

**Jahresbericht 2006 der Parlamentarischen
Verwaltungskontrolle**

**Anhang zum Jahresbericht 2006 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 19. Januar 2007

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2006 auf einen Blick

Von Jahr zu Jahr nimmt die Regelungsdichte des Bundesrechts zu, und die Revisionszyklen der bestehenden Gesetze werden immer kürzer. Doch sind die gesetzgeberischen Massnahmen auch wirksam? Werden sie effizient umgesetzt, erreichen sie ihre Ziele und können sie die Probleme lösen, die zu ihrer Formulierung Anlass gaben? Mit diesen Fragen beschäftigt sich die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), das Kompetenzzentrum der Bundesversammlung für Politikevaluationen.

Die PVK blickt auf ein vielseitiges und anspruchsvolles Geschäftsjahr zurück. Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat (GPKs) konnten vier Projekte erfolgreich abgeschlossen werden. Unsere Studie zur Ressortforschung in der Bundesverwaltung zeigt, dass die in diesem Bereich gesteckten Reformziele – u .a. eine bessere Koordination zwischen den einzelnen Akteuren und die strategische und finanzielle Planung mittels Forschungskonzepten – nur zum Teil erreicht werden konnten. Der neu geschaffene, überdepartementale Steuerungsausschuss funktioniert als blosse Informationsdrehscheibe und hat – mangels griffigen Instrumenten – kaum verbindlichen Einfluss auf die Steuerung der Ressortforschung. Die Forschungskonzepte ihrerseits sind von sehr unterschiedlicher Qualität: Während einige Forschungskonzepte bei der Formulierung von Themenschwerpunkten stehen bleiben, setzen andere zusätzlich noch inhaltliche, zeitliche und finanzielle Prioritäten. Eine aussagekräftige Ressourcenplanung wird jedoch oft nur rudimentär vorgenommen, was ein nachträgliches Controlling erschwert (vgl. Abschnitt 2.1.1).

Aus der Evaluation der strategischen Führung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) geht hervor, dass letztere bei der strategischen und thematischen Ausrichtung ihrer Programme einen grossen Spielraum hat und die Steuerung von Bundesrat und Departement gering sind. Obwohl die DEZA für ihre konkrete Projektarbeit im In- und Ausland grosse Anerkennung geniesst, fällt auf, dass das Engagement der DEZA in der strategischen Ausrichtung wenig fokussiert ist. Auch war es der DEZA zum Zeitpunkt der Studie nicht möglich, transparent darzulegen, welches Geld in welche Projekte geflossen ist. Umso stärker legitimiert und steuert die DEZA ihre Aktivitäten über ein komplexes und nur schwer überschaubares System von Strategiepapieren. Ob dieses Vorgehen effizient und zweckmässig ist, wird in der Evaluation in Frage gestellt (vgl. 2.1.2).

Der Beizug externer Experten durch die Bundesverwaltung steht immer wieder in der Kritik. Unsere Untersuchung – die bisher umfangreichste Bestandesaufnahme dieser Art – zeigt, dass die zentrale Bundesverwaltung bei konservativer Schätzung allein im Jahr 2004 rund 600-700 Millionen Franken für Expertenmandate ausgegeben hat. Dabei fällt unter anderem auf, dass die meisten Dienststellen bei der Vergabe von Expertenmandaten eine zu geringe Wettbewerbsorientierung aufweisen und die grosse Mehrheit der Departemente das Management des Expertenbeizugs der ihnen unterstellten Ämter nicht oder nur sehr schwach steuern (vgl. 2.1.3).

Im Anschluss an ihre im Jahr 2005 abgeschlossene Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht untersuchte die PVK im Rahmen eines Kurzprojekts den speziellen Aspekt des Kinderschutzes in diesem Bereich. Ergebnis: Zwischen 2002 und 2004 nahmen die zuständigen Behörden in 17 Kantonen insgesamt 355 Minderjährige oder vermutlich Minderjährige in Ausschaffungshaft. Fast 60 % der betroffenen Minderjährigen wurden über vier Tage inhaftiert; 14 % blieben über drei bis neun Monate in Haft. In fast allen Kantonen sind Minderjährige in Ausschaffungshaft nicht getrennt von Erwachsenen untergebracht. Auch erhalten sie in den meisten Kantonen keine besondere Betreuung. Eine eigentliche Rechtsvertretung stellen nur einzelne Kantone und zumeist nur unter ganz bestimmten Bedingungen einer minderjährigen Person zur Seite (vgl. 2.1.4).

Gestützt auf Vorschläge der PVK beauftragten die GPKs die PVK in der ersten Hälfte 2006 mit vier neuen Mandaten, mit deren Abschluss im zweiten oder dritten Quartal 2007 zu rechnen ist. Das in letzter Zeit gehäufte Auftreten von Naturkatastrophen verleiht dem laufenden Projekt zum Umgang des Bundes mit Naturgefahren eine besondere Aktualität. In ihm wird der Frage nachgegangen, ob die Bundessubventionen im Zusammenhang mit Naturgefahren auf einer kohärenten Rechtsgrundlage beruhen, ob sie aufeinander abgestimmt sind und ob sie zweckmässig eingesetzt werden (vgl. Abschnitt 2.2.1).

Im Zentrum unserer Evaluation des Immobilienmanagements im zivilen Bereich der Bundesverwaltung steht die Frage, ob die entsprechenden Rechtsgrundlagen ein effizientes Immobilienmanagement erlauben, ob insbesondere die Zuständigkeitsordnung zwischen dem Bundesamt für Bauten und Logistik und den Nutzerorganisationen angemessen ist und ob die entsprechenden strategischen Vorgaben angemessen vollzogen werden (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Im aktuellen Projekt „Rüstungsbeschaffung im VBS“ wird unter anderem untersucht, wie die rüstungspolitischen Grundsätze des Bundesrats umgesetzt werden, wie die Zusammenarbeit der in den Beschaffungsprozess involvierten Partner funktioniert und welche Auswahlkriterien bei Beschaffungsentscheiden mit welcher Gewichtung zur Anwendung kommen. Es stellt sich zudem die Frage, ob das Parlament mit der nötigen Information versorgt wird, um seine Steuerungsfunktion in diesem Bereich wirksam wahrnehmen zu können (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Mit der Auditierung des Bundesamts für Sport (BASPO) im Auftrag der GPK des Ständerats geht die PVK in methodischer Hinsicht neue Wege. Die GPKs verfügen über ein breites und zweckmässiges Instrumentarium; es kam aber in letzter Zeit seitens verschiedener Mitglieder der Wunsch auf, dieses Instrumentarium mit so genannten „Geschäftsprüfungsaudits“ zu ergänzen. Diese sollen die Strukturen, Prozesse und Leistungen einzelner Bundesstellen und deren strategische Führung durch das zuständige Departement bzw. den Bundesrat beurteilen. Im Rahmen des Pilotprojekts zum BASPO soll die PVK eine entsprechende Methodologie entwickeln und die Machbarkeit und den Nutzen eines solchen Audits abschätzen (vgl. Abschnitt 2.2.4).

Die PVK ist zwar hauptsächlich, aber nicht ausschliesslich im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht aktiv. Mit der Evaluation der Kulturstiftung Pro Helvetia im Auftrag der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

schloss sie im Jahr 2006 erstmals eine Untersuchung zuhanden einer Legislativkommission ab. Unsere Evaluation kommt zum Schluss, dass Pro Helvetia einen wichtigen Beitrag zur Förderung des Kulturschaffens und zur kulturellen Landesrepräsentation leistet. Sie zeigt aber auch, dass das Profil der Stiftung nicht klar gegen jenes anderer öffentlicher Kulturförderstellen abgegrenzt ist, die Führungsstruktur revisionsbedürftig ist, die Stiftung sich mit Prioritätensetzungen schwer tut und – trotz merklicher Verbesserungen in letzter Zeit – immer noch zu hohe Gemeinkosten aufweist. Der Vernehmlassungsentwurf zur neuen Gesetzesgrundlage der Stiftung bringt aus Sicht der PVK zwar einige Verbesserungen, bleibt aber in einigen Punkten deutlich hinter den vom Bundesrat selbst formulierten Zielmarken zurück (vgl. Abschnitt 3.1).

Last but not least war die PVK im Jahr 2006 mit Fachbeiträgen zur Politikevaluation in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Lehre verschiedener Universitäten aktiv. Die Tätigkeit der PVK ist dieses Jahr zudem verstärkt auf das Interesse von Kantonsparlamenten gestossen, die die parlamentarische Steuerung und Kontrolle der Verwaltung optimieren wollen; so haben sich z. B. die zuständigen Organe der Kantone Basel Stadt und Luzern direkt von der PVK über ihren Auftrag und ihre Arbeitsweise informieren lassen.

Inhaltsverzeichnis

1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung	5
2 Projekte im Auftrag der GPKs	6
2.1 Abgeschlossene Projekte	6
2.1.1 Steuerung der Ressortforschung des Bundes	6
2.1.2 Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA	10
2.1.3 Beizug von externen Experten in der Bundesverwaltung	14
2.1.4 Kurzprojekt: Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	19
2.2 Neu begonnene Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	21
2.2.1 Umgang des Bundes mit Naturgefahren	22
2.2.2 Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich	25
2.2.3 Rüstungsbeschaffung im VBS	26
2.2.4 Pilotprojekt „Geschäftsprüfungsaudit“ im Bundesamt für Sport	27
3 Wirksamkeitsüberprüfungen gemäss Artikel 170 BV	29
3.1 Evaluation Pro Helvetia	29
3.2 Zwischenbilanz zur Umsetzung von Artikel 170 BV	32
4 Verwendung des Expertencredits	34
5 Prioritäten für das Jahr 2007	35
Abkürzungsverzeichnis	36

Bericht

1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Das Kerngeschäft der Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist die Durchführung von Evaluationen. Diese stellen angesichts der vielfältigen Aufgaben des Staats und der knappen öffentlichen Finanzen 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.

Im parlamentarischen Bereich werden Evaluationen sowohl von den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (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.

Neben dem Bereich der Oberaufsicht kommen Evaluationen auch im Handlungsbereich 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 Parlamentsgesetz (ParlG) die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes als Aufgabe aller Kommissionen.¹

Evaluationen sind zeitaufwändig und methodisch anspruchsvoll. Die Kommissionen delegieren ihre Durchführung deshalb an professionelle Fachstellen. Die PVK ist im Zuge der Professionalisierung der parlamentarischen Oberaufsicht Anfang der 1990er Jahre geschaffen worden. Die Aufgaben dieser Fachstelle sind in Artikel 10 der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV)² umschrieben. Die PVK führt Evaluationen im Auftrag der GPKs durch und weist diese auf Themen hin, die einer vertieften Abklärung bedürfen. Zudem überprüft die PVK die Qualität von verwaltungsinternen Evaluationen und deren Verwendung in Entscheidungsprozessen. Mit wissenschaftlicher Expertise unterstützt die PVK ebenfalls die Legislativkommissionen und überprüft auf deren Antrag die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes.

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

² Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV); SR 171.115).

Die PVK berät die parlamentarischen Kommissionen schliesslich auch bei der politischen Verarbeitung von Evaluationsergebnissen.

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 werden in der Regel veröffentlicht. Sie können bei der PVK bestellt oder von ihrer Homepage unter www.parlament.ch (Kommissionen / PVK) herunter geladen werden.

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 der PVK ein interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam mit 360 Stellenprozenten und ein administratives Sekretariat zur Verfügung. Die PVK verfügt über weit reichende 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.

2 Projekte im Auftrag der GPKs

2.1 Abgeschlossene Projekte

2.1.1 Steuerung der Ressortforschung des Bundes

Der Grundsatz, dass der Bund Ressortforschung durchführt, ist weitgehend unbestritten. In der Vergangenheit gaben aber die konkrete Praxis und die mangelnde Transparenz in diesem Bereich stets wieder zu kritischen Fragen Anlass. Der Bundesrat hat darauf mit Reformen reagiert, u. a. mit der Einsetzung eines überdepartementalen Steuerungsausschusses für eine bessere Koordination in der Ressortforschung oder mit der Einführung von mehrjährigen Forschungskonzepten nach Politikbereich zur Verbesserung der thematischen und finanziellen Planung. Trotzdem übten verschiedene Kreise aus Politik und Wirtschaft weiterhin Kritik an dieser Forschung. Die Ressortforschung hat einen Umfang von 250 Millionen Franken jährlich (2005).

Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) am 2. Juni 2005 die PVK mit einem Evaluationsmandat beauftragt, das auf die Kompetenzaufteilung im Behördenarrangement der Ressortforschung, die Beurteilung der Forschungskonzepte und deren Umsetzung fokussiert ist. Die PVK hat das Mandat öffentlich ausgeschrieben und am 17. August 2005 die Firma Landert Farago Partner mit der Durchführung der Evaluation beauftragt.

Im Rahmen der Evaluation kamen folgende Methoden zur Anwendung: eine detaillierte Dokumentenanalyse insbesondere der neun Ressortforschungskonzepte aus der Periode 2004-2007 und der vier Forschungskonzepte 2000-2003 sowie eine Auswertung der Ressortforschungsdatenbank Administration Research Action Management Information System (ARAMIS), deren Einträge im Hinblick auf die Umsetzung der Forschungskonzepte analysiert wurden. 36 persönliche Gespräche mit den für die Konzepte Verantwortlichen haben die Ergebnisse der Dokumentenanalysen ergänzt und validiert. Die wichtigsten Resultate der Evaluation sind nachfolgend kurz zusammengefasst.

Beurteilung des politisch-administrativen Programms

In diesem Untersuchungsteil haben die Evaluatoren Fragen zu den Rechtsgrundlagen der Ressortforschung, den Kompetenzen und Ressourcen, den beteiligten Akteuren sowie den eingesetzten Koordinationsinstrumenten beantwortet.

