-Einheiten erwarteten Einsparpotenzials identifiziert. Dagegen sieht das Programm den stark umweltrelevanten Querschnittsämtern keine spezifischen Mittel zur Umsetzung von Investitionen im baulichen und technischen Bereich mit hohen Umweltentlastungspotentialen vor. Zudem werden aufgrund der internen Verrechnungsmodalitäten in der Bundesverwaltung – mit Ausnahme der Dienstreisen – RUMBA-relevante Ausgaben nicht dezentral in den RUMBA-Einheiten budgetiert. Dadurch bestehen keine finanziellen Anreize zur Verbrauchsverminderung in den Bereichen Wärme, Strom sowie Papier/Entsorgung. Das in Einführung begriffene Neue Rechnungsmodell des Bundes eröffnet diesbezüglich neue Perspektiven.

Umsetzung von RUMBA

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Umsetzung von RUMBA in weiten Teilen gut gelingt. Stärken sieht die Evaluation in den konkreten Umsetzungshilfen der Fachgruppe RUMBA, beim Beitrag der externen Expertinnen und Experten zur Unterstützung der Einführung in den RUMBA-Einheiten sowie beim Engagement von Mitgliedern der Koordinationsgruppe RUMBA. Trotz zum Teil grossen Unterschieden zwischen den einzelnen Dienststellen werden auch das Engagement der

⁶ Die GPK-S hat basierend auf dem Expertenbericht am 8.11.2005 in ihrem eigenen Bericht Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert.

Umwelteams in den RUMBA-Einheiten, die tatsächlich ergriffenen Massnahmen sowie die jährlich erstellten Umweltberichte, welche eine klare Beurteilung der Leistungen erlauben, positiv beurteilt. Die Befragung zeigte zudem, dass aus Sicht der Befragten die Umsetzung von RUMBA grossmehrheitlich nicht mit unverhältnismässigem Zeitaufwand verbunden ist.

Es kamen aber auch Schwächen zum Vorschein. So zeigen sich trotz dem positiven Gesamtbild zwischen den einzelnen Dienststellen deutliche Unterschiede sowohl in Bezug auf das Engagement und den Umsetzungswillen als auch bei der konkreten Umsetzung. Die Einführung von RUMBA in der Bundesverwaltung erfolgt teilweise schleppend, und für eingetretene Verzögerungen liegen nicht immer gute Gründe vor. Nach einem zögerlichen Start hat sich die Umsetzung beschleunigt, sodass die Einföhrungstermine gemäss Bundesratsbeschluss voraussichtlich gressenteils eingehalten werden können. Wie diese zum Schluss hin forcierte Einföhrung im Hinblick auf eine nachhaltige Weiterföhrung von RUMBA zu beurteilen ist, bleibt eine offene Frage.

Eine wichtige Schwachstelle ortet die Evaluation auch im Führungsbereich, namentlich in der zu wenig aktiven und zum Teil inkonsistenten Führung durch die interdepartementale Programmsteuerung (GSK, Koordinationsgruppe), aber auch durch die Departementsleitungen. Zudem sind die Geschäftsleitungen trotz gegenteiliger Vorgabe in vielen Fällen in den Umwelteams nicht vertreten. Dies schwächt potenziell die Handlungsfähigkeit der Umwelteams und die Verankerung von RUMBA in den Linienentscheidungen und erhöht die Wahrscheinlichkeit von RUMBA-Zielen zuwiderlaufenden Beschlüssen in der Linie. Die Verankerung von RUMBA in der Linie sollte weiter verstärkt werden.

Aus Sicht der befragten RUMBA-Einheiten werden schliesslich hoch umweltwirksame Massnahmen im baulichen und technischen Bereich zuwenig zügig umgesetzt. Aber auch in weiteren Bereichen sind in den Augen der befragten Akteure die Entscheidungen der übergeordneten Ebene mit den RUMBA-Zielen teilweise nicht konsistent. Die Wahrnehmung solcher Defizite bei hoch umweltrelevanten Entscheidungen bewirkt in den RUMBA-Einheiten oftmals Frustrationen und vermindert die Bereitschaft der Mitarbeitenden für die im Programmkonzept zentralen eigenen Verhaltensänderungen.

Reduktion der Umweltbelastung und Kosteneinsparungen

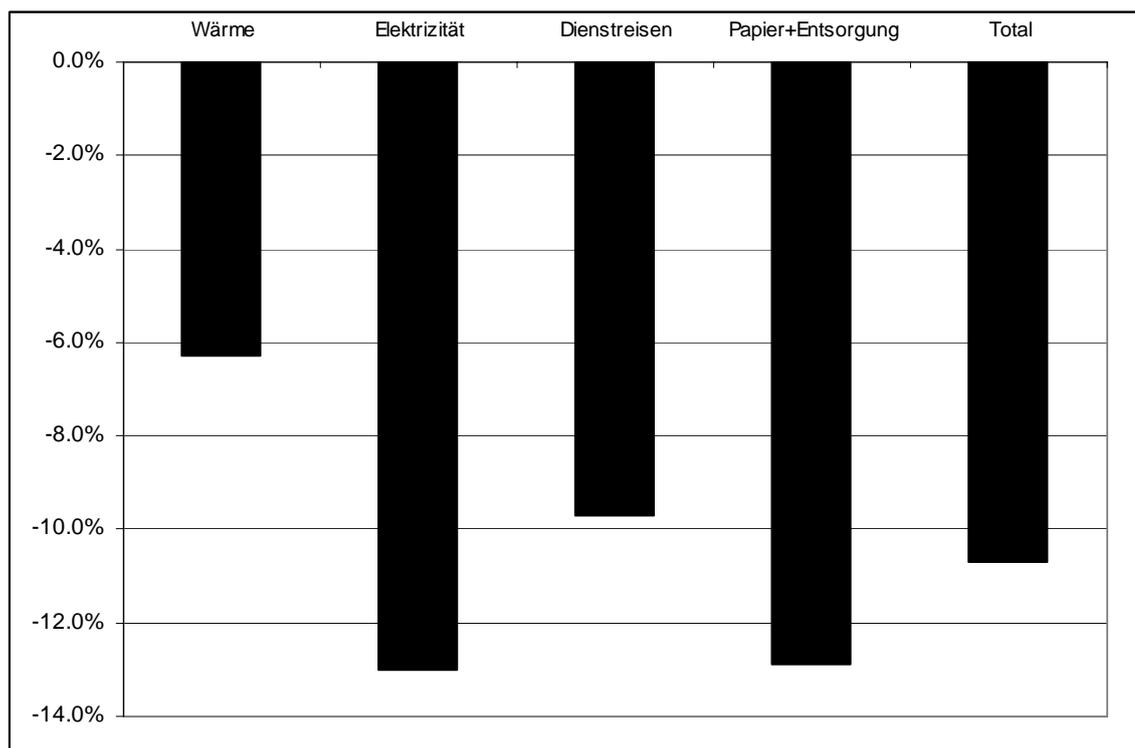
In 16 Dienststellen, welche bereits über genügend lange Datenreihen verfügen, wurde die Entwicklung der Umweltbelastung nach Einföhrung von RUMBA vertieft untersucht. Dabei konnte eine Verminderung der Gesamtumweltbelastung um rund zehn Prozent festgestellt werden.⁷ Wie Abbildung 5 zeigt, konnten dabei in allen Sachbereichen Reduktionen erzielt werden. Bezüglich der Reduktion bei den Flugreisen ist auf die unterschiedlichen Befunde der Datenanalyse im Vergleich zu den in den Umweltberichten der Vorjahre publizierten Werten hinzuweisen. Sie beruhen darauf, dass wichtige Ämter wie das Seco und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) aus methodischen Gründen erst ab 2002 beziehungsweise