Was die allgemeinen Rechtsgrundlagen (z. B. Forschungsgesetz und -verordnung) angeht, so sind sie laut Landert Farago Partner nur in sehr genereller Weise auf die Ressortforschung anwendbar. Die organisationelle Ausgestaltung des zentralen Steuerungsorgans, nämlich des Steuerungsausschusses, basiert auf einem Bundesratsbeschluss. Entsprechend seiner schwachen formal-rechtlichen Abstützung fällt auch die zugehörige Kompetenzzuweisung dürftig aus; eine gehaltvolle Kompetenzerteilung an den Departement übergreifenden Steuerungsausschuss zur Steuerung von Inhalten und Ressourcen in der Ressortforschung fehlt. Die inhaltlichen Rechtsbestimmungen für die einzelnen Politikbereiche finden sich in unterschiedlichen Spezialgesetzen. Diese sind jedoch noch immer zu allgemein gefasst, als dass sie unmittelbar auf die Konkretisierung der Ressortforschungskonzepte Anwendung finden könnten.

Genau so unspezifisch wie die rechtlichen Grundlagen sind auch die Kompetenzen und Ressourcen, über welche die Akteure in Bezug auf die Ressortforschung formell verfügen. Ein getreues Abbild dieser Situation ist der Steuerungsausschuss, der genau über diese Punkte nicht entscheiden kann noch will. So werden im Ausschuss die Konzepte zwar zur Kenntnis genommen, es gibt aber kein formelles Genehmigungsverfahren oder geeignete (Rück)-Weisungsmöglichkeiten. Zudem wurde schon in einer frühen Phase explizit festgelegt, dass Budgetfragen in der Kompetenz der Ämter verbleiben. Damit hat der Steuerungsausschuss – im Kontrast zu seinem Namen – die wichtigsten Instrumente zur Steuerung aus der Hand gegeben.

Den verschiedenen Politikbereichen stehen sehr unterschiedliche Forschungsressourcen zur Verfügung. Deren Höhe verhält sich nicht proportional zu den Aufgabenfeldern des jeweiligen Bereichs. Während für das Bundesamt für Landwirtschaft und seine Forschungsanstalten im Jahr 2005 über siebzig Millionen Franken budgetiert waren oder für die Entwicklungszusammenarbeit sechzig Millionen, waren beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) nur knapp 770 000 Franken für Ressortforschung reserviert (siehe Tabelle 1). Dies wirkt sich in letzterem Fall bei politischen Problemkonjunkturen ungünstig auf die Wissensbereitstellung aus.

Ressourcenübersicht 2003 - 2006 (in Tausend CHF)

Tabelle 1

Federführendes Amt	Rechnung 2003	Rechnung 2004	Budget 2005	Voranschlag 2006
Bundesamt für Raumentwicklung	1 792	2 176	1 993	1 857 ²
Bundesamt für Strassen	7 899	9 470	6 643	7 800
Bundesamt für Energie	34 905	29 139	24 174	22 600
Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft	5 330	6 097	3 336	4 837
Bundesamt für Sport	294	2987	2950	2950
Direktion für Sicherheitspolitik / VBS	300	298	300	0
armasuisse/ Wissenschaft und Technologie ³	14 485	14 400	15 295	16 000
Politische Abteilung / EDA	2 160	2 519	2 600	2 600
Zentrum für internationale Sicherheitspolitik	515	354	620	620
DEZA ¹	65 726	59 608	60 000	60 000
Bundesamt für Kultur	402	79	683	315
Bundesamt für Gesundheit	13 050	16 003	21 417	16 214
Bundesamt für Sozialversicherung	1 217	743	768	606
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie	1473	2 182	3 700	3 500
Bundesamt für Landwirtschaft	6 487	6 004	6 421	6 230
Agroscope	68 000	70 192	65 098	62 613

Quelle: Landert Farago Partner nach Bundesämter und ARAMIS

¹ Mandate (rund 1/10) und Beiträge (ca. 9/10) zusammengefasst

² schriftliche Auskunft dieses Bundesamtes

³ über ein Amtsforschungskonzept abgedeckt, aber nicht Bestandteil des Politikbereichs (Aussen)Sicherheits- und Friedenspolitik

Akteurseitig sind in jedem Fall die jeweils federführenden Ämter ausschlaggebend, die auch den Hauptanteil der Finanzierung aus ihren Budgets bestreiten. Im Steuerungsausschuss und in der nachgeordneten so genannten Koordinationsgruppe der Forschungsspezialisten, in Ämter und zum Teil Departement übergreifenden Konsultationen sowie in Experten- und Beratungsgremien finden Kontakte, Gespräche und Know-how-Transfers statt. Die wesentlichen Entscheide fallen aber in aller Regel in den federführenden Ämtern. So gesehen handelt es sich bei den Konzepten im Wesentlichen um Amtskonzepte, obschon sie nominell weiter gefasste Politikbereiche abdecken.

Auf einer allgemeinen, Ämter übergreifenden Ebene erweisen sich die Ressortforschungskonzepte somit in erster Linie als Informations- und Koordinationsinstrumente mit nur bescheidenen Steuerungsmöglichkeiten. Der Steuerungsausschuss funktioniert im Sinne einer Informationsdrehscheibe, und in der Koordinationsgruppe wird materiell fruchtbare Arbeit geleistet. Auf der Basis der Projektdatenbank ARAMIS stellt das Staatssekretariat für Bildung und Forschung die zentralen Controllingdaten über die Ressortforschung zusammen. Eine weiter-

gehende Grobsteuerung findet mangels griffiger Steuerungsinstrumente aber nicht statt. Für Koordinations- und Informationszwecke schätzen Landert Farago Partner die Konzepte in ihrer bisherigen Gestalt demnach als zweckmässig ein, nicht aber für eine Ämter übergreifende aktive Steuerung der Ressortforschung.

Beurteilung der aktuellen Forschungskonzepte

Mit Blick auf den inhaltlichen Umfang der Forschungskonzepte kommt die Evaluation zum Schluss, dass diese tatsächlich einen Grossteil der Forschungstätigkeit des Bundes abdecken. Grössere Themenlücken treten aktuell auf, weil drei der vorgesehenen Konzepte aus Ressourcen- und anderen Gründen nicht zustande kamen (Soziale Sicherheit, Berufsbildung, Kultur). Die Amtsfokussierung schuf noch weitere Lücken: Das Konzept „Nachhaltige Raumentwicklung und Mobilität“ etwa schliesst dem Namen nach die Wohnforschung zwar mit ein, die entsprechenden Aktivitäten des Bundesamt für Wohnungswesen jedoch laufen parallel und weitgehend unverbunden

Zwischen den Forschungskonzepten, der Legislaturplanung und den Prioritäten der Bundespolitik, wie sie etwa in den „Herausforderungen 2003-2007“ des Perspektivstabs der Bundesverwaltung festgehalten sind, gibt es eine gewisse Entsprechung. Nur war der Einfluss eher von ersteren auf letztere gerichtet, zumal die meisten Konzepte früher definiert worden sind und nicht wenige Konzeptverantwortliche für den Perspektivstab Inputs beisteuerten.

Zwischen den einzelnen Forschungskonzepten gibt es mannigfaltige Schnittstellen. Zum Teil werden in den Konzepten selber begriffliche Anstrengungen unternommen, um solche Schnittstellen zu klären. Die Konzepte gehen auch im Rahmen von Forschungsstand und Themenschwerpunktsetzung auf Schnittstellenfragen ein. Diesbezüglich und hinsichtlich Informationsfunktion sind die Forschungskonzepte bei allen Unterschieden in Ausführlichkeit, Tonalität und Gestaltung indessen schlüssig redigiert. Doppelspurigkeiten auf Konzeptebene liessen sich nicht feststellen.

Einige Forschungskonzepte bleiben bei der Formulierung von Themenschwerpunkten stehen. Andere setzen zusätzlich noch inhaltliche, zeitliche und finanzielle Prioritäten. Die entsprechende Mittelaufteilung, d. h. eine aussagekräftige Ressourcenplanung, wird jedoch oft nur rudimentär vorgenommen, was ein nachträgliches Controlling erschwert. Detaillierte Aufstellungen der vorgesehenen Finanzflüsse zu den Themenprioritäten gehören zum Kern einer konzeptuellen Planung und sollten entsprechend sorgfältig dargelegt werden, damit Exekutive und Parlament begründete (auch abweichende) Entscheide treffen können.

In Bezug auf eine weitergehende Bewertung der Qualität der Konzepte verbietet sich gemäss den Evaluatoren eine einfache Aussage; zu gross sind die Unterschiede im Einzelnen. Insbesondere im Ausmass an Evaluationserfahrungen und Wirksamkeitsüberprüfungen bestehen zwischen den Ämtern noch erhebliche Unterschiede, aber auch beim Forschungsmanagement, vor allem der Mandatsvergabe und Projektbegleitung; schwerpunktmässig sind diese Defizite eher auf der Stufe der Konzeptumsetzung angesiedelt. Diese Forschungsphasen sind aber mindestens so steuerungsrelevant wie die Konzepterarbeitung.

Festzuhalten bleibt, dass die Ressortforschungskonzepte als Steuerungsinstrumente den Ämtern die Möglichkeit eröffnen, ihre Forschung in den entsprechenden Politikbereichen bis zu einem gewissen Grade zu koordinieren und kohärente

inhaltliche und ressourcenmässige Verteilungen vorzunehmen. Auf dieser Ebene kann die konkrete Themensteuerungs- und Mittelallokationsfunktion ebenso wie der Hauptteil der Qualitätssicherung wahrgenommen werden. Die Steuerung geschieht aber nicht überall und nicht überall mit der gleichen Konsequenz. Hier bestehen Optimierungspotentiale, für deren Realisierung eine nachdrücklichere Aktivität des Steuerungsausschusses in diesen Fragen wohl unumgänglich ist, damit die Ressortforschungskonzepte auch in übergeordneter Perspektive als zweckmässig beurteilt werden können.

Beurteilung der Umsetzung früherer Forschungskonzepte

Schliesslich wurde die Frage der Umsetzung der fünf Forschungskonzepte aus der Periode 2000-2003 untersucht. Auskunft über die selbst durchgeführten und in Auftrag gegebenen Forschungsprojekte gibt grundsätzlich die Datenbank ARAMIS. Die nähere Prüfung hat allerdings ergeben, dass eine Analyse nach Ressourcenaufwand und Themenschwerpunkten gemäss den Forschungskonzepten für die meisten Politikbereiche kaum durchführbar ist. Dies hat damit zu tun, dass die Rubriken der Projekteinträge bislang wenig kongruent waren mit den Themen und Prioritäten der Konzepte. So lange dies so ist, ist eine zuverlässige quantitative Auswertung von ARAMIS im Hinblick auf die Themenschwerpunkte der Forschungskonzepte kaum möglich.

Dennoch ist aufgrund der qualitativen Ergebnisse unzweifelhaft, dass wegen interner und externer Einflussfaktoren Abweichungen zwischen den Konzepten und ihrer Umsetzung vorhanden sind. Personelle Wechsel, Reorganisationen, interne Mittelumlagerungen zum einen, Reaktionen der Ämter auf kurzfristige, nicht vorhersehbare Herausforderungen und auf Anfragen aus der Politik zum andern, nicht zuletzt auch Budgetänderungen des Parlaments und Veränderungen des internationalen Forschungsumfeldes setzen der Planbarkeit von Forschung auch im anwendungsnahen Bereich Grenzen.

Nach Kenntnisnahme des Evaluationsstudie von Landert Farago Partner am 3. Mai 2006 hat die GPK-N in ihrem am 23. August 2006 veröffentlichten Bericht die politischen Schlussfolgerungen gezogen und verschiedene Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet.

2.1.2 Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA

Die DEZA ist die Hauptakteurin der schweizerischen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Sie geniesst sowohl in der Schweizer Bevölkerung wie auch bei ihren Partnerländern grosse Anerkennung für ihre Arbeit.³ Dennoch waren im Laufe der letzten Jahre vermehrt Stimmen zu hören, welche die Verzettelung der

³ Vgl. auch Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005): *DAC Peer Review „Switzerland“*. Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) (2005): *Auftragsvergabe der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit: Wirtschaftlichkeitsprüfung*. Transparenz im internationalen Entwicklungshilfe-Rating (Mo.NR 05.3017), Lobbying politique à la DDC (04.5172), Mieux cibler l'aide au développement (Ip. Pfister 04.3500). Le Matin dimanche du 26.9.2004: „Le Parlement hausse le ton. Interrogations et enquête autour de l'activisme de la DDC“.

Projekte, die fehlende Transparenz bei der Mittelvergabe und eine mangelnde strategische Ausrichtung der Programme und Projekte der DEZA kritisierten.

Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) die PVK im Juni 2005 mit der Untersuchung der Kohärenz und der strategischen Führung der DEZA beauftragt.

Die Untersuchung verfolgte zwei Stossrichtungen. Ein erster Teil befasste sich mit der Rechtmässigkeit der inhaltlichen Ausrichtung der Programme und Projekte der DEZA. Mit der Durchführung dieses Teils der Untersuchung hat die PVK die Firma B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung beauftragt. Das Expertenteam hat die *gesetzlichen*, rechtlichen und strategischen Vorgaben der EZ analysiert und diese anhand der Auswertung der Projektdatenbank der DEZA den effektiv realisierten Projekten gegenübergestellt. Der zweite Teil der Untersuchung befasste sich mit der strategischen Führung der DEZA. Sie ging der Frage nach, ob die rechtlichen und strategischen Vorgaben zur Steuerung der EZ der DEZA zweckmässig sind, und ob sie bei der Strategieformulierung auch eingehalten wurden.