⁷ Bei der Interpretation der Resultate ist zu berücksichtigen, dass die 16 untersuchten RUMBA-Einheiten eine Stichprobe mit einem überdurchschnittlichen Engagement darstellen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass aus methodischen Gründen – mit einer Ausnahme (Bereich Papier) – keine quantitativ erhärteten Aussagen dazu gemacht werden können, inwieweit die Zielerreichung (allein) auf das Programm RUMBA zurückzuführen ist und wie stark externe Einflussfaktoren mitgespielt haben.

2003 in die Datenanalyse dieses Sachbereichs einbezogen wurden. Bei Einbezug früherer Werte würde die Bilanz der Flugreisen deutlich schlechter ausfallen. Die Erfolge im Bereich der Dienstreisen sind deshalb mit einer gewissen Zurückhaltung zu interpretieren. Die vorliegenden Resultate machen aber sehr deutlich, dass gerade im Bereich der Flugreisen Handlungsspielräume bestehen. So konnte das Seco mit gezielten Massnahmen die Umweltbelastungen durch Flugreisen im Jahr 2003 erstmals seit Jahren senken (dies im Gegensatz zu anderen Ämtern ohne entsprechende Massnahmen).

Abbildung 5

Veränderung der Umweltbelastung pro Sachbereich und Mitarbeiter/in⁸



Quelle: Interface/evaluanda: Evaluation des Ressourcen –und Umweltmanagements in der Bundesverwaltung. Schlussbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Luzern und Genève, 2005.

Beim Kopier- und Druckerpapier, wo als einziger Sachbereich auch für die übrige Bundesverwaltung Vergleichswerte vorliegen, kann exemplarisch eine deutlich positive Entwicklung der Umweltbelastung im Zusammenhang mit RUMBA festgestellt werden. Während der Verbrauch von Kopier- und Druckerpapier in der übrigen Bundesverwaltung zwischen 1998 und 2003 um rund 5 % angestiegen ist, hat er im gleichen Zeitraum in den untersuchten RUMBA-Einheiten um 2,4 % abgenommen. Der Recycling-Anteil lag 2003 in der gesamten Bundesverwaltung bei 37 %, in den RUMBA-Einheiten hingegen bei 58 %. In diesem Bereich kann somit klar eine positive, auf RUMBA zurückzuführende Wirkung identifiziert werden.

⁸ Die Zahlen beziehen sich auf die im Rahmen der Evaluation näher untersuchten 16 Dienststellen. Verglichen wird der Stand im Jahr 2003 im Vergleich zum Referenzjahr. Das Referenzjahr bezeichnet jenes Jahr, in welchem für eine Dienststelle die ersten zuverlässigen und aussagekräftigen Messdaten aus RUMBA vorliegen.

Auch bei den mit der Umweltbelastungsreduktion verbundenen *Kosteneinsparungen* sind Erfolge festzustellen. Aufgrund von Hochrechnungen resultiert in den 16 untersuchten RUMBA-Einheiten im Jahr 2003 eine geschätzte gesamte Betriebskostensparnis, die zwischen 300 000 Franken und 630 000 Franken liegen dürfte.

Die Daten erlauben keine zuverlässige Hochrechnung für die gesamte Bundesverwaltung und auch keine Extrapolation zu zukünftigen Einsparungen. Sie lassen hingegen den Schluss zu, dass sich die Kosteneinsparungen mit der gesamthaften Einführung von RUMBA im vom Bundesrat geschätzten Bereich bewegen werden (0,8 bis 2,5 Mio. Franken pro Jahr andauernde Einsparungen gemäss Bundesratsbeschluss vom 15.3.1999). Werden diesen Einsparungen die jährlich maximal anfallenden Kosten in der Einführungsphase von 395 000 Franken für Dienstleistungen und Beratung zuhanden der RUMBA-Einheiten gegenübergestellt (gedeckt aus den ordentlichen Krediten), so resultiert für RUMBA klar eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz.

Nach Ansicht der Evaluatoren werden die Erfolge von RUMBA durch die beteiligten Akteure tendenziell unterschätzt. Namentlich die Reduktionen in den Infrastrukturbereichen Wärme- und Stromverbrauch sprechen dafür, dass die verantwortlichen zentralen Querschnittsämter durchaus wirksame Massnahmen ergreifen. Die kritische Beurteilung durch die befragten RUMBA-Einheiten weist auf Handlungsbedarf in Bezug auf eine verstärkte Kommunikation von tatsächlich erbrachten Leistungen und Erfolgen hin.

2.2 Neu begonnene Projekte im Rahmen der parlamentarischen Obergewalt

Die PVK beobachtet die verschiedenen Bereiche der Bundespolitik und weist die GPKs auf Themen hin, die aus ihrer Sicht einer vertieften Abklärung aus der Optik der parlamentarischen Obergewalt bedürfen.

Im November 2004 unterbreitete die PVK den GPKs eine Liste mit Evaluationsanträgen zu folgenden Themen:

- Vollzugsprobleme in der Bundesstatistik?
- Erfolgswertung der Ressortforschung des Bundes
- Obergewalt über die Infrastruktur-Grossprojekte am Beispiel der NEAT
- Bauen ausserhalb der Bauzone: Wirtschaftliche Wirkungen und Obergewalt
- Lücken und undichte Stellen bei der direkten Bundessteuer
- Stand der Dinge beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
- Die schweizerische Embargo- und Sanktionspolitik
- Immobilienmanagement des Bundes (ziviler Bereich)
- Leistungswertung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie
- Mittelfluss, strategische Führung und Kontrolle im Bereich der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)
- Armeematerial: Bedarfsplanung, Evaluation und Beschaffung

- Internationale Rechtshilfe der Schweiz
- Beizug externer Berater durch den Bund

Gestützt auf diese Liste beauftragten die GPKs die PVK daraufhin mit der Ausführung folgender drei Evaluationsmandate:

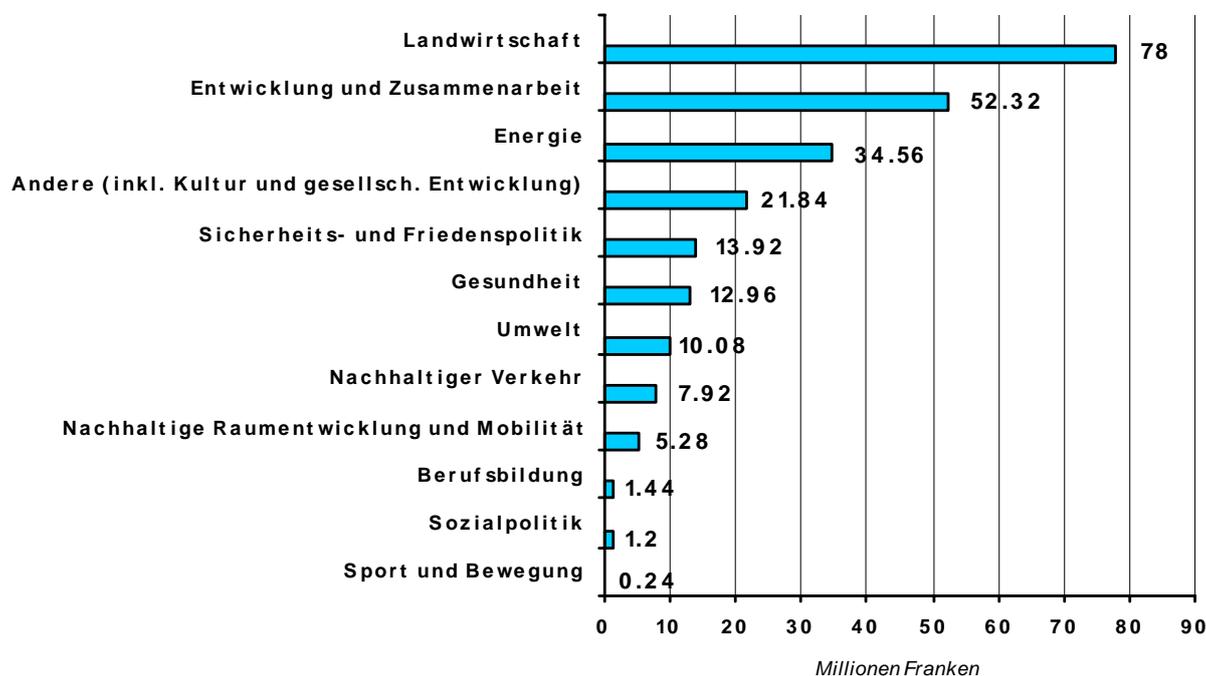
- Ressortforschung des Bundes
- Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA
- Beizug externer Berater durch den Bund

Im Folgenden präsentieren wir die Ausgangslage und den Stand der Arbeiten dieser Projekte.

2.2.1 Ressortforschung des Bundes

Um über wissenschaftliche Kenntnisse für die Konzeption, Umsetzung und Evaluation von politischen Strategien zu verfügen, führt die Bundesverwaltung Forschungsarbeiten – die so genannte Ressortforschung – durch. Im Jahr 2003 entsprachen die Gesamtausgaben für diese Forschung gemäss Einschätzung des Bundesamtes für Statistik (BFS) einem Betrag von 240 Millionen. Ressortforschung wird in zahlreichen Politikbereichen des Bundes betrieben (vgl. Abb. 6). Obwohl die Grundidee der Ressortforschung weitgehend unbestritten ist, gaben die konkrete Praxis und die mangelnde Transparenz in diesem Bereich doch stets wieder zu kritischen Fragen Anlass. Trotz der Verbesserungen, die nach und nach vorgenommen wurden – z. B. Einsetzung eines Steuerungsausschusses für eine bessere Koordination, thematische und finanzielle Planung mittels Forschungskonzepten, Einrichtung eines Informationssystems –, üben verschiedene Kreise aus Politik und Wirtschaft weiterhin Kritik an der Ressortforschung. Dies insbesondere wegen des Spardrucks der öffentlichen Hand und der Forderung nach mehr Transparenz im staatlichen Handeln.

Aufteilung der Mittel auf die Politikbereiche der Ressortforschung des Bundes im Jahr 2003 (in Millionen Franken)



Quelle: PVK aufgrund von Angaben des Staatssekretariates für Bildung und Forschung

Insbesondere mit der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003⁹ sind im Bereich der Ressortforschung verschiedene, sich ergänzende Massnahmen eingeleitet worden. Eines ihrer Hauptziele liegt darin, die *gesamte Ressortforschung des Bundes in einer Strategie* zu integrieren. Als zentrale Massnahme, um eine kohärente Ausgestaltung der Ressortforschung zu erreichen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sind die seit 1998 für verschiedene Politikbereiche erstellten Forschungskonzepte zu betrachten. Diese Konzepte sollen u. a. die ganze mit öffentlichen Mitteln finanzierte Forschung im entsprechenden Politikbereich erfassen und die künftigen Forschungsschwerpunkte aufzeigen.

In diesem Kontext hat die zuständige Subkommission der GPK-N am 2. Juni 2005 die PVK mit einem Evaluationsmandat beauftragt, das auf das Instrument der Forschungskonzepte der Ressortforschung fokussiert ist. Im Zentrum der Evaluation steht die Frage, ob mit der Einführung der Forschungskonzepte eine effektive strategische und finanzielle Planung in der Ressortforschung etabliert werden konnte. Dazu sollen drei Hauptuntersuchungsfragen beantwortet werden:

⁹ Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003 vom 25.11.1998 (BBl 1999 374ff).

- Sind die Kompetenzzuteilung und die Ressourcenausstattung im Behördenarrangement der Ressortforschung geeignet, die Ressortforschung effektiv und effizient zu steuern?
- Inwieweit sind die vorliegenden Forschungskonzepte geeignet, eine koordinierte und kohärente Steuerung der Ressortforschung sicherzustellen?
- Wie ist die Umsetzung der Forschungskonzepte durch die Dienststellen der Bundesverwaltung zu beurteilen?

Nach einer öffentlichen Ausschreibung des Mandats hat die PVK am 17. August 2005 die Firma Landert Farago Partner mit der Durchführung dieser Evaluation beauftragt.

Die Ergebnisse der Evaluation werden der GPK-N im Frühling 2006 präsentiert.

2.2.2 Kohärenz und strategische Führung der Aktionen der DEZA

Die Grundsätze der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sind im Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale EZ und humanitäre Hilfe¹⁰ geregelt. Die EZ ist auch Bestandteil der Agenda, die auf internationaler Ebene durch die Millenniums-Entwicklungsziele und die Millenniumserklärung festgelegt wurde. Das Wichtigste von ihr angestrebte Ziel ist die Verringerung der Armut.