In Bezug auf den ersten Teil der Untersuchung zeigt der Bericht auf, dass sich die Projekte der DEZA, bis auf wenige Ausnahmen, im Rahmen der gesetzlichen, rechtlichen und strategischen Vorgaben bewegen. Aus dem Bericht geht aber ebenfalls hervor, dass die Vorgaben für die EZ der DEZA eine sehr geringe Fokussierung vorweisen und die DEZA de facto einen grossen Handlungsspielraum für die inhaltliche Ausrichtung ihrer Programme und Projekte hat. Zudem hat die Untersuchung gezeigt, dass in den Vorgaben von Parlament und Bundesrat keine konkreten Zielgrössen für die öffentliche schweizerische EZ formuliert sind, was die Überprüfung der Zielkonformität und der Wirksamkeit der Projektarbeit der DEZA schwierig macht.

Ausgehend von diesem relativ grossen Handlungsspielraum der DEZA konnte anhand der Auswertung der Projektdatenbank der DEZA aufgezeigt werden, dass die strategische Ausrichtung der Projekte der DEZA effektiv sehr breit und wenig fokussiert ist. Wie aus der Tabelle 2 hervorgeht, unterstützte die DEZA 2005 beispielsweise Projekte in 42 verschiedenen Sektoren mit jeweils relativ kleinen Budgets:

Sektorzuordnung der DEZA-Projekte

Tabelle 2

Sektor	2005 (bis 29.11.)	Sektor	2005 (bis 29.11.)
Administrative Costs	13.7%	HIV/AIDS	0.6%
Agricultural Research	2.8%	Housing	0.7%
Agriculture/General	3.4%	Human Rights	1.5%
Aid to Refugees	5.8%	Inform. & Communic.Techn.(ICT)	0.9%
Basic Health Care	2.8%	Information	0.8%
Culture and Recreation	0.8%	Land Mine Clearance	0.1%
Decentralisation / Democratis.	3.8%	Legal and Judicial Development	1.2%
Drinking Water / Basic Sanit.	1.9%	Livestock	0.6%
Education/General	2.6%	Medical Research	0.2%
Emergency Food Aid	4.7%	Post-Conflict Peace Building	1.4%
Emergency/Distress Relief	17.1%	Primary Education	0.6%
Employment	0.5%	Public Sector Financial Mgmt.	0.1%
Energy	0.4%	Reconstruction	1.3%
Environment Protection	3.5%	Rural Development	3.0%
Financial Intermediaries	0.6%	Small&Med.Enterpr.Developm.SME	1.9%
Financial Sector / General	1.2%	Social Welfare	0.8%
Food Crop Production	1.9%	Trade Policy	0.0%
Forestry Development	1.1%	Transportation	1.4%
Governance/General	2.7%	Vocational Training	2.0%
Health and Population/General	5.9%	Waste Management / Disposal	0.3%
Health Infrastructure	0.8%	Water Resources Protection	0.2%
Higher Education	0.9%	Water/General	1.3%

Quelle: Projektdatenbank der DEZA

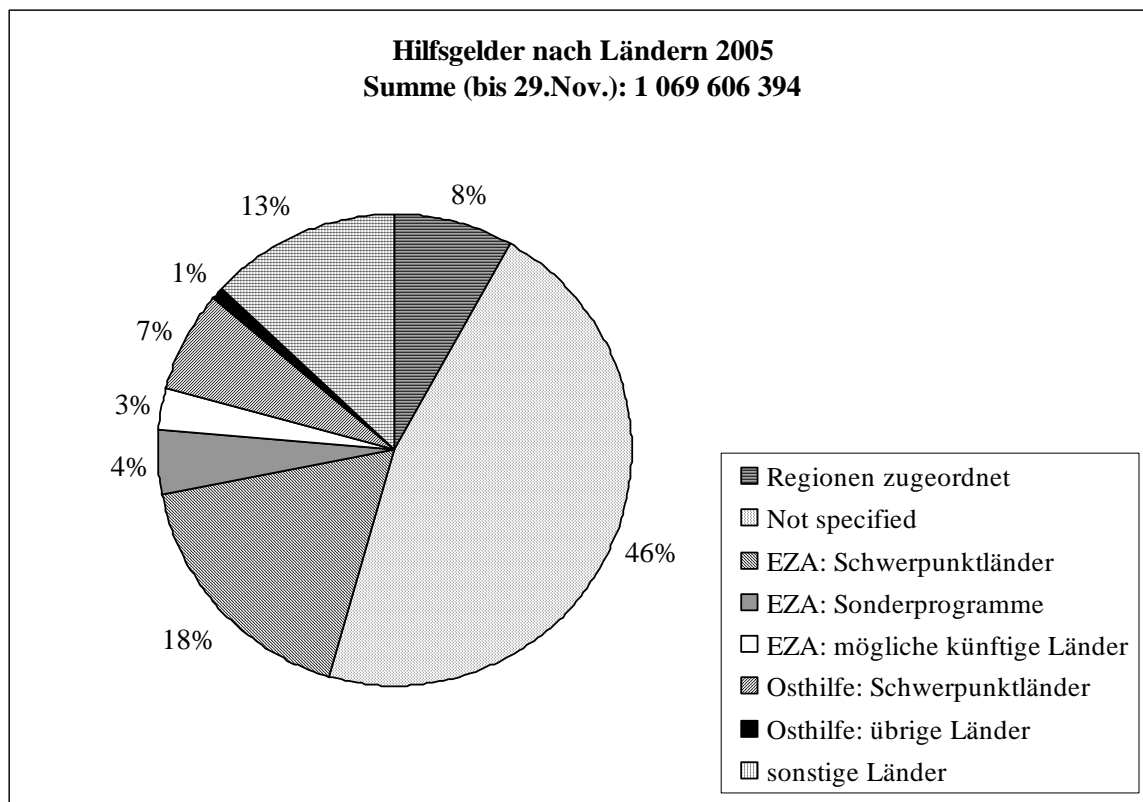
Der Bericht der PVK wirft in diesem Zusammenhang die Frage der Wirksamkeit dieser breiten Ausrichtung auf.

Ein weiterer wichtiger Befund der Untersuchung bestand in der Feststellung, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung die Datenerfassung der Projekte in der Projektdatenbank der DEZA (SAP Module) nicht genügend transparent war und Lücken aufwies.

Die Graphik 1 illustriert diese Intransparenz. Sie zeigt, dass 46 % der Mittel der DEZA der Kategorie „not specified“, also nicht spezifiziert, zugeordnet sind. Die Projektdatenbank erlaubte somit keine detaillierte Kontrolle der Budget- und Projektvergaben.

Hilfsgelder der DEZA nach Ländern und Regionen unterteilt

Abbildung 1



Quelle: Projektdatenbank der DEZA

Das bestehende Behördenarrangement zur Steuerung der EZ der DEZA wurde als grundsätzlich zweckmässig beurteilt. Die Steuerung der EZ wird auf der Ebene des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), aber auch innerhalb der DEZA über eine grosse Anzahl Koordinationsmomente und – instrumente wahrgenommen. Die Untersuchung kommt jedoch zum Schluss, dass die politisch-strategische Führung durch Parlament, Bundesrat und Departement verstärkt werden könnte, um eine gewisse Kohärenz zu garantieren. Auch könnte eine regelmässiger Aktualisierung der bestehenden Führungsinstrumente des Bundesrats zu mehr Kohärenz und Fokussierung der EZ beitragen. Zum Zeitpunkt der Untersuchung wird festgestellt, dass die Führung stark an die DEZA delegiert ist. Der grosse Wille zur Koordination konnte auch im Rahmen der Fallstudien zu den Strategieentwicklungsprozessen der Kooperationsprogramme festgestellt werden.

Für die strategische Steuerung verfügt die DEZA über eine sehr grosse Anzahl und eine sehr komplexe Struktur von Strategien und Leitlinien. Der Bericht wirft die Frage auf, ob eine so komplexe Strategiearchitektur nicht zu einer Übersteuerung der EZ durch die DEZA neigt. Ausgehend vom Grundsatz der EZ der DEZA, der den Partnerländern ein möglichst grosses Mitgestaltungsrecht bei der thematischen und strategischen Ausrichtung der Projekte zugestehen will, stellt sich auch die Frage nach der Effizienz und insbesondere der Effektivität der Strategien der DEZA. Das Festlegen konkreter Kriterien, spezifischer thematischer Schwerpunkte und Kernkompetenzen auf der Ebene der Kooperationsstrategien und in Abstimmung mit den Bedürfnissen der Partnerländer könnte die Transparenz der Aktivitäten der

DEZA verbessern, ohne dabei auf eine so umfangreiche Strategiearchitektur zurückzugreifen.

2.1.3 Beizug von externen Experten in der Bundesverwaltung

Der angeblich stetig wachsende und wenig transparente Beizug externer Experten durch die Verwaltung gibt in Medien und Politik immer wieder Anlass zu Kritik. Ebenfalls im Raum steht der Vorwurf, dass die Verwaltung immer mit den gleichen Experten zusammenarbeitet und die Mandate nicht ausschreiben würde. Vor diesem Hintergrund hat die GPK-S die PVK mit einer breiten Bestandesaufnahme zu den Expertenmandaten der Bundesverwaltung beauftragt. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf die Vergabepraxis gelegt werden.

Die PVK hat deshalb bei den Dienststellen des ersten Kreises der Bundesverwaltung eine Vollerhebung der Expertenmandate des Jahres 2004 durchgeführt. Aufgrund einer parallel laufenden Querschnittsprüfung der Eidg. Finanzkontrolle (EFK)⁴ zur Vergabe und Abwicklung von Dienstleistungsmandaten wurden allerdings das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das BSV, das Bundesamt für Statistik (BFS) sowie die Generalsekretariate des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS VBS) und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK) von der Erhebung ausgenommen. Insgesamt wurden der PVK von 50 Dienststellen Angaben zu den im Jahr 2004 laufenden Mandaten geliefert. Die vertiefte Kontrolle der Daten bei fünf Dienststellen hat gezeigt, dass die Erhebung gemessen am Zahlungsvolumen etwa vier Fünftel des Expertenbeizugs der befragten Dienststellen abbildet und damit die bisher vollständigste Datengrundlage zum Expertenbeizug der zentralen Bundesverwaltung darstellt.

Umfang und Profil des Expertenbeizugs

In der Erhebung der PVK meldeten die befragten Dienststellen über 6000 Mandate, für welche im Jahre 2004 rund 490 Millionen Franken ausgegeben wurden. Berücksichtigt man die angesprochenen Lücken in der vorliegenden Erhebung, dürfte die zentrale Bundesverwaltung im Jahre 2004 bei konservativer Schätzung rund 600 bis 700 Millionen Franken für Expertenmandate ausgegeben haben.

Die zehn Dienststellen mit dem umfangreichsten Expertenbeizug geben rund drei Viertel der in der Erhebung erfassten Mittel aus. Die Unterschiede zwischen den Departementen sind dabei gross: Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wendete im Jahr 2004 gut 12 Millionen für Expertenmandate auf. Die entsprechenden Zahlungen sind beim EDA, beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) um die zehn Mal höher.

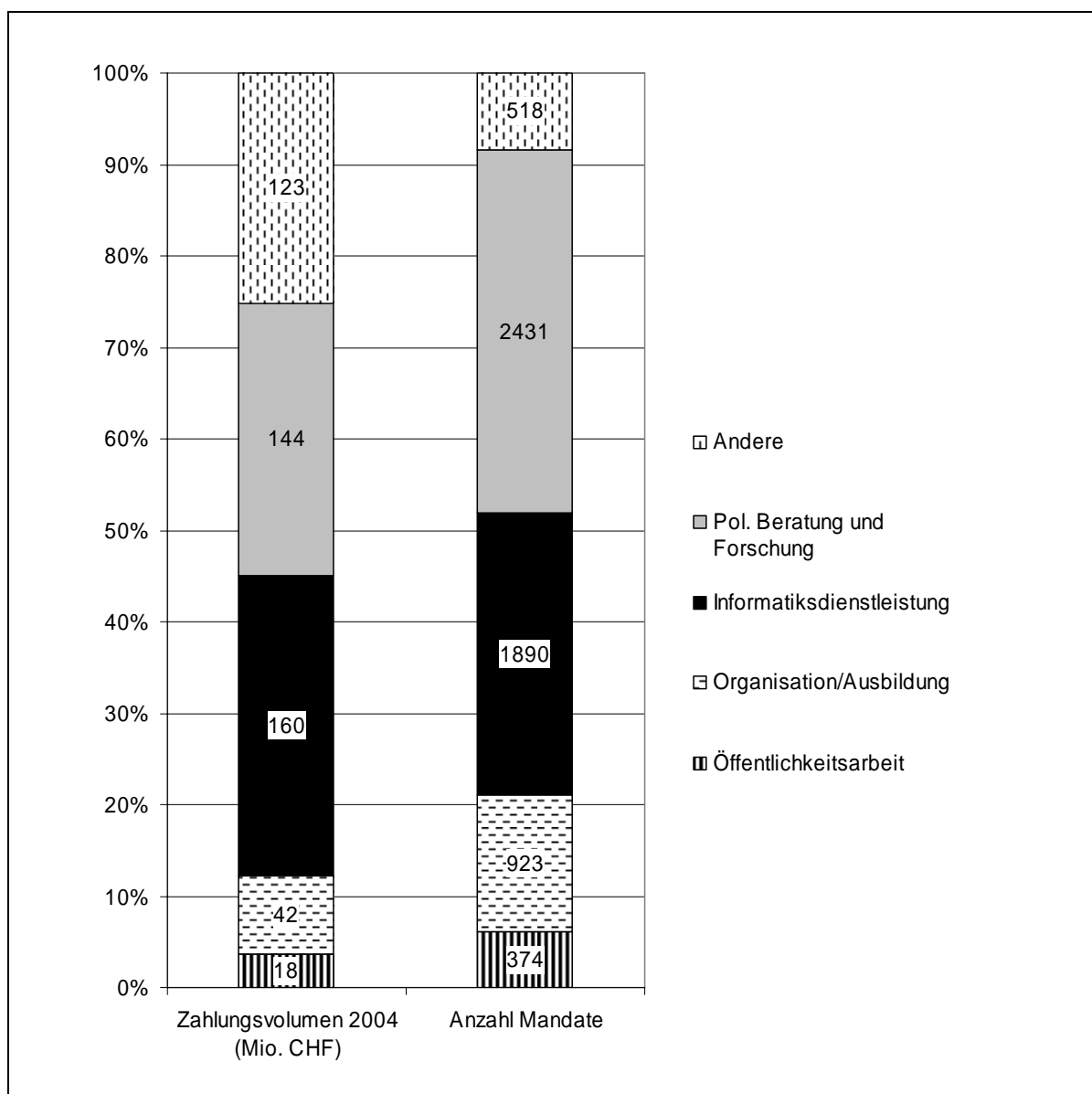
Der relativ grösste Teil der erfassten Zahlungen, rund 160 Millionen Franken, wird für Informatikdienstleistungen ausgegeben. Ebenfalls grosses finanzielles Gewicht kommt Mandaten im Bereich der politikorientierten Forschung und Beratung zu (rund 144 Mio. CHF). Ein deutlich geringeres Gewicht haben Mandate im Bereich

⁴ EFK: Querschnittsprüfung Dienstleistungsaufträge. Bericht über die Beschaffung von Dienstleistungen in fünf Bundesämtern, 31.1.2006.

von Aus- und Weiterbildung sowie der Organisationsentwicklung. Noch geringer sind die Aufwendungen für Mandate im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.