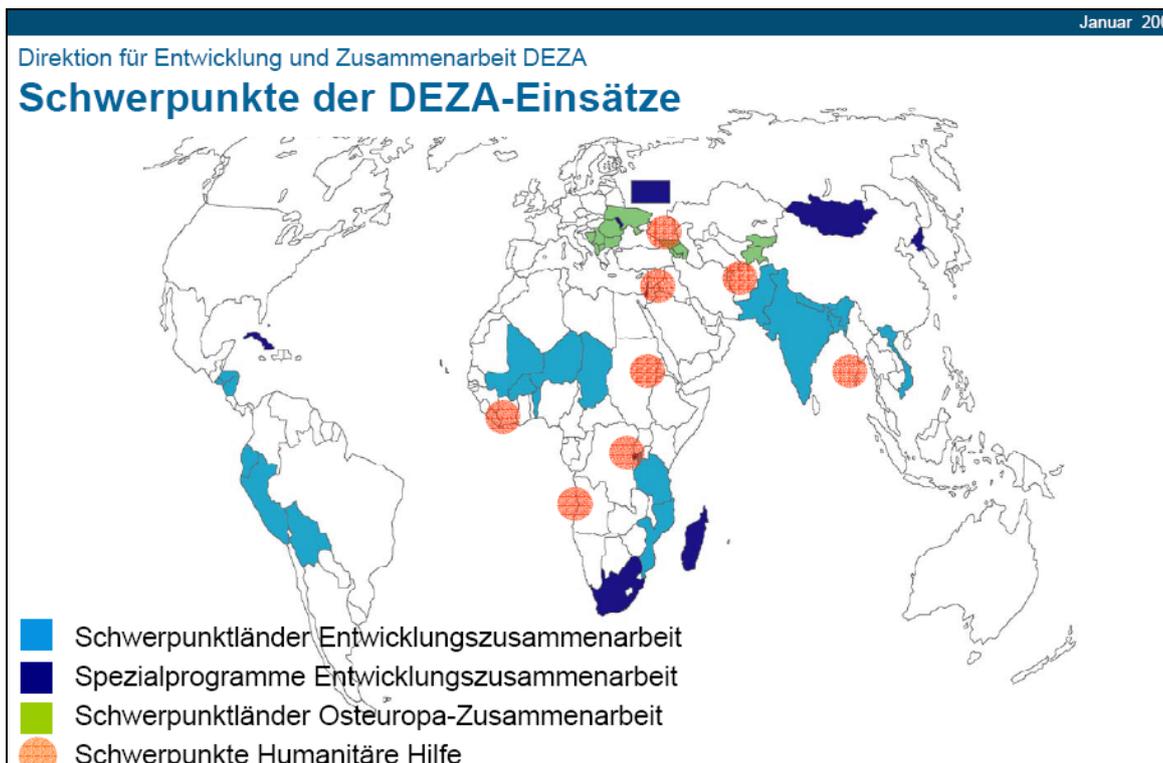
Mit einem Budget von 1,9 Milliarden Franken für das Jahr 2004 ist die DEZA der Hauptakteur der schweizerischen EZ und für die Koordination der internationalen EZ zuständig. Die Verantwortung für die Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags ist zwischen zwei Bundesämtern aufgeteilt: der DEZA im Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Seco im EVD. Auf der Grundlage einer gemeinsamen Erklärung (High Level Statement vom Februar 2004) sowie der Strategie 2010 der DEZA und der Strategie 2006 des Seco haben die beiden Ämter den strategischen Rahmen ihrer Entwicklungspolitik festgelegt.

Zur Erfüllung ihres Auftrags verwendet die DEZA vier Instrumente: die bilaterale Zusammenarbeit, die multilaterale Zusammenarbeit, die Zusammenarbeit mit Osteuropa und die humanitäre Hilfe. Sie beschäftigt rund 1700 Personen in der Schweiz und im Ausland (davon 1150 lokale Angestellte) und hat im Jahr 2004 rund tausend Projekte in verschiedenen Sektoren (Landwirtschaft, Wasser, Umwelt, Gesundheit usw.) und Themenbereichen (Regierungsführung, soziale Entwicklung, Beschäftigung usw.) realisiert.

Angesichts der Dichte und der Komplexität des Bereichs der EZ war die DEZA Gegenstand zahlreicher Kritiken, namentlich in Bezug auf die Transparenz ihrer Aktivitäten, die Kohärenz zwischen Prioritäten, Zielen und Inhalt ihrer Programme und Projekte, die thematische und regionale Verzettelung ihrer Aktivitäten sowie die starke Autonomie aufgrund eines Mangels an Kontrolle und Steuerung der Entwicklungspolitik. Abbildung 5 weiter unten zeigt die Schwerpunktregionen des Einsatzes der DEZA, wobei nicht alle von der DEZA unterstützten Länder hervorgehoben sind; 2004 waren es über 70.

¹⁰ Bundesgesetz vom 19.3. 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0).

Schwerpunktregionen der DEZA im Jahr 2005



Quelle: DEZA, 2005

In diesem Zusammenhang hat die zuständige Subkommission der GPK-S am 20. Mai 2005 die PVK beauftragt, eine Untersuchung zur DEZA durchzuführen, welche den Schwerpunkt auf die Strategie, die Kohärenz und die Kontrolle der Aktivitäten der DEZA legt. Von diesem Auftrag ausgehend erfolgt die Evaluation zweigleisig. Die erste Stossrichtung setzt sich mit der inhaltlichen Kohärenz der Entwicklungspolitik der DEZA auseinander, d. h. mit der Kohärenz zwischen den Prioritäten, den Zielen und den Projekten der DEZA. Dieser Teil des Auftrags wurde einem Team von externen Experten des Unternehmens B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung aus Basel übergeben, das die folgenden Fragen zu beantworten hat:

1. Welche Ziele und Schwerpunkte im Bereich der EZ sind der DEZA durch die gesetzlichen Grundlagen und die Weisungen des Bundesrates gegeben?
2. Inwiefern sind die Leistungen der DEZA (Strategie 2010, Sektionsstrategie, Strategie nach Schwerpunktländ, usw.) konsistent und übereinstimmend mit den festgelegten Zielen (vertikale Kohärenz)?
3. Inwiefern sind die Leistungen der DEZA (Strategie 2010, Sektionsstrategie, Strategie nach Schwerpunktländ usw.) untereinander konsistent (horizontale Kohärenz)?

Die zweite Stossrichtung, die sich mit der Zusammenarbeit und den Entscheidungsprozessen der Strategiebildung in der DEZA auseinandersetzt, erfolgt PVK-intern und hat die folgenden Fragen zu beantworten:

4. Welche Abläufe, Zuständigkeiten und Verantwortungen werden durch die gesetzlichen Grundlagen den Schlüsselakteuren der EZ zugewiesen, in Bezug auf die Festlegung der Ziele und der globalen Schwerpunkte der DEZA (Strategie 2010, Leitbild Nord-Süd, usw.)?
5. Inwiefern entspricht der Entscheidungsprozess bei der Festlegung der Prioritäten und der Ziele der EZ der DEZA den gesetzlichen Vorgaben?
6. Wie geeignet sind das Behördenarrangement und die Abläufe bei der Festlegung der Schwerpunkte und der Ziele der DEZA im Hinblick auf eine effiziente Steuerung, Umsetzung und Kontrolle der EZ der DEZA?

Der Schlussbericht dieser Evaluation wird der GPK-S im April 2006 vorgelegt werden.

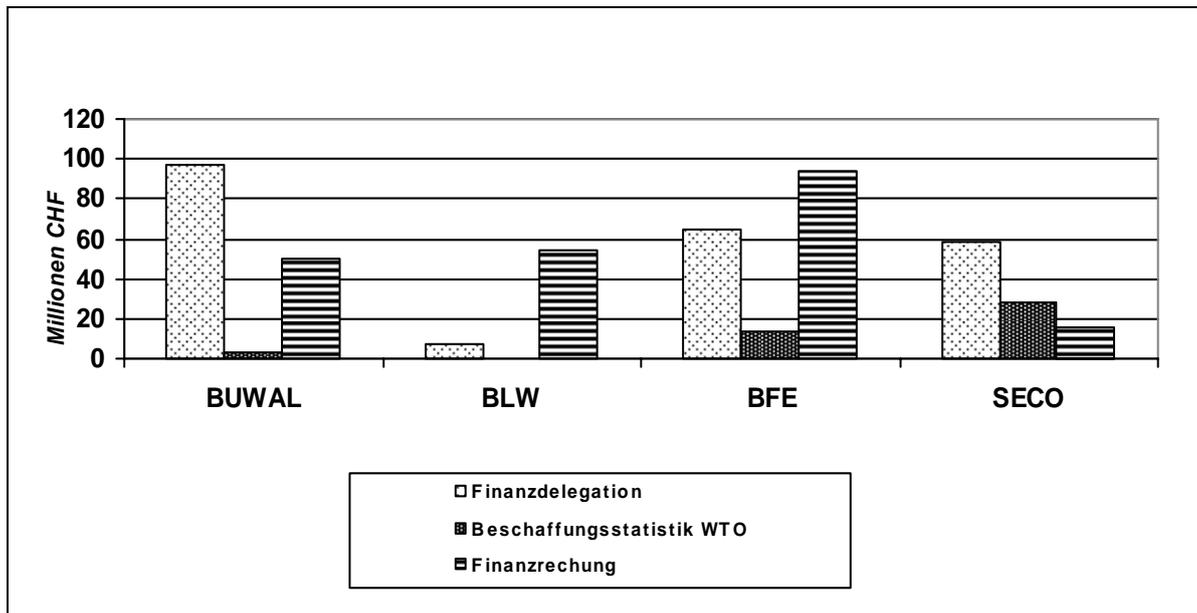
2.2.3 **Beizug von externen Experten in der Bundesverwaltung**

Der Beizug externer Experten durch die Bundesverwaltung wird in Politik und Medien zunehmend kritisch wahrgenommen. Es ist die Rede von einer stetigen Zunahme und ungenügender Kontrolle der Expertentätigkeit. Im Raum steht auch der Vorwurf der Vetternwirtschaft: bestimmte Ämter würden über Jahre immer mit den gleichen Experten zusammenarbeiten und entsprechende Mandate nicht ausschreiben. Zudem werden Zweifel sowohl an der Unabhängigkeit der Gutachten wie auch an deren Notwendigkeit und deren konkretem Nutzen geäussert. Schliesslich wird moniert, dass die externen Beratungsleistungen zur Erfüllung von Daueraufgaben sowie zur Überbrückung von Personalengpässen eingesetzt würden und damit de facto die restriktive Personalpolitik umgangen würde.

Die Antworten des Bundesrates auf entsprechende parlamentarische Vorstösse konnten die vielerorts geäusserten Vorbehalte nicht überzeugend entkräften. Vielmehr gab der Bundesrat zumindest indirekt zu erkennen, dass er selber keine Übersicht über die aktuelle Praxis des Expertenbeizugs und dessen finanzielle Bedeutung besitzt.

Diese Feststellung lässt sich auch anhand von Abbildung 8 verdeutlichen. Die Abbildung schätzt den Aufwand für den Beraterbeizug anhand von Daten aus verschiedenen Quellen. Verglichen werden die dem vorliegenden Untersuchungsgegenstand weitgehend entsprechenden, aber nur für vier Amtsstellen verfügbaren Zahlen der Finanzdelegation einerseits, mit Zahlen, welche für die ganze Bundesverwaltung verfügbar sind andererseits (Beschaffungsstatistik, Staatsrechnung). Das Ausmass der festgestellten Diskrepanzen lässt sich zumindest teilweise aus der unterschiedlichen Abgrenzung der jeweiligen Datengrundlagen erklären. Wichtiger als die Diskrepanzen ist die Feststellung, dass aufgrund verfügbarer Daten kein einigermaßen verlässliches Bild über den Umfang des Expertenbeizugs zu erhalten ist.

Abschätzung des finanziellen Umfangs externer Mandate von vier Bundesämtern (Jahre 2002 und 2003)



Quelle: PVK, unter Verwendung von Unterlagen der Finanzdelegation, der Beschaffungsstatistik (erstellt vom Seco zuhanden der Welthandelsorganisation [WTO]) und der Finanzrechnung des Bundes.¹¹

Da bisher keine aussagekräftigen und vergleichbaren Daten zum Beizug externer Experten durch die Bundesverwaltung vorliegen, drängt sich eine Bestandesaufnahme auf, welche die notwendige Transparenz herstellen soll. Deshalb hat die zuständige Subkommission der GPK-S der PVK den Auftrag erteilt, eine breit angelegte Erhebung von Expertenmandaten in allen Verwaltungseinheiten des ersten Kreises der Bundesverwaltung durchzuführen. Erst auf dieser Grundlage wird es möglich sein, die Tragweite der angesprochenen Kritik angemessen zu würdigen und allenfalls gezielt weitere, vertiefende Abklärungen zu treffen. Konkret soll die Erhebung Antworten auf die folgenden Fragen liefern:

Welchen Umfang und welches Profil hat der Expertenbeizug beim Bund? Wie ist dieses Profil im Hinblick auf die vom Beschaffungsrecht im Grundsatz angestrebte Stärkung des Wettbewerbs zu beurteilen?

- Wie gross sind die Anzahl und der finanzielle Umfang der jährlich vergebenen Mandate?
- Wie hoch ist der Anteil der in einem Wettbewerbsverfahren (offene oder selektive Ausschreibung, Einladungsverfahren) im Vergleich zu den freihändig vergebenen Mandaten?
- Wie hoch ist das Auftragsvolumen für Personalstellungsverträge im Verhältnis zu den gesamten Personalausgaben?