Inhalt der Mandate (Anzahl Mandate und Zahlungen 2004)

Abbildung 2



Quelle: PVK

Im Bundesamt für Informatik (BIT) fließen die Mittel fast ausschliesslich in so genannte Personalstellungsverträge, die sich nur der Form nach von (befristeten) Anstellungen unterscheiden. Die entsprechenden Ausgaben schlagen sich aber weder in den Personalausgaben, noch in der Personalstatistik des Bundes nieder. Die vorliegenden Daten erlauben keine Beurteilung der Zweckmässigkeit der Praxis im BIT. Die Grössenordnung der Personalstellung im BIT wirft aber Fragen auf, insbesondere im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, sowie auf das Verhältnis zwischen den im Mandatsverhältnis Arbeitenden und den öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitern im BIT.

Für Mandate, die erst gegen Jahresende lanciert werden, richtet die Verwaltung im Vergleich zur Laufzeit überproportional hohe Zahlungen aus. Dies weist darauf hin,

dass Expertenmandate dazu genutzt werden, allenfalls noch vorhandene Kreditreste aufzubrechen. Es werden kurz vor Jahresende Mandate vergeben, in deren Rahmen Vorauszahlungen für erst im Folgejahr zu leistende Arbeiten gewährt werden (so genanntes „Dezemberfieber“). Diese Praxis ist nur in begründeten Ausnahmefällen statthaft. Das Ausmass, welches sie in gewissen Dienststellen annimmt, ist zumindest erklärungsbedürftig.

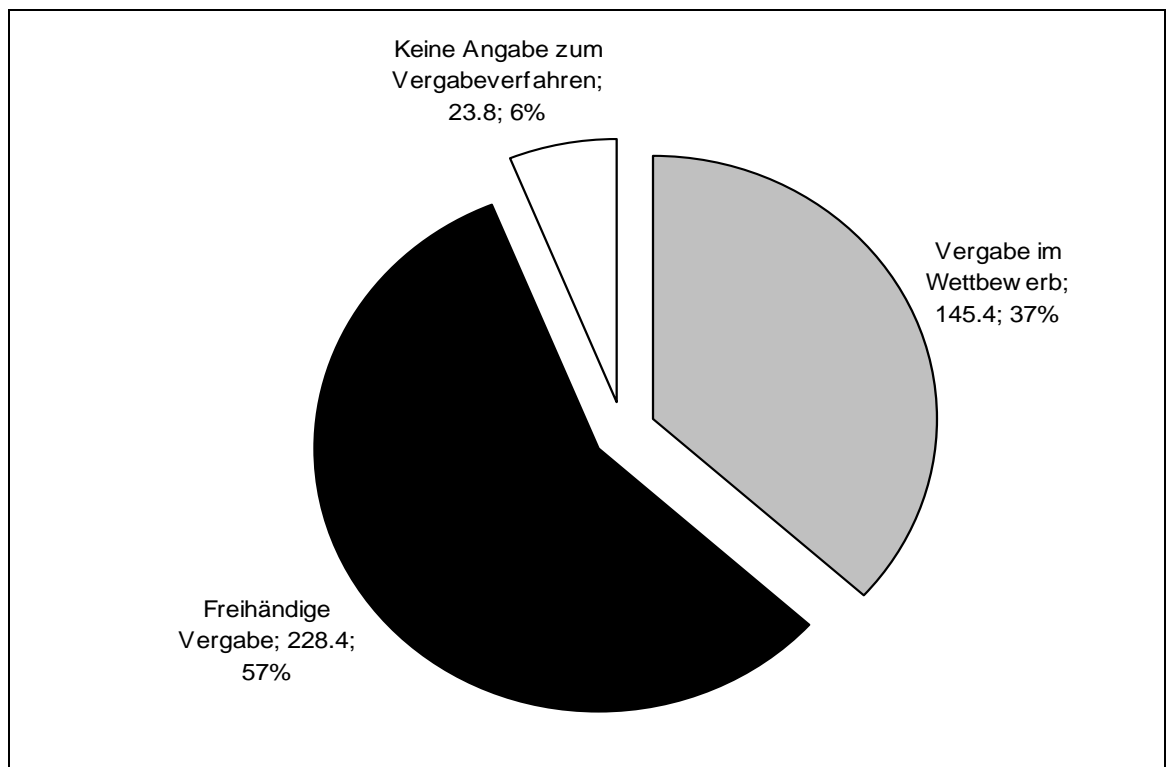
Das Profil der Auftragnehmer ist stark geprägt von kommerziellen Anbietern, welche vier Fünftel der Expertenmandate wahrnehmen und dafür rund zwei Drittel des jährlichen Zahlungsvolumens beanspruchen. Im Hinblick auf die Verteilung der Mittel zeigen sich deutliche Konzentrationstendenzen. Die zwölf grössten der insgesamt über 2 300 Auftragnehmer erhielten im Jahr 2004 rund einen Fünftel der gesamten Mittel. Die Hälfte der Mittel verteilte sich auf nur rund 3 % der Auftragnehmer. Verschiedene Dienststellen weisen zudem einen hohen Anteil an Folgeaufträgen auf, wobei häufig auch grössere Volumen (über 50 000 CHF) als Folgeaufträge vergeben werden. Im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beanspruchten Folgeaufträge im Jahr 2004 über die Hälfte der Mittel.

Beschaffungspraxis

Die empirischen Ergebnisse zeichnen das Bild einer wenig wettbewerbsorientierten Vergabe von Expertenmandaten. Sechs von zehn Franken fliessen in Mandate, welche freihändig vergeben werden. Auch Mandate mit Auftragswerten über 50 000 Franken, welche im Grundsatz in einem Wettbewerbsverfahren zu vergeben sind, werden gemessen am Zahlungsvolumen zu mehr als der Hälfte in freihändigen Verfahren vergeben (vgl. dazu Abbildung 3).

Vergabepraxis bei Mandaten mit einem Volumen von mehr als 50 000 Franken (Zahlungsvolumen 2004)

Abbildung 3



Quelle: PVK

Vergleichsweise hoch ist die Wettbewerbsorientierung im EFD, wobei das Bild in diesem Departement stark von grossen, im Wettbewerb vergebenen Mandaten im Informatik- und Organisationsbereich (NOVE-IT, Neues Rechnungsmodell) geprägt ist. Sehr wenig Wettbewerb herrscht dagegen bei Vergaben im EJPD und im EDA, gering ist die Wettbewerbsorientierung auch im VBS und den untersuchten Dienststellen des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI). Auf der Ebene der einzelnen Dienststellen fällt auf, dass gerade die grössten Auftraggeber des Bundes wenig Wettbewerb schaffen. Zum Beispiel werden bei armasuisse nur rund 13 % des Zahlungsvolumens für Mandate über 50 000 Franken im Wettbewerb vergeben.

Für eine insgesamt geringe Wettbewerbsaffinität der vergebenden Stellen spricht auch die auffällige Häufung von Mandaten, welche den Schwellenwert für eine wettbewerbliche Vergabe knapp unterschreiten. Ob dieser Befund auch als Abbild einer nicht statthaften Stückelung grosser, ausschreibungspflichtiger Mandate in mehrere "unterschwellige" Mandate zu lesen ist, lässt sich aufgrund der vorhandenen Daten weder bestätigen noch widerlegen.

Das insgesamt wenig wettbewerbsfreundliche Gesamtbild entspricht sehr genau den Erkenntnissen der Querschnittsprüfung der Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle beurteilte den Anteil freihändiger Vergaben in den fünf von ihr untersuchten Dienststellen (BAG, BFS, BSV, GS UVEK, GS VBS) als zu hoch.

Zwar ist der hohe Anteil freihändiger Vergaben nicht mit einer systematischen Verletzung des Beschaffungsrechts gleichzusetzen. Der nicht ausreichend geklärte Geltungsbereich und die zahlreichen Ausnahmestimmungen des Beschaffungsrechts werden aber von der Verwaltung in einer Weise ausgelegt, welche die Beibehaltung einer in ihren Augen bewährten und eingespielten Praxis erlaubt. Im Rahmen der

vorliegenden Untersuchung haben sich die Dienststellen denn auch immer wieder auf den eingeschränkten Geltungsbereich und vor allem die Ausnahmeregelungen des Beschaffungsrechts berufen, um freihändige Vergaben von Mandaten über den Schwellenwerten zu begründen. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde das Vorliegen der entsprechenden Ausnahmetatbestände nicht geprüft. Die EKF moniert in ihrer Querschnittsprüfung aber, dass die Ausnahmeregelungen des Beschaffungsrechts zu grosszügig ausgelegt wurden.

Insgesamt ist also festzuhalten, dass der Grundsatz einer wettbewerbsorientierten Vergabe beim Beizug externer Experten nicht in ausreichendem Masse gelebt wird. Nur leicht überspitzt ist die Formulierung, dass in weiten Teilen der Verwaltung in genauer Umkehrung des beschaffungsrechtlichen Grundsatzes, wenn immer rechtlich möglich, keine Wettbewerbslage geschaffen wird. Der unklare Geltungsbereich und die Ausnahmetatbestände im Beschaffungsrecht erleichtern diese Praxis. Konsequenz: Das Beschaffungsrecht ist für einen bedeutenden Teil der tatsächlichen Vergabe von Expertenmandaten nicht relevant.

Die Tatsache, dass eine Minderheit von Dienststellen eine stark wettbewerbsorientierte Vergabepaxis ausweist, ist ein Indiz dafür, dass eine offensivere Interpretation des Vergaberechts auch im Bereich von Expertenmandaten möglich ist. Der gleiche Schluss lässt sich aus der Untersuchung der EFK zur Vergabe von Mandaten durch die DEZA ziehen.⁵ Ein internationaler Vergleich (Norwegen, Dänemark) hatte ergeben, dass in anderen Ländern vergleichbare Mandate in der Regel im Wettbewerb vergeben werden. Die Schaffung von Wettbewerb dürfte zudem in vielen Fällen Sinn machen, in denen dies aus rechtlicher Sicht nicht zwingend ist. Anstatt nach rechtlichen Gründen zu suchen, die für einen Ausschreibungs-Verzicht sprechen, müsste der Blick in Zukunft vermehrt auf die Vorteile des Wettbewerbs gerichtet werden. Die laufende Revision des Beschaffungsrechts kann hier sicher einen Beitrag leisten. Es ist aber zweifelhaft, ob der angesprochene Perspektivenwechsel allein mit rechtlichen Mitteln bzw. allein mit der Schaffung verbesserter normativer Grundlagen zu erreichen ist. Eher ins Auge zu fassen sind flexiblere Formen der Steuerung. Damit ist die Führungsverantwortung der Departemente und Ämter angesprochen, denen die Verantwortung für den Einsatz externer Experten zukommt.

Departementale Steuerung der Vergabepaxis

Die Verantwortung für die Umsetzung des Beschaffungsrechts bei der Vergabe von Expertenmandaten liegt nach den Regeln des allgemeinen Organisationsrechts bei den Departements- und Amtsleitungen. Die Bedeutung von Departements- und Amtsleitung ist vor allem für Mandate mit einem Volumen zwischen 50 000 und 248 950 Franken gross, weil das Beschaffungsrecht hierfür zwar eine wettbewerbliche Vergabe fordert, aber keine Rekursmöglichkeiten vorsieht.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die allermeisten Departemente die Vergabepaxis der zugehörigen Ämter gar nicht oder nur schwach steuern. Am stärksten entwickelt ist die Wettbewerbsthematik im Bereich der normativen Vorgaben – immerhin vier Departemente haben Weisungen (oder zumindest eine Wegleitung) erlassen, in welchen die Vergabepaxis reguliert wird. Wesentlich schwächer ist dagegen die Umsetzung dieser Vorgaben, sowohl was die institutionelle Veranke-

⁵ EFK: Auftragsvergaben der DEZA. Wirtschaftlichkeitsprüfung. Oktober 2005.

rung als auch die effektiv ergriffenen Massnahmen anbelangt. Einzig das VBS verfügt über eine zumindest im Ansatz vollständige und kohärente Steuerung.

Die weitgehende Steuerungsabstinenz der Departemente spiegelt auch die im Rahmen der Gespräche zur vorliegenden Untersuchung vertretene Ansicht, wonach eine aktive Rolle der Departemente weder angemessen noch notwendig und angesichts knapper Personalressourcen auch nicht realistisch sei. Dabei fällt auf, dass die befragten Personen das Ausmass der Probleme (die hohen Anteile der freihändigen Vergabe) unterschätzen. Vor diesem Hintergrund muss aber in Frage gestellt werden, ob eine „Generaldelegation“ der Verantwortlichkeiten geeignet ist, einer wettbewerbsorientierten Vergabe zum Durchbruch zu verhelfen. Zumal eine departementale Steuerung der Vergabe mit geringem Aufwand und unter Wahrung der inhaltlichen Autonomie der Dienststellen durchaus realistisch erscheint. In diesem Zusammenhang stellt sich sogar die Frage, ob nicht innerhalb bestehender Prozesse (mit möglicherweise leicht angepassten Instrumenten) ein zweckmässiges und schlankes Controlling der Vergabe zu erreichen wäre. Angesichts der erheblichen Investitionen, welche in den letzten Jahren in informatikbasierte Führungsinstrumente geflossen sind, wäre bezüglich des einzusetzenden Instrumentariums ein einheitliches Vorgehen der gesamten Bundesverwaltung zu prüfen. Allenfalls könnten mit einer bundesweit verbindlichen EDV-Standardlösung zur Erfassung und Verwaltung von Dienstleistungsaufträgen weit reichende Synergien gewonnen, die Prozesse über das Instrument effizient gesteuert und der Beschaffungsprozess durch das Kompetenzzentrum Beschaffung des Bundes besser unterstützt werden. In Frage käme etwa eine Lieferanten- und Vertragsdatenbank, wie sie von der Finanzkontrolle in ihrem Bericht zur Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge empfohlen wird. Vermutlich führt kein Weg am zwar sparsamen, aber konsequenten Einsatz derartiger Instrumente vorbei, will man dem Wettbewerbsgedanken in der Vergabe von Expertenmandaten in Zukunft die nötige Nachachtung verschaffen.

2.1.4 Kurzprojekt: Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Die Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (ANAG) der PVK hat aufgezeigt, dass in den untersuchten Kantonen auch Jugendliche in Ausschaffungshaft genommen worden sind.⁶ Dieses in der Evaluation nicht näher analysierte Ergebnis hat die GPK-N aufgegriffen und am 24. August 2005 beschlossen, die Handhabung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft in Bezug auf minderjährige Personen selber abzuklären. Insbesondere sollte überprüft werden, ob beim Vollzug der Haft die Bestimmungen der Kinderrechtskonvention⁷, z. B. in Bezug auf die Haftbedingungen, eingehalten werden.

Um die Anwendungspraxis der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft bei Minderjährigen in Erfahrung zu bringen, hat die GPK-N am 14. November 2005 einen Fragebogen an alle Kantone gesendet. Die PVK hat die schriftlichen Antworten von 25

⁶ Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Schlussbericht der PVK vom 15.3.2005 zuhanden der GPK-N, (BB1 2006 2603).

⁷ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 (Kinderrechtskonvention KRK, SR. 0.107).

Kantone in einem Kurzbericht ausgewertet und diesen am 29. März 2006 der zuständigen Subkommission vorgestellt.⁸

Die Antworten auf die Fragen der GPK-N waren hinsichtlich Datenqualität nicht immer befriedigend. So konnten die Kantone Basel-Stadt und Luzern bloss Schätzungen angeben oder der Kanton Zürich nur sehr grob strukturierte Daten liefern. Die Auswertung der Umfrage zum Kinderschutz im Rahmen der Zwangsmassnahmen im ANAG hat folgende Hauptergebnisse erbracht:

- In 20 der befragten Kantone werden Jugendliche in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen. Dabei wurde nur in einem Einzelfall unterschieden, um welche Haftart es sich handelte. Generell scheint die Vorbereitungshaft aber äusserst selten zu sein, weshalb nachfolgend einzig von Ausschaffungshaft die Rede ist.
- Die Kantone Genf, Neuenburg und Waadt kennen gesetzliche oder verwaltungsinterne Bestimmungen, die Ausschaffungshaft bei Minderjährigen verbieten. Der Kanton Tessin hat keine Minderjährige in Ausschaffungshaft gesetzt, weil er andere Massnahmen wie etwa Rückkehrprogramme bevorzugt. Der Kanton Glarus, der ebenfalls keine Minderjährige inhaftiert hat, belässt minderjährige betroffene Personen am Aufenthaltsort, bis Papiere vorliegen und eine Ausschaffung möglich ist. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Jura wenden Ausschaffungshaft auf Minderjährige an, hatten aber in den Untersuchungsjahren 2002-2004 keine solchen Fälle.
- Zwischen 2002 und 2004 nahmen die zuständigen Behörden in 17 Kantone *insgesamt* 355 Minderjährige oder vermutlich Minderjährige in Ausschaffungshaft. Fast die Hälfte davon stammt aus dem Kanton Zürich (162 Fälle), mit Abstand folgen die Kantone Basel-Landschaft (42 Haftfälle), Bern (39) und Basel-Stadt (24). Die Kantone Solothurn (16), Graubünden (14) und St. Gallen (12) wiesen zwischen 12 und 16 Fälle auf, die übrigen Kantone hatten weniger als 10 Fälle in drei Jahren. Alle Kantone mit über 10 Fällen plus der Kanton Uri wandten Ausschaffungshaft gegen Minderjährige in jedem der drei untersuchten Jahre an, bei den anderen gab es anordnungslose Jahre.
- Gemäss der Auswertung ist die Haftdauer bei 36 % der Fälle mit bis zu vier Tagen sehr kurz. Bei 5 % der Fälle, die aus vier Kantonen stammen (Kantone Basel-Landschaft, Obwalden, Thurgau und Uri), kann die Haft sechs bis neun Monate dauern. Der Kanton Zürich hat angegeben, dass von den 162 inhaftierten Minderjährigen 74 Personen weniger als vier Tage in Haft waren und 88 länger. Nimmt man die Fälle aus dem Kanton Zürich mit den anderen Kantonen zusammen, so kann gesagt werden, dass fast 60 % der betroffenen Minderjährigen über vier Tage inhaftiert sind. Ein Vergleich der Auswertung der Haftdauer mit dem diesbezüglichen Gesamtergebnis der Evaluation der PVK (6 952 Anzahl Haftfälle in fünf Kantonen zwischen 2001 – 2003, Minderjährige und Volljährige) zeigt indessen, dass bei den Minderjährigen ein prozentual höherer Anteil an Haft über vier Tagen ange-

⁸ Die Auswertung der PVK wird nicht als separater Bericht der PVK publiziert; er bildet den Anhang des Berichts der GPK-N vom 7.11.2006.

ordnet wird. Minderjährige werden also vergleichsweise länger in Haft gehalten als Volljährige.

- Bei Familien mit Kindern gehen die meisten Kantone bei Anordnung von Haft gleich vor: Sie nehmen den Vater in Haft und lassen die Kinder in der Obhut der Mutter. Damit soll auch eine gänzliche Trennung der Kinder von den Eltern vermieden werden. Am Ausreisetag werden Mutter und Kinder polizeilich abgeholt und zum Flughafen gebracht, wohin in der Regel auch der Vater aus der Haft überführt wird. Die Häufigkeit solcher Fälle wird nicht beziffert. Einige Kantone präzisieren, dass dies absolute Ausnahmefälle seien. In zwei Kantonen wird die Inhaftierung ganzer Familien nicht ausgeschlossen.
- In fast allen Kantonen sind Minderjährige in Ausschaffungshaft nicht getrennt von Erwachsenen untergebracht. Nur in zwei Kantonen, die allerdings keine Minderjährige inhaftiert hatten, wären sie getrennt von Erwachsenen, und ein Kanton gibt an, gemäss den kantonalen Rechtsgrundlagen sei es Pflicht, geeignete Räume zu finden.
- Auf die Frage, ob Minderjährige in Ausschaffungshaft eine besondere Betreuung erhielten, antwortete das Gros der Kantone mit Nein. Die meisten wiesen daraufhin, dass für unbegleitete, minderjährige Asylsuchende schon bei Verfahrensbeginn ein Beistand oder ein Vormund ernannt werde. Diese würden in der Regel bei einer Haftanordnung dann auch orientiert.
- Eine eigentliche Rechtsvertretung stellen nur einzelne Kantone und zumeist nur unter ganz bestimmten Bedingungen einer minderjährigen Person zur Seite.

Die GPK-N hat ihren auf der Auswertung der PVK basierenden Bericht am 7. November 2006 verabschiedet.

2.2 Neu begonnene Projekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

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 Oberaufsicht bedürfen.

Im November 2005 unterbreitete die PVK den GPKs eine Liste mit Evaluationsanträgen zu folgenden Themen:

- Aufsicht des Bundes im Bereich der Unfallversicherung
- Gesundheitsstatistik
- Koordination und Finanzflüsse im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren
- Zweckmässigkeit und Kohärenz der Finanzierungsinstrumente im Bereich des öffentlichen Verkehrs
- Transparenz bei den Prämien erhöhungen der obligatorischen Krankenversicherung
- Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich
- Personalpolitik des Bundes

- Parallelimporte von Heilmitteln
- Effizienz der Umsetzung des Chemiewaffenübereinkommens
- Präsenz Schweiz
- Subsidiäre Einsätze der Armee zur Wahrung der inneren Sicherheit: Kosten – Nutzen?
- Transparenz und Kontrolle des Beschaffungswesens beim VBS
- Repression in der Drogenpolitik
- Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte der Kinder
- Wachstumspolitik Schweiz: Schwachstellen im Wissens- und Technologietransfer

Zudem schlug die PVK die Auditierung eines Bundesamts im Bereich EDA/VBS vor. Mit diesem Pilotprojekt sollte der Nutzen und die Machbarkeit von Audits als neuem Kontrollinstrument der GPKs an einem konkreten Beispiel erprobt werden.

Gestützt auf diese Liste beauftragten die GPKs die PVK daraufhin mit der Ausführung folgender vier Mandate:

- Evaluation zum Umgang des Bundes mit Naturgefahren
- Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich
- Rüstungsbeschaffung im VBS
- Pilotprojekt „Geschäftsprüfungsaudit“ im Bundesamt für Sport (BASPO)

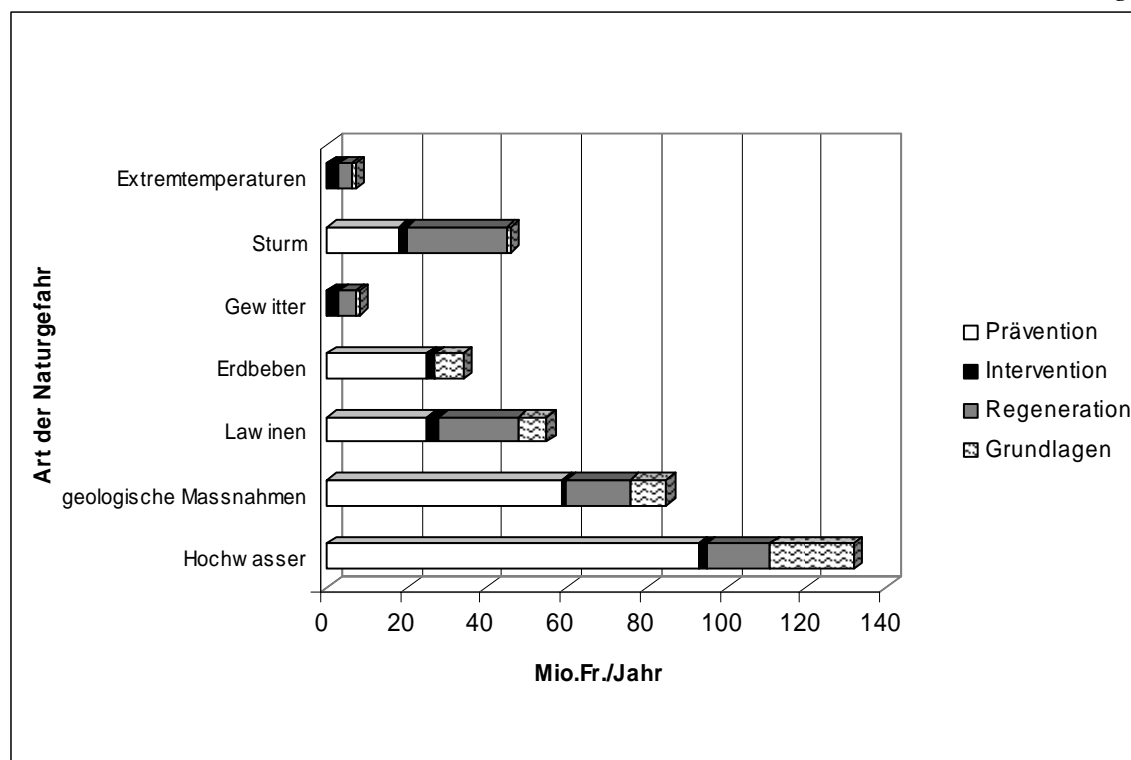
Im Folgenden präsentieren wir die Ausgangslage und den Stand der Arbeiten dieser Projekte.