¹¹ Rubrik Dienstleistungen Dritter: Kommissionen und Honorare, Forschungs- und Entwicklungsaufträge, EDV-Dienstleistungen Dritter, Aus- und Weiterbildung, übrige Dienstleistungen Dritter.

- Welche Unterschiede bestehen zwischen verschiedenen Dienststellen und Departementen?

Wie ist die Zweckmässigkeit der Steuerungsaktivitäten zu beurteilen, welche die Departemente im Hinblick auf die Vergabepraxis der untergeordneten Dienststellen ergreifen?

- Welche Aktivitäten entfalten die Departemente im Hinblick auf die Steuerung, Koordination und Kontrolle der Vergabe von Expertenmandaten durch die Ämter?
- Insbesondere: Welche Aktivitäten werden im Hinblick auf die Stärkung des Wettbewerbs ergriffen?

Die laufenden Arbeiten wurden eng mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) koordiniert, welche im Jahr 2005 bei fünf Dienststellen (BFS, BSV, Bundesamt für Gesundheit, Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport) eine Querschnittsprüfung „Dienstleistungsverträge“ durchführte. Diese Dienststellen wurden von der Erhebung der PVK ausgenommen. Die Ergebnisse der EFK-Untersuchungen sollen aber im Rahmen der Berichterstattung der PVK angemessen berücksichtigt werden. Der entsprechende Schlussbericht wird der zuständigen Subkommission voraussichtlich im zweiten Quartal 2006 vorgestellt.

3 Wirksamkeitsüberprüfungen gemäss Artikel 170 BV

3.1 Evaluation – auch eine Aufgabe der Legislativkommissionen

Evaluationen staatlicher Massnahmen kommen nicht nur im Bereich der Oberaufsicht, sondern auch im Bereich der Legislativkommissionen zum Einsatz. In diesem Rahmen dienen sie – ex ante – der Folgenabschätzung geplanter Gesetzesprojekte oder – ex post – der Wirksamkeitsüberprüfung eines bestehenden Erlasses im Hinblick auf eine anstehende Revision. Gestützt auf Artikel 170 der revidierten Bundesverfassung (BV) bezeichnet das per 1. Dezember 2003 in Kraft getretene ParlG die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes als Aufgabe *aller* Kommissionen.¹²

Die Legislativkommissionen können die Durchführung von Evaluationen mittels direkter Aufträge an den Bundesrat oder gesetzlicher Evaluationsklauseln an die Exekutive delegieren. Auf der Basis des neuen ParlG können die Legislativkommissionen aber auch auf die Dienstleistungen der PVK oder der EFK zurückgreifen. Ein Evaluationsmandat zuhanden der PVK oder der EFK im gesetzgeberischen Bereich macht vor allem bei Gesetzgebungsprojekten von grosser politischer oder finanzieller Tragweite Sinn oder ist angebracht, wenn sich eine Legislativkommission zusätzlich zu den Vorarbeiten der Exekutive eine unabhängige Zweitmeinung wünscht. Damit die Kohärenz der Evaluationsaktivitäten der Legislativkommissionen mit jenen der Kontrollkommissionen sichergestellt ist, müssen die Legislativkommissionen gemäss Artikel 54 Absatz 4 ParlG Antrag bei

¹² Art. 44 Abs.1 Bst. e ParlG.

der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA) stellen, wenn sie die PVK oder die EFK mit einer Evaluation beauftragen wollen.

Vor diesem Hintergrund behandelte die KPA an ihrer Sitzung vom 8. Juni 2005 einen Evaluationsantrag der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S) betreffend die Kulturstiftung Pro Helvetia und übergab der PVK erstmals seit Inkrafttreten des neuen ParlG ein Evaluationsmandat einer Legislativkommission (vgl. Abschnitt 3.2).

3.2 Evaluation Pro Helvetia

Im Auftrag der WBK-S evaluiert die PVK gegenwärtig die Kulturstiftung Pro Helvetia. Pro Helvetia ist eine Stiftung öffentlichen Rechts und eine der Hauptträgerinnen der Kulturförderung des Bundes. Die Stiftung hat den Auftrag, kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse und den kulturellen Austausch mit dem Ausland zu fördern. 1939 als Arbeitsgruppe im Zuge der geistigen Landesverteidigung gegründet, ist die Stiftung heute weltweit tätig und verfügte im Jahr 2005 über ein Budget von 33 Millionen Franken. Mit einer Zustimmungsquote von 50 % bearbeitet die Stiftung jährlich rund 3500 Fördergesuche und führt darüber hinaus stiftungseigene Programme durch (vgl. Abb. 9).

In der Wintersession 2004 kam es im Ständerat zu einer unerwartet heftigen Kulturdebatte. Auslöser war die umstrittene Ausstellung „Swiss-Swiss Democracy“ des Schweizer Künstlers Thomas Hirschhorn im Centre Culturel Suisse in Paris, die von Pro Helvetia finanziell unterstützt worden war. Pro Helvetia ist indessen nicht erst seit den Ereignissen um die Pariser Hirschhorn-Ausstellung Gegenstand diverser parlamentarischer Vorstösse und Debatten. Zu den immer wieder geäusserten Kritikpunkten an der Stiftung gehören etwa die unklare Kompetenzaufteilung zwischen dem Stiftungsrat und der Geschäftsstelle, die Schwerfälligkeit des Gesuchbearbeitungsverfahrens, die vergleichsweise hohen Gemeinkosten der Stiftung oder die unklare Arbeitsteilung von Pro Helvetia mit anderen Kulturförderungsstellen.

Der Evaluationsauftrag der WBK-S vom 25. August 2005 erfolgte im Hinblick auf die parlamentarische Beratung des neuen Kulturförderungsgesetzes (KFG) und des zu revidierenden Pro-Helvetia-Gesetzes (PHG).¹³ Mit Artikel 69 der BV erhielt die Kulturförderung des Bundes nach über Jahre sich hinziehenden Diskussionen eine explizite Verfassungsgrundlage. Das neue KFG konkretisiert Artikel 69 BV auf der Gesetzesstufe. Es zielt insbesondere darauf, Schwerpunkte in der Kulturförderung zu bilden, die Zusammenarbeit des Bundes mit den dezentralen Kulturförderstellen zu stärken und die Zuständigkeiten der verschiedenen Bundesakteure zu entflechten. Die Revision des PHG verfolgt in erster Linie das Ziel, die Organisationsstrukturen der Stiftung zu modernisieren.