2.2.1 Umgang des Bundes mit Naturgefahren

Im August 2005 waren es massive Überschwemmungen, am 31. Mai 2006 war es der Felssturz von Gurnellen: Beide Ereignisse haben sehr deutlich vor Augen geführt, welche Bedrohung Naturphänomene für den schweizerischen Siedlungs- und Lebensraum haben können. Wichtige Aufgaben im Bereich Naturgefahren liegen in der Zuständigkeit der Kantone, wobei der Bund die Wahrnehmung dieser Aufgaben u. a. mit Abgeltungen und Finanzhilfen unterstützt. Dabei sind auf Bundesebene mehrere Akteure betroffen, darunter das Bundesamt für Umwelt, das Bundesamt für Strassen, das Bundesamt für Bevölkerungsschutz oder das Bundesamt für Raumentwicklung. Jährlich gibt der Bund rund 370 Millionen Franken im Zusammenhang mit Naturgefahren aus; allein 220 Millionen Franken fliessen in Präventionsmassnahmen wie Schutzverbauungen oder Schutzwälder (vgl. Abbildung 4).

Bundesmittel nach Naturgefahr und Massnahmenart (in Mio. CHF/Jahr)

Abbildung 4



Quelle: PVK nach Daten PLANAT, Teilprojekt A, S. 23. ⁹

Der Schutz vor Naturgefahren auf Bundesebene ist entlang der verschiedenen Sektoren (Wasser, Wald, Strassen) konzipiert. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen decken indessen nicht alle Arten von Naturgefahren (z. B. Erdbeben, Sturm) ab. Von der PVK befragte Experten haben die gesetzliche und konzeptionelle Ausrichtung im Umgang mit Naturgefahren denn auch kritisch hinterfragt. Hinsichtlich des Vollzugs wurde festgehalten, dass nicht immer nachvollziehbar ist, weshalb welche Schutzmassnahme aus welcher Kasse finanziert wird und nach welchen Kriterien die Subventionsbeträge festgelegt werden; ferner wurde auf bestehende Doppelspurigkeiten und eine unklare Zuständigkeitsverteilung aufmerksam gemacht. Vor einem solchen Hintergrund ist zudem zu fragen, inwiefern der Bund die Aufsicht über den kantonalen Vollzug wahrnimmt.

Der Umgang mit Naturgefahren scheint stark Ereignis getrieben zu funktionieren und weniger auf risikobasierten Einschätzungen. Dies stellt die bestehende (ungleiche) Aufteilung der Bundesmittel auf die verschiedenen Gefahrenarten und Massnahmenkategorien auch unter Effizienz Gesichtspunkten in Frage. Bemängelt werden in diesem Zusammenhang die fehlende strategische Ausrichtung, die unklaren Prioritäten des Bundes bei den Schutzmassnahmen und sein mangelndes strategisches Controlling. So werden vom Bund nur ganz bestimmte Massnahmearten

⁹ PLANAT (2004): Strategie Naturgefahren Schweiz. Synthesebericht in Erfüllung des Auftrags des Bundesrats vom 20.8.2003. S. 61.
http://www.naturgefahren.ch/ressources/planat_product_de_543.pdf

PLANAT (2004): Strategie Naturgefahren Schweiz. Umsetzung des Beschlusses des Bundesrats vom 20.8.2003. Teilprojekt A: Gesamtübersicht. Schlussbericht. (noch unveröffentlicht).

subventioniert, was in den Kantonen dazu führt, auf andere Massnahmen zu verzichten, beispielsweise auf organisatorische Vorkehrungen als Ersatz für baulich-technische Präventionsmassnahmen, selbst wenn erstere viel kostenwirksamer wären.

Vor diesem Hintergrund hat die zuständige Subkommission der GPK-N die PVK am 3. Juli 2006 mit der Durchführung einer Evaluation zum Umgang des Bundes mit Naturgefahren beauftragt. In der Evaluation soll die PVK Fragen zur Konzeption, Transparenz, Rechtmässigkeit, Aufsichtstätigkeit sowie zur Wirksamkeit untersuchen. Folgende Hauptfragen sind zu beantworten:

1. Sind die bestehenden Rechtsgrundlagen des Bundes zum Umgang mit Naturgefahren in sich und untereinander kohärent? Sind sie eine geeignete Grundlage für eine effizienz- und risikoorientierte Subventionspraxis?
2. Wie sind die vom Bund subventionierten Massnahmen im Umgang mit Naturgefahren hinsichtlich Transparenz und Rechtmässigkeit zu beurteilen?
3. Ist die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug im Umgang mit Naturgefahren geeignet, einen zweckmässigen Einsatz der Bundesmittel sicherzustellen?
4. Ist die Gesamtheit der vom Bund subventionierten Massnahmen in einer oder mehreren Regionen der Schweiz hinsichtlich ihrer Wirksamkeit aufeinander abgestimmt und deckt sie die spezifischen Naturrisiken effektiv ab?

Bei der Beantwortung der Fragen wird auf methodischer Ebene ein Triangulationsverfahren, bestehend aus Dokumentenanalysen, Rechtsgutachten, Fallstudie(n) und Experteninterviews, zum Zuge kommen:

- Frage 1 wird durch ein externes Rechtsgutachten geklärt. Dieses Mandat wurde nach einem Einladungsverfahren am 3. Oktober 2006 an das Institut für Terrestrische Ökosysteme, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (Projektleitung Dr. Erwin Hepperle) vergeben und soll Mitte Dezember 2006 vorliegen.
- Die Fragen 2-4 werden in einer oder mehreren regionalen Fallstudien durch externe Experten beantwortet. Nach einem Einladungsverfahren wurde das Mandat am 20. September 2006 der Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel übertragen. Die Fallstudien sollen Mitte Februar 2007 abgeschlossen werden.
- Die Ergebnisse der beiden Mandate bilden die Grundlage für Interviews der PVK mit bundesinternen und -externen Stellen. Ziel dieses Untersuchungsschritts ist die Erarbeitung einer Gesamtsicht auf die Politik des Bundes im Umgang mit Naturgefahren und deren Beurteilung.

Die PVK wird der GPK-N ihre Ergebnisse Mitte 2007 unterbreiten.

2.2.2

Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich

Mit dem Immobilienmanagement des Bundes ist das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) beauftragt. Das BBL stellt einen der grössten Bauherren der Schweiz dar und sorgt für die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung. Es verfolgt im Bereich des Immobilienmanagements das Ziel, möglichst viele Verwaltungseinheiten in bundeseigenen Liegenschaften unterzubringen.

Sein Immobilien-Portfolio umfasst rund 2 800 Immobilien, in denen 22 000 Arbeitsplätze untergebracht sind. Der Wiederbeschaffungswert der zivilen Objekte wird auf knapp fünf Milliarden Franken geschätzt. Nebst den Verwaltungsgebäuden gehören auch Zollstationen, repräsentative Bauten sowie Botschaftsgebäude im Ausland zum Immobilienbestand des Bundes.

Das BBL begleitet die Bauten während des ganzen Lebenszyklus; es nimmt Einfluss als Bauherr und Ersteller wie auch als Vermieter und Bewirtschafter. Die Abteilungen Immobilienmanagement, Projektmanagement und Objektmanagement sind zuständig für Bau, Kauf, Miete, Nutzungsänderung, Bauwerkserhaltung und Rückbau.

Gemäss verschiedenen Experten hat das BBL Probleme bei der Konzeption und Umsetzung einer effizienten Betriebsstrategie. Trotz mehrerer Reorganisationen habe das BBL nie eine Reform der Schlüsselstrukturen eingeleitet. Ausserdem setze das BBL die durchaus vorhandenen guten Konzepte wenn überhaupt nur widerstrebend um. Nach Auffassung der gleichen Spezialisten haben die für das Immobilienmanagement verantwortlichen Personen innerhalb und ausserhalb des BBL kaum Anreize für wirtschaftliches Verhalten. Ausserdem lassen sich die heutigen Befugnisse und Mittel des BBL, mit welchen es die Normen und Standards bei den Benutzern (Bundesämtern) umsetzen kann, sowie die Auswirkungen des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) in diesem Bereich, nur schwer einschätzen.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die zuständige Subkommission der GPK-N die PVK am 27. März 2006 mit einer Untersuchung zu Kompetenzen und Koordination beim Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich.

Ausgehend von diesem Auftrag gliedert sich die Evaluation in folgende drei thematische Achsen:

Ist mit der in den normativen Grundlagen festgehaltenen Kompetenzverteilung zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen ein modernes Immobilienmanagement möglich?

- Sind die Ziele klar und zweckmässig?
- Ist die Kompetenzverteilung sinnvoll?
- Sind die Instrumente angemessen?

Ist die Umsetzung angemessen?

- Ist die Strategie des BBL in Bezug auf die Beziehungen mit den Benutzerorganisationen im Einklang mit der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes¹⁰?

¹⁰ Verordnung vom 14.12.1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21)

- Ist die Strategie an die Bedürfnisse der Benutzerorganisationen angepasst?
- Kann mit der Organisation und den Abläufen, wie sie vom BBL festgelegt und umgesetzt werden, eine gute Koordination mit den Benutzerorganisationen gewährleistet und auf diese Weise deren Bedürfnissen begegnet werden?
- Wie ist die konkrete Berücksichtigung der Bedürfnisse der Benutzerorganisationen zu beurteilen?
- Wenden die Benutzerorganisationen die Normen und Standards im Immobilienbereich an, zeigen sie wirtschaftliches Verhalten?

Ex-ante-Analyse der Einführung des NRM und des Mietermodells

- Werden die laufenden Reformen die Koordination zwischen dem BBl und den Benutzerorganisationen verbessern?

Die PVK wird ihren Schlussbericht voraussichtlich Anfang des zweiten Quartals 2007 unterbreiten.

2.2.3 Rüstungsbeschaffung im VBS

Die Rüstungsprogramme 2004 und 2005 gaben in der Öffentlichkeit wie auch in den parlamentarischen Beratungen Anlass zu kontroversen Diskussionen. Im Rüstungsprogramm 2004 lehnten beide Räte einen Kredit von 129 Millionen Franken für die Beschaffung von Genie- und Minenräumungspanzern ab. Weil sich die beiden Kammern zudem über die Beschaffung von zwei Transportflugzeugen (Kredit von 109 Mio. CHF) nicht einigen konnten, scheiterte das gesamte Rüstungsprogramm 2004. Bei beiden Geschäften wurde in der Debatte vor allem Zweifel daran geäussert, ob die Armee die beantragten Rüstungsgüter zur Erfüllung ihres Auftrages tatsächlich benötige. Im Rüstungsprogramm 2005 sorgte die Beschaffung von 20 leichten Transport- und Schulungshelikoptern (Eurocopter EC-635) im Umfang von 310 Millionen Franken erneut für harte Auseinandersetzungen, wobei vor allem die Typenwahl und die Transparenz der Evaluation in Frage gestellt wurden. Erst nach vertieften Abklärungen der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats (SiK-N) und entsprechenden Auflagen wurde der Kredit für die Beschaffung eines Schulungs- und Transporthelikopters von den Räten verabschiedet.

Die Kontroversen um die beiden letzten Rüstungsprogramme bilden den Kulminationspunkt der seit den 1980er-Jahren immer wiederkehrenden Kritik am Beschaffungswesen des VBS (z. B. in Zusammenhang mit Beschaffungen des Panzers Leopard, des F/A 18 Kampfflugzeugs; des Schützenpanzers CV 9030, des Gepäckkonzepts 04 etc.).

Der Bericht der SiK-N zur Helikopterbeschaffung, zahlreiche parlamentarische Vorstösse und Aufsichtseingaben an die GPKs geben Anlass zur Vermutung, dass die wiederkehrenden Probleme grundsätzlicher Natur sind.

Vor diesem Hintergrund haben die beiden Geschäftsprüfungskommissionen Ende Mai 2006 entschieden, die PVK mit einer Untersuchung der Thematik zu beauftragen. Aufgrund einer Projektskizze der PVK hat die GPK-N entschieden, die Untersuchung auf den Beschaffungsprozess zu fokussieren. Dabei sollen u. a. die folgenden Fragen abgeklärt werden:

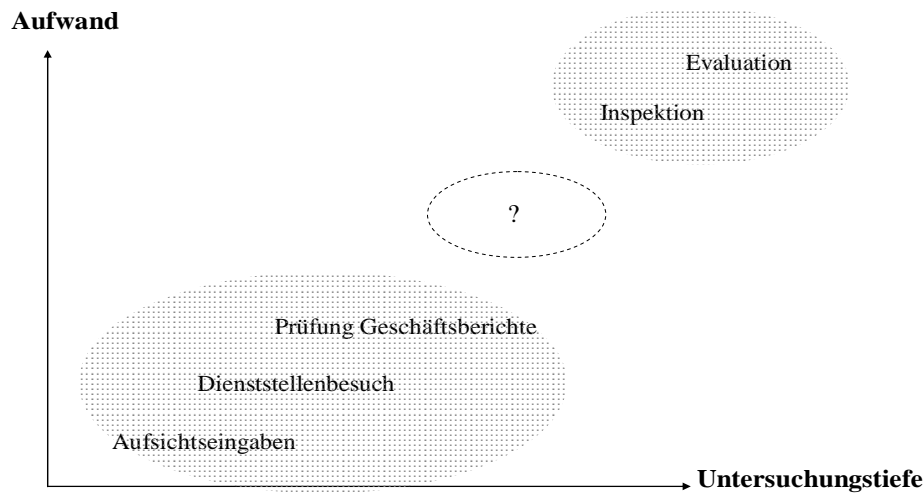
- Sind die normativen Vorgaben zur Rüstungsbeschaffung kohärent und zweckmässig?
- Welche Akteure sind in welcher Form an der Rüstungsbeschaffung beteiligt? Wie ist deren Zusammenarbeit zu beurteilen?
- Wie werden die gesetzlichen Vorgaben und die Grundsätze der Rüstungspolitik (Bundesratsbeschluss) im Rahmen der Beschaffung umgesetzt? Wie wird mit allfälligen Zielkonflikten umgegangen?
- Welche Vorgaben und Kriterien regeln die Auswahl von und die Zusammenarbeit mit ausländischen Rüstungslieferanten? Wie werden entsprechende Vorgaben umgesetzt?
- Wird die Wirtschaftlichkeit (und insbesondere der Preis) im Beschaffungsverfahren zum richtigen Zeitpunkt und mit angemessener Gewichtung berücksichtigt?
- Wie sind die Dauer und der Aufwand des Evaluationsprozesses zu beurteilen?
- Welche (Zwischen-) Ergebnisse des Evaluationsprozesses sind in welcher Form dokumentiert?
- Sind die Zwischenentscheide im Beschaffungsverfahren untereinander kohärent, insbesondere im Hinblick auf die verwendeten Evaluationskriterien?
- Stellt die Verwaltung dem Parlament Informationen bereit, welche eine wirksame parlamentarische Steuerung und Kontrolle der Rüstungsbeschaffung ermöglichen (Transparenz und Verständlichkeit)?

Im Zentrum der geplanten Untersuchung wird die Rekonstruktion der Umsetzung von ausgewählten Beschaffungsaufträgen stehen. Es sollen dabei sowohl grosse Vorhaben wie auch politisch weniger kontroverse Beschaffungen untersucht werden (z. B. Gepäck, Munition). Die vorliegenden Ergebnisse von Revisionen der EFK sowie des Finanzinspektorats VBS werden dabei berücksichtigt. Der Schlussbericht der PVK wird voraussichtlich im 3. Quartal 2007 vorliegen.

2.2.4 Pilotprojekt „Geschäftsprüfungsaudit“ im Bundesamt für Sport

In ihrer Jahresplanung 2006 beauftragten die GPKs die PVK mit der Durchführung einer Pilotstudie zur Auditierung von Dienststellen des Bundes aus der Optik der parlamentarischen Oberaufsicht. Als konkretes Fallstudienobjekt wurde das BASPO gewählt. Was sind die Hintergründe dieses Entwicklungsvorhabens?

Die GPKs nehmen ihren Auftrag heute primär dadurch wahr, dass sie die Geschäftsberichte der Bundesbehörden prüfen, einzelne Dienststellen besuchen, Inspektionen und Evaluationen mit Unterstützung der PVK durchführen sowie Aufsichtseingaben von Dritten prüfen (Abbildung 5).



Quelle: PVK

Eine kritische Bilanz dieses Instrumentariums im Rahmen des Rückblicks auf die letzte Legislaturperiode durch die GPKs ergab, dass dieses Kontrollinstrumentarium grundsätzlich zweckmässig ist, die Bilanz wies aber auch auf allfällige Lücken im Portfolio hin. So zeigte sich beispielsweise, dass sich Dienststellenbesuche zwar als Informationsmittel eignen, für komplexe Themen aber zu oberflächlich sind. Die inspizierten Dienststellen können ihre Informationsvorteile gegenüber den GPKs voll ausspielen und neigen nicht selten zu beschönigenden Darstellungen. Auf der anderen Seite des Spektrums eignen sich zwar die Inspektionen und insbesondere die Evaluationen der PVK zur Abklärung komplexer Sachverhalte, sind aber sehr aufwändig und nicht immer zeitgerecht verfügbar. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund regten GPK-Mitglieder an, die PVK könnte jährlich ein bis zwei Dienststellen der Verwaltung (z. B. ein Bundesamt, ein Generalsekretariat, ein eidgenössisches Gericht, eine Kommission oder Stiftung des Bundes) einer näheren Prüfung unterziehen.

Das geplante Audit soll das bestehende Instrumentarium der GPKs sinnvoll ergänzen. Typische Fragestellungen des Audits sind etwa, ob die untersuchte Dienststelle eine klare Strategie verfolgt, ob sie eine zweckmässige Führungsstruktur aufweist und ob ein ausreichendes Managementinformationssystem besteht. Aber auch die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen oder die strategische Führung und Kontrolle der untersuchten Dienststelle durch das Departement und den Bundesrat sind wichtige Untersuchungsfragen. Das Geschäftsprüfungsaudit soll die „Flughöhe“ der parlamentarischen Oberaufsicht halten und sich nicht in die Einzelheiten der operativen Verwaltungsführung einmischen. Ferner ist das Geschäftsprüfungsaudit sinnvoll gegenüber den Instrumenten und Aktivitäten der Finanzaufsicht zu positionieren, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Im Gegensatz zum fallspezifischen Vorgehen von Inspektionen und Evaluationen soll das geplante Audit einer weitgehend

standardisierten Methodik folgen, wodurch der Durchführungsaufwand auf 35-45 Personentage begrenzt sein sollte.

Vor diesem Hintergrund haben die GPKs der PVK den Auftrag erteilt, eine Methodik für die Auditierung von Bundesstellen zu skizzieren und diese im Sinne einer Pilotstudie auf das BASPO anzuwenden. Auf dieser Grundlage werden die GPKs im Jahr 2007 den konkreten Nutzen des Geschäftsprüfungsaudits beurteilen und über dessen allfällige Einführung im Kontrollinstrumentarium der GPKs beschliessen. Die zuständige Subkommission der GPK-S erwartet den Schlussbericht der PVK im Laufe des 2. Quartals 2007.

3 Wirksamkeitsüberprüfungen gemäss Artikel 170 BV

3.1 Evaluation Pro Helvetia

Die Kulturstiftung Pro Helvetia befindet sich seit einigen Jahren in einem intensiven Erneuerungsprozess. Neben internen Reformen wird gegenwärtig auf der Grundlage von Artikel 69 der revidierten BV auch der gesetzliche Handlungsrahmen der Stiftung neu justiert: Mit dem neuen Kulturförderungsgesetz (KFG) will der Bund Schwerpunkte in der Kulturförderung bilden, Partnerschaften zwischen den verschiedenen Akteuren fördern und namentlich auch die Zuständigkeiten der verschiedenen Kulturförderstellen des Bundes entflechten. Mit dem total zu revidierenden Pro-Helvetia-Gesetz (PHG) sollen die Organisationsstrukturen der Stiftung modernisiert werden.

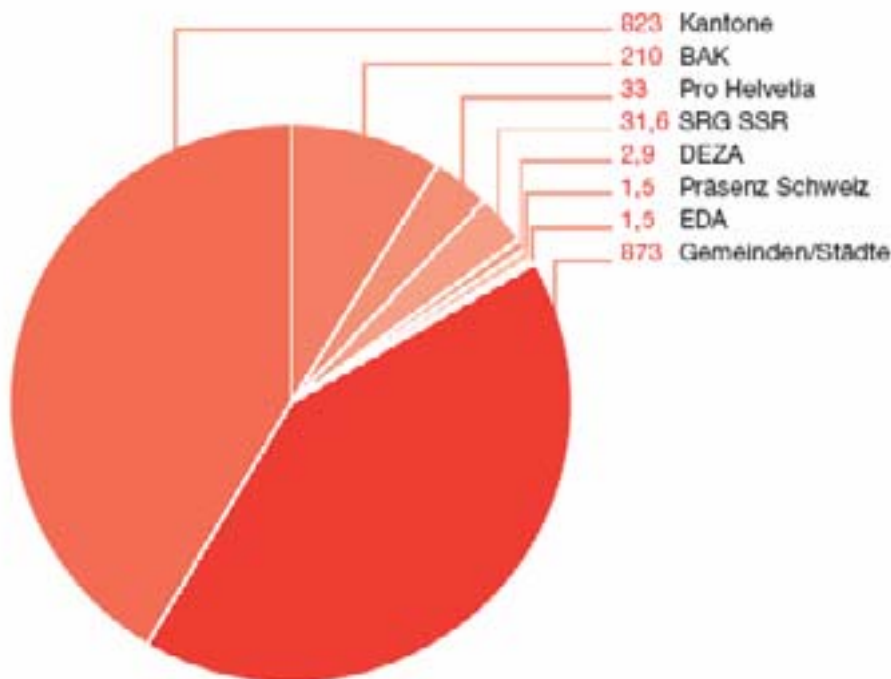
Vor diesem Hintergrund, aber auch nach den geräuschvollen Auseinandersetzungen um eine von Pro Helvetia geförderte Ausstellung des Schweizer Künstlers Thomas Hirschhorn in Paris, beauftragte die ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S) die PVK im Sommer 2005 mit einer Evaluation von Pro Helvetia. Im Hinblick auf die kommenden parlamentarischen Beratungen zu Pro Helvetia im Rahmen des KFG und des PHG wollte die WBK-S ergänzend zu den bundesrätlichen Botschaften über eine unabhängige Zweitmeinung verfügen. Die Studie sollte den Status quo und den bisherigen Reformprozess, aber auch die künftige Stellung der Stiftung gemäss den Vernehmlassungsvorlagen beurteilen.

Beurteilung des Status quo

Mit einem Jahresbudget von 33 Millionen Franken leistet Pro Helvetia aus Sicht der PVK einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der Schweizer Kulturschaffenden. Sie fördert die Kulturvermittlung und leistet Bedeutendes für die kulturelle Repräsentation des Kleinstaats Schweiz in der Welt. Die Stiftung zeichnet sich durch Unabhängigkeit, Fachkompetenz und ein starkes Netzwerk aus. Der politische Druck, dem Pro Helvetia in letzter Zeit sichtbar ausgesetzt war, unterstreicht aus Sicht der PVK den Bedarf nach einer verwaltungsunabhängigen Kulturförderinstanz des Bundes.

Zusammensetzung der öffentlichen Kulturförderung in der Schweiz (in Mio. CHF)

Abbildung 6



Quelle: Pro Helvetia 2005

Gemäss der Evaluation muss die politische Steuerung und Kontrolle der Stiftung durch das EDI, den Bundesrat und das Parlament als zurückhaltend bis schwach bezeichnet werden. Der gesetzliche Auftrag der Stiftung ist vage, und bei der Bestimmung der periodischen Förderschwerpunkte anlässlich der Verabschiedung des Kreditrahmens der Stiftung halten sich die politischen Instanzen eng an die Eingaben der Stiftung und setzen wenig eigene Akzente. Auch die Aufsicht über die Stiftung gemäss Artikel 13 PHG muss als zurückhaltend oder gar passiv bezeichnet werden.

Neben Pro Helvetia sind in der Kulturförderung des Bundes im engeren oder weiteren Sinne auch das Bundesamt für Kultur (BAK) und verschiedene Stellen des EDA aktiv. Auch wenn sich im Einzelnen eine einigermaßen funktionierende Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Akteuren ergeben hat, sind auf der Ebene des Bundes zu viele Kulturförderstellen mit überlappendem Auftrag aktiv. Erhöhte Koordinationskosten, das Risiko von Parallelaktionen und Erschwernisse bei der politischen Steuerung der Bundeskulturförderung sind die Folge. Auch in vertikaler Hinsicht besteht keine trennscharfe Arbeitsteilung zwischen Pro Helvetia und den für die öffentliche Kulturförderung primär zuständigen Kantone und Gemeinden. Der Subsidiaritätsgrundsatz funktioniert nur eingeschränkt; die Stiftung fördert Dinge, die auch dezentrale Instanzen fördern könnten, unternimmt aber mitunter in ihren exklusiven Zuständigkeitsfeldern zu wenig.

Die Führungsstruktur von Pro Helvetia ist erneuerungsbedürftig. Strategische und operative Aufgaben sind nicht klar getrennt. Die einzelnen Fördersparten haben einen dominierenden Einfluss, neigen zur Besitzstandswahrung und sind nicht durch

eine gemeinsame Vision von Pro Helvetia geeint. Die strategische Führung der Stiftung ist vor diesen Hintergrund eher schwach. Die Stiftung tut sich mit Prioritätensetzungen schwer, es fehlt eine konzise Förderstrategie, die in wenigen Worten ausdrückt, was Pro Helvetia in Abgrenzung zu anderen Instanzen fördert und was nicht. Das Portfolio wirkt überladen und umfasst neben dem Kerngeschäft zahlreiche Nebenaktivitäten, die mit erheblichem Personalaufwand verbunden sind und teilweise über den ohnehin weit gefassten gesetzlichen Auftrag der Stiftung hinausgehen.

Die Gesuchsbeurteilung ist der Evaluation zufolge zwar sehr sorgfältig und professionell, aber trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte immer noch umständlich und wenig effizient. Verteilanalysen der auf Gesuch hin vergebenen Mittel zeigen eine stark diversifizierte Förderpraxis. Die durchschnittlichen Unterstützungsbeiträge pro Gesuch sind seit längerem rückläufig, der Anteil der Kleingesuche sehr hoch. Die Stiftung neigt zu einer breiten Streuung ihrer Mittel auf viele Kleinprojekte, obschon ihrer eigenen Einschätzung zufolge von einem stärker fokussierten Mitteleinsatz eigentlich bessere Resultate zu erwarten wären.

Die stiftungseigenen Programme sind ein probates Instrument, wenn die Stiftung nicht nur auf Gesuche reagieren, sondern wichtige Themen des kulturellen Lebens selbständig aufgreifen will. Während einige Programme, namentlich solche im Ausland, beträchtliche Resonanz erzeugen, weisen andere offenbar ein eher ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Der Einbezug externer Partner bei der Lancierung neuer Programme ist aus Sicht der PVK verbesserungsbedürftig, und die Durchführung der Programme könnte noch vermehrt an Externe delegiert werden.