Vor dem Hintergrund der erwähnten Kritik des Parlaments an Pro Helvetia, aber auch angesichts der internen Reformen, die die Stiftung in den vergangenen Jahren durchgeführt hat, erwartet die WBK-S von der PVK eine Bestandesaufnahme zu den Stärken und Schwächen der Stiftung in ihrer heutigen Form sowie eine ex-ante-Beurteilung der geplanten gesetzlichen Neuregelungen. Im Sinne einer

¹³ Bundesgesetz vom 17.12.1965 betreffend die Stiftung „Pro Helvetia“ (SR 447.1).

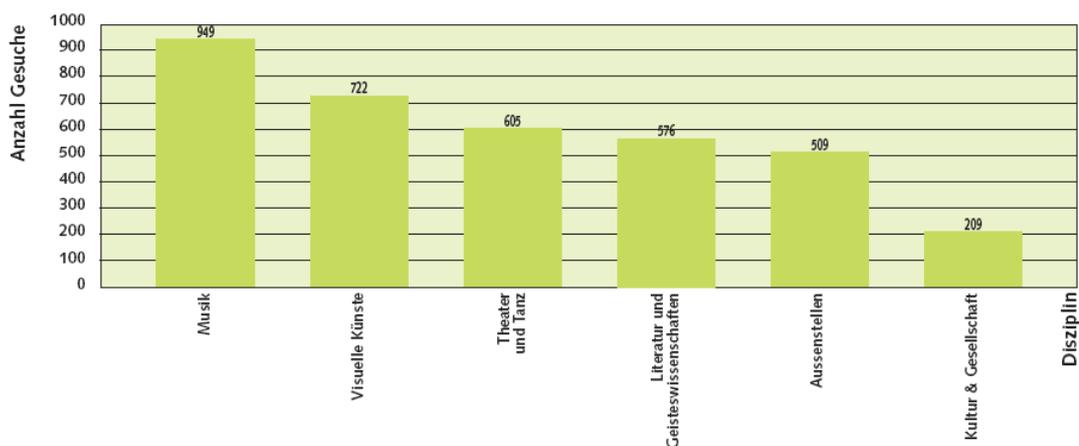
Zweitmeinung im Hinblick auf die kommenden parlamentarischen Beratungen, möchte die Kommission die bundesrätliche Botschaft zum KFG und zum PHG mit einer verwaltungsunabhängigen Expertise ergänzen. Der Bericht der PVK soll insbesondere folgende Fragen beantworten:

- Wo liegen aus heutiger Sicht die Stärken und Schwächen im Konzept, in den Aktivitäten und Dienstleistungen von Pro Helvetia?
- Wie ist die Positionierung der Stiftung im kulturpolitischen Umfeld des Bundes, aber auch der dezentralen Kulturförderstellen zu beurteilen?
- Welches sind die Schwachstellen der internen Strukturen und Abläufe der Stiftung nach bisherigem Recht?
- Welche Erfolge haben diesbezüglich die in der Zahlungsperiode 2000-2003 eingeleiteten internen Reformen gebracht?
- Lassen die Entwürfe des KFG und des PHG eine Verbesserung der allfälligen Schwachstellen und eine Beibehaltung der Stärken der Stiftung erwarten?

Die PVK wird der WBK-S die Ergebnisse der Evaluation im 1. Quartal 2006 präsentieren.

Abbildung 9

Anzahl der im Jahr 2004 behandelten Gesuche zuhanden Pro Helvetia nach Sparten



Quelle: Pro Helvetia, Jahresbericht 2004, S. 18.

4 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK

Um ihre Aktivitäten und Forschungsergebnisse auch in der interessierten Öffentlichkeit und im akademischen Umfeld bekannt zu machen, publiziert die PVK ausserhalb ihrer Schriftenreihe in Fachzeitschriften und Tageszeitungen. Ausserdem ist sie mit Vorträgen und Seminaren an Fachtagungen und universitären Lehr-

veranstaltungen präsent. Im Berichtsjahr erschienen in chronologischer Reihenfolge folgende Publikationen:¹⁴

Bättig, Christoph: Rentenklau! Die Untersuchungsergebnisse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, in: Info Zentralverband Staats- und Gemeindepersonal Schweiz 3/05, S. 2. Unter anderem Titel schon in Soziale Sicherheit 1/2005, S. 6 erschienen.

Im Sommer 2002 wurden die privaten Versicherungsgesellschaften mit dem Vorwurf des „Rentenklau“ konfrontiert. Im Auftrag der GPKs untersuchte die PVK, ob ein solcher „Rentenklau“ im Rahmen der Anlage von Geldern der zweiten Säule oder der Verteilung entsprechender Anlageerträge tatsächlich stattgefunden hat. Die Untersuchung hat den angeblichen „Rentenklau“ weder nachweisen noch widerlegen können. Die Untersuchungsergebnisse weisen aber auf bedenkliche Schwächen im System der beruflichen Vorsorge hin. Diese betreffen namentlich auch die Kontrolle und die behördliche Aufsicht über Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften. Die inzwischen von Parlament, Bundesrat und Verwaltung eingeleiteten Korrekturen weisen in die richtige Richtung. Letztlich wird aber nur der konkrete Vollzug bereits beschlossener oder noch zu beschliessender Massnahmen zeigen, ob das Ziel einer transparenten zweiten Säule und einer wirksamen Aufsicht erreicht werden kann.

Duperrut, Jérôme : Le manque de confiance mine l'essor du commerce électronique, erschienen in: Le Temps, 28. April 2005, S. 21.

Dieser Artikel ist den wichtigsten Ergebnissen der Evaluation über den Konsumentenschutz im Bereich des elektronischen Handels gewidmet. Die GPK-N hatte die PVK im Mai 2003 mit der Durchführung dieser Evaluation beauftragt. Der Autor zeigt auf, dass angesichts der Eigenschaften des elektronischen Handels die heutigen Gesetze einen Konsumentenschutz, wie er im traditionellen Handel besteht, nicht gewährleisten können.

Duperrut, Jérôme : L'impact économique des lois est dramatiquement négligé, erschienen in: Le Temps, 24. Juni 2005.

In diesem Artikel werden die wichtigsten Ergebnisse der von der PVK durchgeführten Evaluation *Die drei KMU-Tests des Bundes: bekannt? genutzt? wirkungsvoll?* zusammengefasst. Der Autor hebt hervor, 1) dass diese Instrumente bei den politischen Akteuren nur teilweise bekannt sind, 2) dass sie vor allem innerhalb der Verwaltung genutzt werden und 3) dass ihr Einfluss gering bleibt.

Duperrut, Jérôme: Regulierungsfolgeabschätzung, KMU-Verträglichkeitstest und Forum KMU: Bescheidener Einfluss, in: Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik, 11/2005, S. 47-50.

Angesichts einer wenig dynamischen Wirtschaftslage hat sich die Schweiz seit Ende der 1990er Jahre mit drei Instrumenten ausgestattet, die dazu beitragen sollen, dass die politischen Entscheidungsträger den Auswirkungen der neuen Gesetze und Verordnungen auf die Volkswirtschaft und auf die KMU vermehrt Rechnung tragen. 2004 hat die GPK-N die PVK beauftragt, zu prüfen, ob diese Instrumente bekannt, genutzt und wirkungsvoll sind. Dieser Artikel fasst die wichtigsten Ergebnisse des

¹⁴ Alle genannten Artikel können von der Webseite der PVK herunter geladen werden (www.parlament.ch → Kommissionen, PVK).

im Mai 2005 vorgelegten Berichts der PVK sowie die Empfehlungen der GPK-N zusammen.

5 Weitere Aktivitäten

Im laufenden Jahr hat sich die PVK mit der Optimierung ihrer Dienstleistungen für die GPKs befasst. Hauptsächlich ging es dabei um die Optimierung des Themenprozesses im Rahmen der Jahresplanung der beiden GPKs. Zudem hat die PVK die Anregungen von Kommissionsmitgliedern zur Durchführung wenig aufwändiger Prüfungen bei einzelnen Dienststellen der Bundesverwaltung („Geschäftsführungsaudit“) soweit konkretisiert, dass im Jahre 2006 auf Wunsch der GPKs ein entsprechendes Pilotprojekt realisiert werden kann.

5.1 Optimierung Themenprozess

Artikel 10 Absatz 1a der Parlamentsverordnung¹⁵ gibt der PVK den ausdrücklichen Auftrag, die GPKs auf mögliche Untersuchungsthemen hinzuweisen. Deshalb legt die PVK der Koordinationsgruppe der GPKs jeweils Ende November eine Liste mit einem guten Dutzend kommentierter Vorschläge für zukünftige Evaluationen vor. Auf dieser Grundlage formuliert die Koordinationsgruppe einen Antrag zu Handen der GPKs über die im Folgejahr durchzuführenden Evaluationen. Im Rahmen dieses Verfahrens wurden im Berichtsjahr verschiedene Optimierungen eingeleitet bzw. bereits umgesetzt:

- Nach Rücksprache mit dem Sekretariat der GPKs werden die Subkommissionen stärker als bisher in die Themenfindung einbezogen. Neu werden die ausformulierten Themenvorschläge den Präsidentinnen und Präsidenten der betroffenen Subkommissionen vorgelegt, bevor die Koordinationsgruppe ihren Antrag für die Jahresplanung formuliert. Die Koordinationsgruppe kann so in Kenntnis der Präferenzen und allfälliger Vorbehalte der Subkommissionen entscheiden, welche die Evaluationen bearbeiten werden.
- Die PVK hat sich dafür entschieden, die Themenfindung durch eine verbesserte elektronische Datenbank zu unterstützen. Die Datenbank erlaubt eine strukturierte Erfassung und einfache Aufbereitung von Vorschlägen, und zwar vom Stadium der Idee bis zum ausformulierten Themenvorschlag. Sie ermöglicht eine effizientere Erstellung der Themenvorschläge und ein langfristig besseres internes Wissensmanagement.
- Flexibilisierung der Jahresplanung: Im Jahr 2005 wurden die Beschlüsse der GPKs erstmals nicht im Sinne einer abschliessenden Liste der durchzuführenden Evaluationen gefasst. Erstmals wurde ein Reservethema vorgesehen. Dieses Reservethema, eine Evaluation zum Immobilienmanagement des Bundes, wurde im Jahre 2005 zugunsten der Evaluation von Pro Helvetia zurückgestellt. Die PVK kann sich vorstellen, künftig die gesamte Jahresplanung in Form einer Prioritätenliste zu beschliessen. Auf diese Weise

¹⁵ Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10. 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115).

liesse sich zusätzlicher Spielraum zur Anpassung an veränderte Umstände schaffen.

5.2 Geschäftsführungsaudit

Die PVK wird den GPKs vorschlagen, im Rahmen der Jahresplanung 2006 die Durchführung eines Pilotprojekts in Form eines Geschäftsführungsaudits, im Folgenden kurz Audit genannt, durchzuführen. Sie entspricht damit einem von Mitgliedern der GPKs im Rahmen der Themenfindung geäusserten Wunsch nach einer nicht allzu aufwändigen Prüfung eines Amtes oder einer Dienststelle. Solche Audits sollen die Lücke zwischen den eher oberflächlichen, aber wenig aufwändigen Dienststellenbesuchen einerseits und den tiefer schürfenden, aber sehr aufwändigen Evaluationen und Inspektionen andererseits schliessen. Audits sollen damit einen Beitrag zur Erfüllung des Auftrags leisten, wie ihn die GPKs in ihren Handlungsgrundsätzen formuliert haben, namentlich im Hinblick auf die Prüfung der Geschäftsführung der Verwaltung im Allgemeinen und die Prüfung der Leistungsfähigkeit und Angemessenheit des Verwaltungshandelns im Besonderen.

Ein Audit soll mit beschränktem Aufwand (ca. 30-40 Personentage) eine zuverlässige Standortbestimmung zu den Stärken und Schwächen in den Strategien, Strukturen und Prozessen einer Dienststelle liefern. Weist ein Audit auf tiefer liegende Probleme hin, können vertiefende Untersuchungen eingeleitet oder Anhörungen der Kommission angeschlossen werden. Ein Audit kann aber auch „best practices“ und mustergültige Ämter hervorheben.

6 Verwendung des Expertencredits

Im Berichtsjahr standen der PVK für den Beizug externer Experten und die Finanzierung temporärer Hilfskräfte insgesamt Fr. 296 000 zur Verfügung. Von diesem Budget wurden Fr. 204 221.– für folgende Projekte verwendet:

Verwendung des Expertencredits

<i>Projekt</i>	<i>Aufwand in CHF</i>	<i>Status</i>
Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge	900	abgeschlossen
KMU-Tests des Bundes	3975	abgeschlossen
Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung	40 514	abgeschlossen
Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	3400	abgeschlossen
Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung	15 400	abgeschlossen
Ressortforschung des Bundes	53 700	Abschluss im 2. Quartal 2006
Kohärenz und strategische Führung der Aktionen der DEZA	34 983	Abschluss im 2. Quartal 2006
Beizug von externen Experten in der Bundesverwaltung	2 070	Abschluss im 2. Quartal 2006
Pro Helvetia	49 279	Abschluss im 2. Quartal 2006

7

Prioritäten für das Jahr 2006

Gestützt auf eine Themenliste der PVK haben die GPKs die PVK am 20. Januar 2006 mit der Durchführung folgender neuer Evaluationsprojekte im Jahr 2006 beauftragt:

- Koordination und Finanzflüsse im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren
- Transparenz bei den Prämien erhöhungen der obligatorischen Krankenversicherung
- Geschäftsführungsaudit bei einem Bundesamt
- Immobilienmanagement des Bundes (ziviler Bereich)

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