Die Auslandarbeit der Stiftung erscheint insgesamt zweckmässig und erfolgreich. Allerdings bedarf das Konzept der Aussenstellen aus Sicht der PVK einer grundlegenden Überprüfung. Das Modell fest installierter Kulturzentren nach dem Muster des Centre Culturel Suisse in Paris wirkt veraltet, teuer und wenig effektiv. Zukunftsweisender ist hingegen das Modell kleiner, flexibler Verbindungsbüros, die eng mit den in- und ausländischen Partnern vor Ort kooperieren und bei Bedarf verschoben werden können. Die PVK fragt sich, ob der Anspruch der Stiftung, auf allen Kontinenten mit einer Aussenstelle präsent zu sein, in Anbetracht der begrenzten Ressourcen sinnvoll und einer Schwerpunktbildung im geografischen Sinne dienlich ist.

Zwischenbilanz des internen Reformprozesses

Da der gesetzliche Rahmen von Pro Helvetia erst jetzt angepasst wird, waren die Spielräume der seit Ende der 1990er Jahren angestrebten internen Reformen begrenzt. Dennoch konnten einige klare Verbesserungen erzielt werden. Auf der Ebene des Stiftungsrats und der Geschäftsstelle wurden Strukturen angepasst und Abläufe vereinfacht. Werden die Budgetzahlen 2006 eingehalten, sinkt die Gemeinkostenquote der Stiftung gemessen am Wert von 2001 um über 8 %, was angesichts der auch im Gesetz liegenden Effizienzblocker als Erfolg zu werten ist. Dennoch ist der Gemeinkostenanteil von Pro Helvetia gemessen an den Gesamtausgaben mit gut 30 % immer noch zu hoch. Während der administrative Aufwand im engen Sinne vertretbar ist, fällt hier neben dem weit reichenden Portfolio der Stiftung vor allem der hohe Projektbegleitungsaufwand (z. B. im Gesuchsbereich) ins Gewicht, der durch die Niederschwelligkeit in der Förderung noch verstärkt wird. Alles in allem erzielte die Reform aus Sicht der PVK zwar durchaus gewisse Effizienzsteigerungen, blieb in vielem aber auch dem Status quo verhaftet, schöpfte den Spiel-

raum des geltenden Gesetzes nicht aus oder zementierte in neueren Ausführungsbestimmungen gar dessen Strukturmängel.

Ex-ante-Evaluation der geplanten gesetzlichen Neuregelungen

Die Vernehmlassungsentwürfe zum KFG und zum PHG bringen aus Sicht der PVK einige klare Verbesserungen für die Kulturförderung des Bundes und Pro Helvetia, lassen aber auch viele Chancen ungenutzt. Positiv ist der Evaluation zufolge, dass künftig über den Finanzrahmen und die Schwerpunkte der Stiftung in einer Zusammenschau mit anderen Kulturfördermassnahmen des Bundes entschieden wird, die Organisation der Stiftung flexibler wird, die Funktion der Arbeitsgruppen im Stiftungsrat an externe Fachkommissionen übergeht und die Rechtsweggarantie für Gesuchsteller in vereinfachter Form erhalten bleibt. Diesen Vorteilen stehen indes einige ernsthafte Schwächen gegenüber.

Was die Rollenklärung zwischen Pro Helvetia und den anderen Kulturförderstellen des Bundes betrifft, liegen die Vernehmlassungsentwürfe deutlich unter den Erwartungen. Sie schreiben im Wesentlichen eine unübersichtliche Praxis fest und hinterfragen nicht, ob der Bund tatsächlich fünf verschiedene Instanzen braucht, die direkt oder indirekt die Kultur fördern. Es fehlt eine systematische Rollenteilung zwischen der Stiftung und dem BAK bzw. den betroffenen EDA-Stellen. Auch die vertikale Arbeitsteilung zwischen Pro Helvetia und den kantonalen und kommunalen Förderstellen wird in den Vernehmlassungsentwürfen nicht hinreichend geklärt. Neue Denkansätze, wonach die Stiftung entweder zu einer umfassenden, auch die Filmförderung einschliessenden Förderagentur des Bundes erweitert oder aber zu einer reinen Diffusions- und Austauschinstanz umgebaut würde, werden nicht weiter verfolgt.

Kritisch beurteilt die PVK auch den schwerfälligen Planungsmechanismus der Kulturförderung des Bundes und den fehlende Einbezug des EDA in die Formulierung des Schwerpunktprogramms Kultur und den Leistungsauftrag an Pro Helvetia, das überkomplexe Aufsichtsregime über die Stiftung sowie die neuen Eingriffsmöglichkeiten des Bundesrats in die Aktivitäten der Stiftung. Auch die Aufgaben und die Zusammensetzung der geplanten Fachkommissionen, denen gemäss KFG eine wichtige Rolle zukommen soll, in den Vernehmlassungsentwürfen nicht hinreichend geklärt.

Die WBK-S hat vom Evaluationsbericht der PVK am 26. Juni 2006 Kenntnis genommen. Sie erwartet vom Bundesrat,¹¹ sich mit den seitens der PVK aufgezeigten Kritikpunkte und Lösungsansätze auseinanderzusetzen und in den definitiven Gesetzesvorlagen zuhanden des Parlaments auf ungeklärte Fragen des Vernehmlassungsentwurfs überzeugendere Antworten zu finden.

3.2 Zwischenbilanz zur Umsetzung von Artikel 170 BV

Wie einleitend kurz bemerkt, führt die PVK seit Ende 2003 auch Evaluationsstudien für die Legislativkommissionen aus. Hier dienen Evaluationen vor allem der Folgenabschätzung bestehender oder geplanter Gesetzeserlasse. Artikel 170 der revidierten BV weist dem Parlament bei der Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes eine wichtige Funktion zu; Artikel 44 des Ende 2003 in

¹¹ Medienmitteilung der WBK-S vom 27.6.2006.

Kraft getretenen ParlG bezeichnet die Wirksamkeitsüberprüfung explizit als eine Aufgabe aller parlamentarischer Kommissionen.

Wünschen die Legislativkommissionen eine Wirksamkeitsüberprüfung einer bundespolitischen Massnahme, können sie mittels Evaluationsklauseln oder direkter Aufträge die Exekutive beauftragen. Sie können gemäss Artikel 54 Absatz 4 ParlG aber auch die PVK, die EFK oder Dritte mandatieren. Solche verwaltungsexternen Evaluationen sind bei Geschäften von besonders grosser politischer oder finanzieller Tragweite angebracht oder auch dann, wenn die zuständigen Kommissionen ihre Entscheidungen in Ergänzung zu den Vorarbeiten der Verwaltung auf eine unabhängige „Second opinion“ abstützen möchten.

Drei Jahre nach Inkrafttreten des neuen ParlG hat die PVK in Rücksprache mit den zuständigen Kommissionssekretariaten eine kurze Bilanz zu den ersten Umsetzungserfahrungen mit dem Evaluationsauftrag der Legislativkommissionen gezogen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Legislativkommissionen von ihrer Möglichkeit, die PVK oder die EFK mit Wirksamkeitsüberprüfungen zu beauftragen, bisher zurückhaltenden Gebrauch gemacht haben: In den vergangenen drei Jahren gingen lediglich vier Anträge bei der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und –delegationen (KPA) ein,¹² wovon einer abgelehnt wurde.¹³ Der Auftrag der WBK-S betreffend eine Evaluation von Pro Helvetia wurde von der PVK zur vollen Zufriedenheit der Kommission erfüllt (vgl. Abschnitt 3.1). Der Auftrag der SiK-N zuhanden der EFK betreffend Kompensationsgeschäfte im Rüstungsbereich befindet sich noch in Bearbeitung. Ein Antrag der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit betreffend die Prämien genehmigung in der obligatorischen Krankenversicherung wurde an die GPKs weitergeleitet, die weitergehende Abklärungen von einer in der zuständigen Subkommission noch nicht traktandierten Expertise des BAG abhängig machen.¹⁴

Das geringe Interesse der meisten Legislativkommissionen an verwaltungsexternen Wirksamkeitsüberprüfungen wird oft damit erklärt, solche Studien seien zu komplex und für die Kommissionen gemessen an der Geschäftslast des politischen Tagesgeschäfts oft zweitrangig. Dem widerspricht allerdings der Umstand, dass das Parlament bzw. seine Organe und Einzelmitglieder mittels parlamentarischer Vorstösse oder Evaluationsklauseln in Gesetzen jährlich eine Vielzahl von Wirksamkeitsüberprüfungen veranlassen – nur dass in diesem Fall die entsprechenden Mandate unkoordiniert erfolgen und die gewählten Untersuchungsgegenstände die politisch und finanziell drängendsten Fragen der Bundespolitik oft nicht adäquat abbilden.¹⁵ Ausserdem werden die an die Bundesverwaltung delegierten Wirksamkeitsüberprüfungen in aller Regel von jenen Dienststellen durchgeführt, die die zu evaluierenden Massnahmen bereits zuhanden des Bundesrats und des Parlaments konzipiert und

¹² Um die Kohärenz der Evaluationsaktivitäten der verschiedenen Kontrollorgane zu gewährleisten, haben die Legislativkommissionen gemäss Art. 54 ParlG Antrag bei der KPA zu stellen, wenn sie die Durchführung einer Wirksamkeitsüberprüfung durch die PVK oder die EFK wünschen.

¹³ Die KPA lehnte den Antrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats betreffend eine Wirksamkeitsüberprüfung des Bundespersonalgesetzes mit Verweis auf die Kontrollaktivitäten der GPKs in diesem Bereich ab.

¹⁴ BAG, 2006: Prämienfestsetzung und -genehmigung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, Bericht in Erfüllung des Postulats Robbiani (05.3625) vom 6.10.2005. Entsprechende Beschlüsse der GPKs sind im 1. Quartal 2007 zu erwarten.

¹⁵ Vgl. Janett, Daniel, 2004: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz, in: Leges 2004/2, S. 145.

nach ihrem Inkrafttreten auch implementiert hatten. Diese Aufgabenkumulation in der Verwaltung mag in diversen Fällen unproblematisch sein. In manchen politisch oder finanziell sensiblen Geschäften ist aber eine externe Wirkungsüberprüfung von Massnahmen des Bundes durchaus angezeigt, da die zuständigen Verwaltungsstellen zu sehr Partei sind und die erforderliche Unabhängigkeit nicht gewährleisten können.

Die PVK und auch die EFK haben mehrfach unter Beweis gestellt, Wirksamkeitsüberprüfungen professionell und zeitgerecht durchführen zu können. Die PVK verzichtet indessen darauf, aktiv Mandate für Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 170 BV zu akquirieren. Dies entspricht nicht ihrer Aufgabe, die Anstösse für solche Studien müssen aus den Legislativkommissionen selbst kommen. Die PVK pflegt aber weiterhin den informellen Kontakt mit den Sekretariaten der Legislativkommissionen und steht ihnen bei der Formulierung von entsprechenden Anträgen gerne beratend zur Seite.

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode sollen die Legislativkommissionen in ihrer neuen Zusammensetzung nochmals für ihren wichtigen Evaluationsauftrag sensibilisiert werden. Die Wirksamkeitsüberprüfung staatlicher Massnahmen ist ein Verfassungsauftrag, der den zielgerichteten und transparenten Einsatz öffentlicher Mittel fördert - und das Parlament trägt für die Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung eine wesentliche Verantwortung.

4 Verwendung des Expertencredits

Im Berichtsjahr standen der PVK für den Bezug externer Experten und die Finanzierung temporärer Hilfskräfte ein Sachkredit von 220 000 Franken zur Verfügung. Von diesem Budget wurden Fr. 178'262 für folgende Projekte verwendet:

Verwendung des Expertencredits

<i>Projekt</i>	<i>Aufwand in CHF</i>	<i>Status</i>
Ressortforschung des Bundes	17 900	abgeschlossen
Kohärenz und strategische Führung der Aktionen der DEZA	25 616	abgeschlossen
Beizug von externen Experten in der Bundesverwaltung	21 900	abgeschlossen
Pro Helvetia	10 659	abgeschlossen
Umgang des Bundes mit Naturgefahren	50 000	Abschluss im 2. Quartal 2007
Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich	27 187	Abschluss im 2. Quartal 2007
Rüstungsbeschaffung im VBS	25 000	Abschluss im 2. Quartal 2007

5

Prioritäten für das Jahr 2007

Gestützt auf eine Themenliste der PVK haben die GPKs die PVK am 19. Januar 2007 mit der Durchführung folgender neuer Evaluationsprojekte beauftragt:

- Transparenz bei der Genehmigung der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung
- Beruht der Leistungskatalog der obligatorischen Krankenpflegeversicherung auf transparenten und nachvollziehbaren Kriterien?
- Arbeitslosenversicherung: Nimmt der Bund seine Führungs- und Aufsichtsfunktion genügend wahr?
- Qualitätssicherung im Rahmen des Krankenversicherungsgesetzes

Abkürzungsverzeichnis

ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20)
ARAMIS	Administration Research Action Management Information System
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BASPO	Bundesamt für Sport
BBI	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössischen Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
GS UVEK	Generalsekretariat des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
GS VBS	Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
KFG	Kulturförderungsgesetz (im Entwurfsstadium)
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen
NRM	Neuen Rechnungsmodells des Bundes
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
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)
PLANAT	Nationale Plattform Naturgefahren
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats
SR	Systematische Rechtssammlung
UN	United Nations (Vereinte Nationen)

UVEK	Eidgenössisches Departement für Verkehr, Umwelt, Energie und Kommunikation
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VILB	Verordnung vom 14.12.1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (SR 172.010.21)
WBK-S	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats