

Jahresbericht 2002/2003 der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle

Anhang zum Jahresbericht 2002/2003 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte

vom 23. Januar 2004

Bericht

1 Die PVK – Der Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) ist das Kompetenzzentrum der Bundesversammlung für Evaluationen. Sie unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte (GPK) mit Expertisen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht und führt auf Antrag aller parlamentarischer Kommissionen Wirksamkeitsüberprüfungen der Massnahmen des Bundes durch.

1.1 Evaluation

Staatliches Handeln legitimiert sich nicht allein durch rechtsstaatlich-demokratische Verfahren, sondern auch durch seine Wirksamkeit und einen effizienten Mitteleinsatz. Das Wachstum öffentlicher Aufgaben im modernen Leistungsstaat und die Knappheit öffentlicher Mittel unterstreichen die Notwendigkeit einer wirkungsorientierten Staatsführung. Evaluationen stellen in diesem Zusammenhang ein wichtiges Informations- und Steuerungsinstrument dar: Sie untersuchen mit wissenschaftlichen Methoden die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen staatlicher Massnahmen. Evaluationen dienen zum einen der Rechenschaftslegung staatlichen Handelns: Sie machen transparent, wie politische Vorgaben durch die vollziehenden Behörden umgesetzt werden und prüfen, ob die angestrebten Effekte einer Massnahme auch tatsächlich eintreten. Andererseits haben Evaluationen eine Informationsfunktion: Sie decken Schwachstellen in der Konzeption und im Vollzugsprozess einer Massnahme auf und geben Hinweise, wie diese verbessert werden können.

1.2 Evaluation im parlamentarischen Kontext

Innerhalb der Bundesverwaltung, des Parlaments und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hat sich die Evaluation inzwischen in verschiedenen institutionellen Formen etabliert. Sie wird teils ex-ante zur Folgenabschätzung geplanter Massnahmen, teils begleitend im Sinne einer Vollzugshilfe, teils ex-post zur Wirkungskontrolle implementierter Massnahmen eingesetzt.

Im parlamentarischen Rahmen werden Evaluationen bisher vor allem seitens der GPK verwendet, denen die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und weiterer Träger von Bundesaufgaben obliegt. Die GPK nehmen ihren Auftrag unter anderem mittels Inspektionen, Dienststellenbesuchen und mit der Prüfung der Geschäftsberichte der zu kontrollierenden Organe wahr. Angesichts der wachsenden Komplexität staatlicher Aufgaben haben sich in Ergänzung dazu Evaluationen in der vergangenen Dekade als zunehmend wichtige Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht etabliert.

Mit Inkrafttreten des neuen Parlamentsgesetzes kann die Bundesversammlung darüber hinaus künftig auch Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 170 der Bundes-

verfassung (BV) durchführen (vgl. Näheres dazu Kapitel 5.1). Der Auftrag der Wirkungsüberprüfung nach Artikel 170 BV überschneidet sich mit dem der parlamentarischen Oberaufsicht, geht aber über diesen hinaus. Im Gegensatz zur Oberaufsicht fokussiert die Wirkungsüberprüfung nach Artikel 170 BV nicht nur die Umsetzung von Gesetzeserlassen durch die ausführenden Organe, sondern auch die Konzeption dieser Erlasse selbst.

1.3 Auftrag und Produktpalette der PVK

Evaluationen sind zeitaufwändig und in methodischer Hinsicht anspruchsvoll. Ihre Planung und Durchführung übersteigt die vergleichsweise bescheidenen Ressourcen des Milizparlaments. Mit der Schaffung der PVK im Jahr 1991 hat die Bundesversammlung deshalb einen professionellen Fachdienst eingerichtet, der Evaluationen in ihrem Auftrag durchführt und weitere evaluationsbezogene Dienstleistungen erbringt.

Die PVK

- führt im Auftrag der GPK Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durch;
- überprüft im Auftrag der GPK die Qualität von verwaltungsinternen Evaluationen und deren Verwendung in Entscheidungsprozessen;
- weist die GPK auf Themen hin, die unter dem Aspekt der parlamentarischen Oberaufsicht einer vertieften Abklärung bedürfen;
- überprüft auf Antrag aller parlamentarischer Kommissionen die Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes, wobei den Kontrollkommissionen eine Koordinationsfunktion zukommt;
- unterstützt die parlamentarischen Kommissionen bei der Formulierung von Evaluationsmandaten und berät sie bei der politischen Verarbeitung von Evaluationsergebnissen.

Die Evaluationsberichte der PVK finden in den Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung. Sie sind Grundlage von Handlungsempfehlungen der GPK zuhanden der kontrollierten Organe und von parlamentarischen Vorstössen. Sie fliessen in die Revision von Gesetzen und Verordnungen ein und lösen Lernprozesse im Verwaltungshandeln aus. Die Berichte der PVK werden in der Regel veröffentlicht. Sie können bei der PVK bestellt oder von ihrer Homepage unter www.parlament.ch (siehe 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 GPK 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 im Geschäftsjahr 2002/2003 abgeschlossenen Evaluationen (Kapitel 2), über die laufenden Evaluationen (Kapitel 3), über die Publikationen von PVK-Mitarbeitern ausserhalb der dienstinternen Schriftenreihe (Kapitel 4) sowie über weitere Aktivitäten der PVK, wobei hier namentlich auf die Umsetzung von Artikel 170 BV im parlamentarischen Rahmen näher einzugehen ist.

2 Abgeschlossene Evaluationen im Berichtsjahr

2.1 Lebensmittelsicherheit: Evaluation der Praxis in der Schweiz

Am 27. Mai 2002 beauftragte die Subkommission EFD/EVD der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) die PVK mit einer Studie zur Lebensmittelsicherheit in der Schweiz. Dabei sollten hauptsächlich Probleme im Zusammenhang mit dem Vollzug der Gesetzgebung untersucht werden. Die Hauptfragen betrafen die Evaluation der vorgesehenen Normen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor potentiell gesundheitsschädlichen Lebensmitteln, die Rolle der Bundesorgane bei der Aufsicht und beim Gesetzesvollzug und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren dieses Vollzugs.

Für die Beantwortung dieser Fragen stützte sich die PVK auf Fachliteratur und Statistiken und führte Interviews mit rund 30 Verantwortlichen der betroffenen Bundesämter, Praktikern des kantonalen Vollzugs sowie Akteuren des Privatsektors durch. Zur Vervollständigung und Veranschaulichung der Studie gab sie dem Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, den Auftrag, anhand von vier ausgewählten Lebensmitteln „de la fourche à la fourchette“ zu prüfen, wie die Bestimmungen zur Gewährleistung der Sicherheit konkret zur Anwendung kommen.

Der im Juni 2003 vorgelegte Bericht zeigt auf, dass in der Schweiz die Lebensmittelsicherheit Gegenstand zahlreicher Gesetze ist und dieses Thema die Interessen des Konsumentenschutzes und diejenigen der Agrarpolitik konfrontiert. Nach Ansicht der Experten sollten die politischen Behörden den Ausgleich zwischen Gesundheit und Produktion klarer bestimmen.

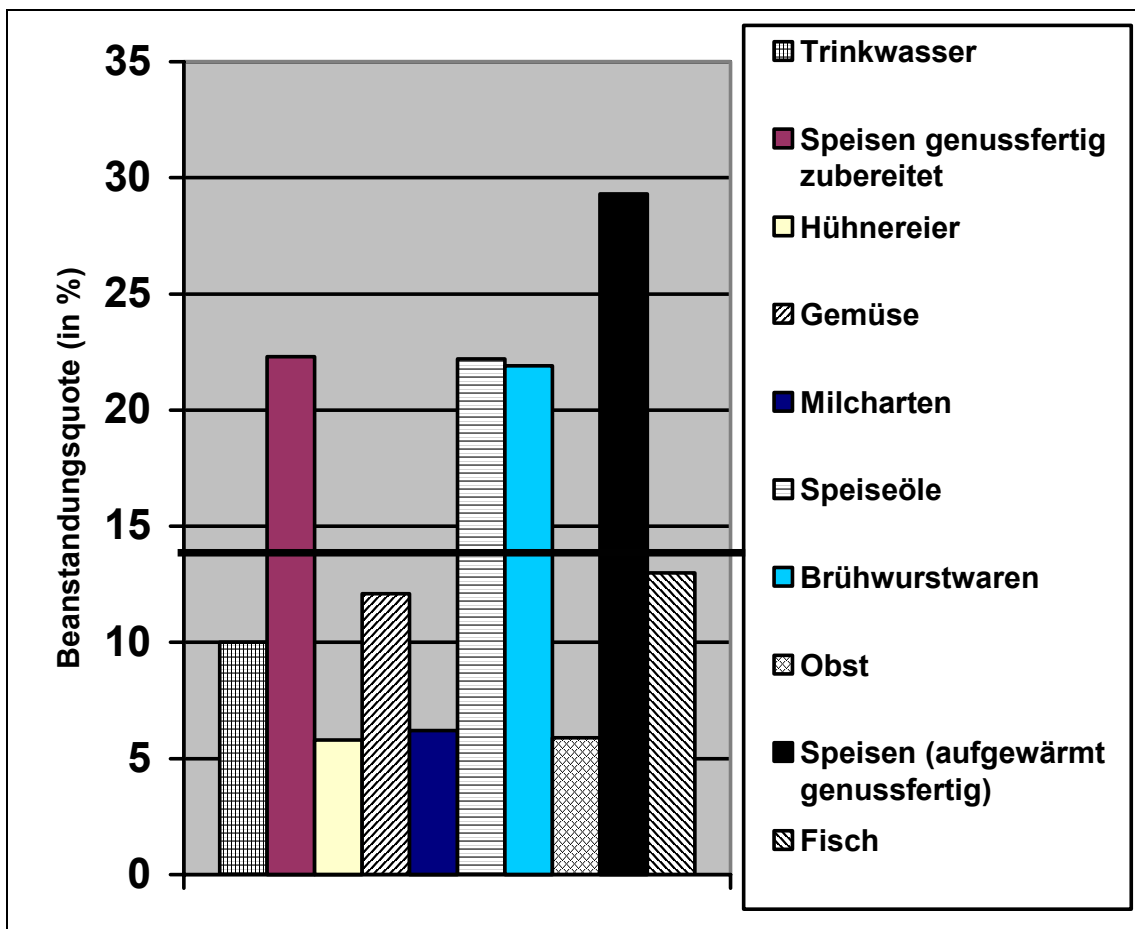
Das Hauptinstrument zur Gewährleistung einer hohen Lebensmittelsicherheit ist die Selbstkontrolle, die den in der Nahrungskette tätigen Unternehmen obliegt. Die Behörden haben vor allem den gesetzlichen Rahmen zu definieren und amtliche Kontrollen durchzuführen. Hinzu kommen Massnahmen wie Zulassung von Lebensmitteln, Information der Konsumentinnen und Konsumenten, Rückverfolgbarkeit der Produkte und Sanktionen. Die Experten erachten dieses System als umfassend genug und sind der Ansicht, die wichtigsten Probleme seien in der Umsetzung der Gesetzgebung festzustellen.

Der Bund ist für die Zulassung neuer Lebensmittel zuständig und führt Futtermittel- und Importkontrollen durch. Während die ersteren heute wesentlich häufiger erfolgen, sind die letzteren unerheblich, weil die Zollbehörden weder über die nötigen Ressourcen noch über die erforderlichen Kenntnisse verfügen. Der Bund ist weiter am Aufbau einer Tierverkehrsdatenbank beteiligt, die jedoch noch mit grossen Problemen zu kämpfen hat. Im Bereich der Produktionsbedingungen (genetisch veränderte Organismen, Biobetriebe) ist er ebenfalls aktiv. Schliesslich spielt der Bund bei der Konsumenteninformation eine vorrangige Rolle, die allerdings umstritten ist.

In erster Linie sind die Kantone für die Kontrollen verantwortlich. Der Bund hat eine Aufsichtsfunktion, durch die er einige Angaben über die Kontrollen und Analysen erhält, nicht aber über die Anzahl und die Art der verhängten Sanktionen. Er weiss ausserdem nicht, wie viele Ressourcen die Kantone für die Umsetzung zur Verfügung haben. Zudem bestehen je nach Vollzugsbereich (Landwirtschaft, Tiere, Milchprodukte, Gesundheitswesen) grosse Unterschiede in der Dichte, in der Qualität und im Harmonisierungsgrad der amtlichen Kontrollen. Auf Bundesebene beschlossene, zusätzliche Massnahmen (neue Normen, neue Kontrollen) lösen nicht in allen Kantonen die Bereitstellung entsprechender Ressourcen aus.

Angesichts der Vielzahl betroffener Akteure sind Koordinationsmassnahmen unerlässlich, um eine optimale Umsetzung zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit zwischen den drei hauptsächlich involvierten Bundesämtern, die in verschiedenen Departementen angesiedelt sind, wird indessen durch unterschiedliche Strategien erschwert; sie verursacht Mehrausgaben und ist für Präventionsmassnahmen nicht förderlich. Problematisch ist auch die Zusammenarbeit mit den Kantonen: Die Koordination ist je nach Bereich verschieden und besteht aus rechtlich unverbindlichen Steuerungskanälen. Die gesetzliche Basis der interkantonalen Koordination durch den Verband der Kantonschemiker ist nicht verpflichtend genug, um koordinierte und harmonisierte Lösungen in den Kantonen durchzusetzen.

Abbildung 1: Beanstandungsquote (in %) bei den zehn meist kontrollierten Produktkategorien im Jahr 2001.¹



Quelle: Bundesamt für Gesundheit, 2002: *Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung in der Schweiz im Jahre 2001*, S. 368 ff.

2.2 Evaluation des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung

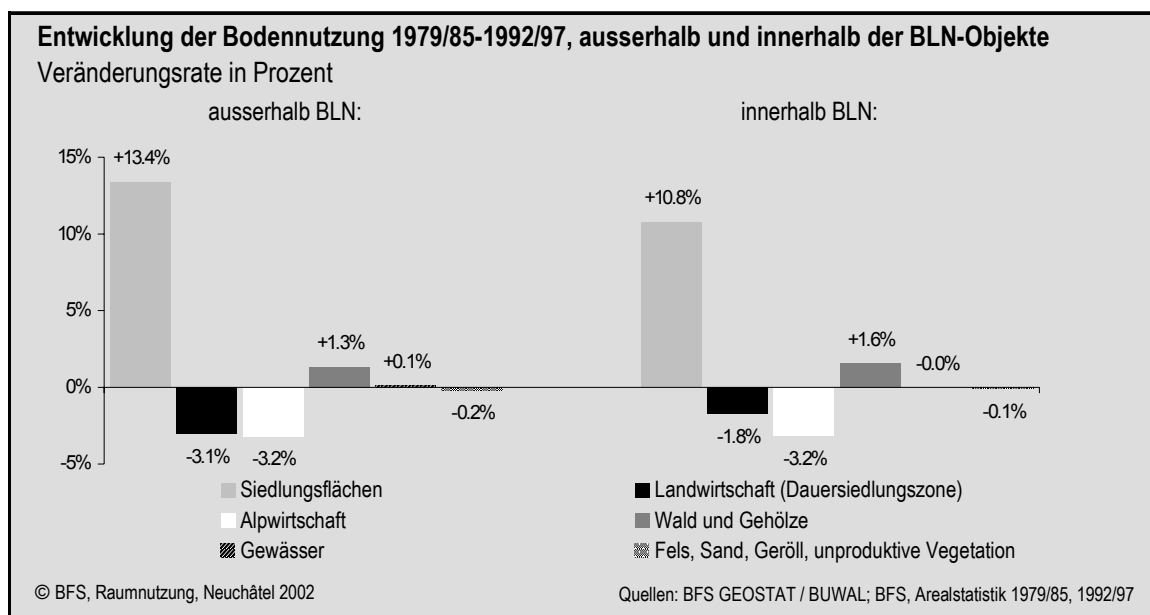
„Die schweizerischen Landschaften sind bedroht“, so lautet die Schlussfolgerung einer kürzlich vom Bundesamt für Raumentwicklung und vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) veröffentlichten Studie, in der festgehalten wird, dass jede Sekunde ein Landfleck von 3,75 m² des Schweizer Gebietes ein neues Gesicht bekomme. Die Hälfte dieser Umgestaltungen wird als irreversible Veränderung betrachtet. Damit stellt sich die Frage nach der Rolle des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), einem zentralen Instrument des Landschaftsschutzes in der Schweiz. Das 1977 in Kraft gesetzte Inventar deckt 19 Prozent des schweizerischen Territoriums ab und bezweckt die ungeschmälerte Erhaltung oder wenigstens die grösstmögliche Schonung der 162 inventarisierten Objekte. Das BLN stellt jedoch kein absolutes Eingriffsverbot dar. Eine Entwicklung im Einklang mit den objektspezifischen Schutzinhalten ist durchaus möglich. In diesem Zusammenhang beauftragte die Subkommission EDI/UVEK

¹ Die fette horizontale Linie bezeichnet den Mittelwert der Beanstandungsquoten im 2001.

der GPK-N am 24. Juni 2002 die PVK mit einer Evaluation des BLN. Diese hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

Aus der Erfolgskontrolle geht hervor, dass das übergeordnete Ziel des BLN nach Artikel 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) bisher insgesamt nicht erreicht wurde. So war zwischen 1979/85 und 1992/97 das prozentuale Wachstum der Siedlungs- und Infrastrukturflächen innerhalb der BLN-Gebiete annähernd so gross wie ausserhalb, wie die PVK anhand der schweizerischen Arealstatistik feststellte.

Abbildung 2: Entwicklung der Bodennutzung 1979/85-1992/97, ausserhalb und innerhalb der BLN-Objekte



Quelle: Bundesamt für Statistik, 2002

Fallstudien der Firma Hintermann & Weber zu 40 BLN-Objekten zeigen, dass das Schutzziel gemäss Artikel 6 NHG in den achtziger Jahren in 3/4 der untersuchten Objekte nicht erreicht wurde. Anlässlich einer Aktualisierung dieser Fallstudien im Auftrag der PVK hat die gleiche Firma untersucht, ob diese problematischen Trends in den neunziger Jahren anhielten. In 2/3 der Fälle wurde das Schutzziel gemäss Artikel 6 NHG auch in dieser Periode nicht erreicht. Bei einigen Eingriffstypen wurde der Trend der Wertebussen jedoch abgeschwächt und es waren einzelne Aufwertungen zu verzeichnen. Landschaftsveränderungen durch Gebäude ausserhalb geschlossener Siedlungen und der Rückgang des Feldobstbaus setzten sich hingegen im selben Mass fort wie in den achtziger Jahren. Die Landschaftsentwicklung in BLN-Objekten, die in den neunziger Jahren eine Wertminderung erfuhren, unterscheidet sich nicht wesentlich vom Trend in Referenzlandschaften ausserhalb des BLN.

Aus konzeptueller Sicht stellt die PVK einen deutlichen Widerspruch zwischen den sehr hochgesteckten Schutzzielen des BLN-Inventars und dem schwachen Instrumentarium zur Umsetzung dieser Ziele fest. Die grösste Inkohärenz des BLN-Programms liegt darin, dass das Inventar infolge der föderalistischen Kompetenzaufteilung (Art. 78 BV) bei der kantonalen und kommunalen Aufgabenerfüllung keine eindeutige Verbindlichkeit hat, obwohl auf dieser Ebene die meisten Eingriffe erfol-

gen. Da ihnen eine nationale Bedeutung zuerkannt ist, fallen die BLN-Objekte implizit in den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG). Zwar geniesst das Inventar dadurch einen gewissen Schutz, der allerdings durch den grossen Handlungsspielraum der Kantone und Gemeinden bei der Berücksichtigung der BLN-Belange im Vollzug des RPG relativiert wird. Zudem empfinden die lokalen Behörden das BLN oft als eine vom Bund unkoordiniert auferlegte Massnahme, was seine Akzeptanz nicht erhöht. Problematisch ist auch die mangelnde Klarheit der Schutzziele für die einzelnen BLN-Objekte, welche die Vollzugsbehörden zu einer kostspieligen und schwierigen Konkretisierung zwingt. Angesichts der meist vielfältigen und gegensätzlichen Interessen ist die Beurteilung der Annehmbarkeit eines Eingriffs eine äusserst anspruchsvolle Aufgabe. Trotz entsprechender Unterstützung der Fachbehörden – BUWAL, Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), kantonale Fachstellen – sind die Entscheidbehörden durch die Interessenabwägung mitunter überfordert. Erschwerend wirkt, dass bestimmte geringfügige Eingriffe in ein BLN-Objekt zulässig sind, selbst wenn kein nationales Interesse besteht; dafür braucht lediglich das Interesse des Eingriffs höher eingestuft zu sein als dasjenige an der Erhaltung. Die Summe solch kleinerer Eingriffe kann allerdings im Endeffekt zu einer beträchtlichen Veränderung führen. Schliesslich stellte die PVK fest, dass die BLN-Belange nicht optimal in die raumwirksamen Sachpolitiken eingebunden sind.

Abschliessend analysierten die von der PVK beigezogenen Experten die Negativbilanz des BLN unter dem Blickwinkel seines Vollzugs bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Dabei wurden Genehmigungsverfahren aus dem Zeitraum 2000 bis 2002 untersucht. Gemäss Analyse wurden 90 Prozent dieser Verfahren vollständig und korrekt durchgeführt. Die Gutachten der ENHK, die in den neunziger Jahren beträchtliche Mängel aufwiesen, entsprechen nun den gesetzlichen Anforderungen. Sie sind umfassend und enthalten klare, logische Schlussfolgerungen und Auflagen. Diese Gutachten, wie auch diejenigen der kantonalen Fachstellen, wirken sich denn auch stärker auf die Verfügungen der Entscheidbehörden aus als in den neunziger Jahren. Die Qualität dieser Verfügungen ist ebenfalls mehrheitlich zufriedenstellend. In 40 Prozent der untersuchten Fälle scheinen sie jedoch die ungeschmälerte Erhaltung der landschaftlichen Werte in den BLN-Objekten bei der Realisierung der bewilligten Projekte nicht zu gewährleisten. In diesem Punkt ist das Ergebnis also unbefriedigend.

Die insgesamt negativen Ergebnisse der Erfolgskontrolle des BLN trotz eines verbesserten Vollzugs im Rahmen der Erfüllung von Bundesaufgaben lassen sich dadurch erklären, dass der Grossteil der Eingriffe in BLN-Objekte auf dezentraler Ebene erfolgt und sich somit der Kontrolle durch die Bundesbehörden entzieht.

2.3 Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Evaluation der Ziele, des Einflusses und des Nutzens

Die Schweiz ist 1992 den Bretton-Woods-Institutionen (BWI) beigetreten. Als Anführerin einer Stimmrechtsgruppe, welcher Aserbaidschan, die Kirgisische Republik, Polen, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und seit 2000 auch das ehemalige Jugoslawien angehören, hat sie Einsitz im Exekutivdirektorium des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank und spielt somit eine wichtige

Rolle in diesen Organisationen. Sie beteiligt sich an den Diskussionen über die Globalisierung, die Krisenverhütung, die Armutsbekämpfung oder über die Stimmrechtsreform innerhalb der BWI. Zehn Jahre nach diesem Beitritt stellt sich die Frage, wie die Schweiz ihre Zugehörigkeit zu diesen zwei bedeutenden internationalen Organisationen nutzt, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Interessen im Bereich der internationalen Wirtschafts- und Entwicklungshilfepolitik zu vertreten.

Die Subkommission EFD/EVD der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat der PVK am 28. August 2002 den Auftrag erteilt, eine Evaluation zu dieser Thematik durchzuführen. Insbesondere waren folgende fünf Aspekte zu untersuchen: 1. Ziele und Interessen der Schweiz an der Mitgliedschaft in den BWI; 2. Akteure der Bundesverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank (SNB), Kompetenzaufteilung und Koordination; 3. Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure; 4. Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Schweiz in den verschiedenen Arenen der BWI und 5. Nutzen der Mitgliedschaft für die Schweiz. In der Studie der PVK werden also nicht die BWI selber und deren Politik untersucht, sondern allein Fragen zur schweizerischen Mitgliedschaft.

Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurden Experteninterviews durchgeführt, Dokumente analysiert, Fallstudien erarbeitet und weitere politikwissenschaftliche Methoden angewandt. Die Fragen zu den Punkten 2 bis 4 wurden im Rahmen eines Expertenmandates (Prof. Cédric Dupont, Prof. Pascal Sciarini) beantwortet.

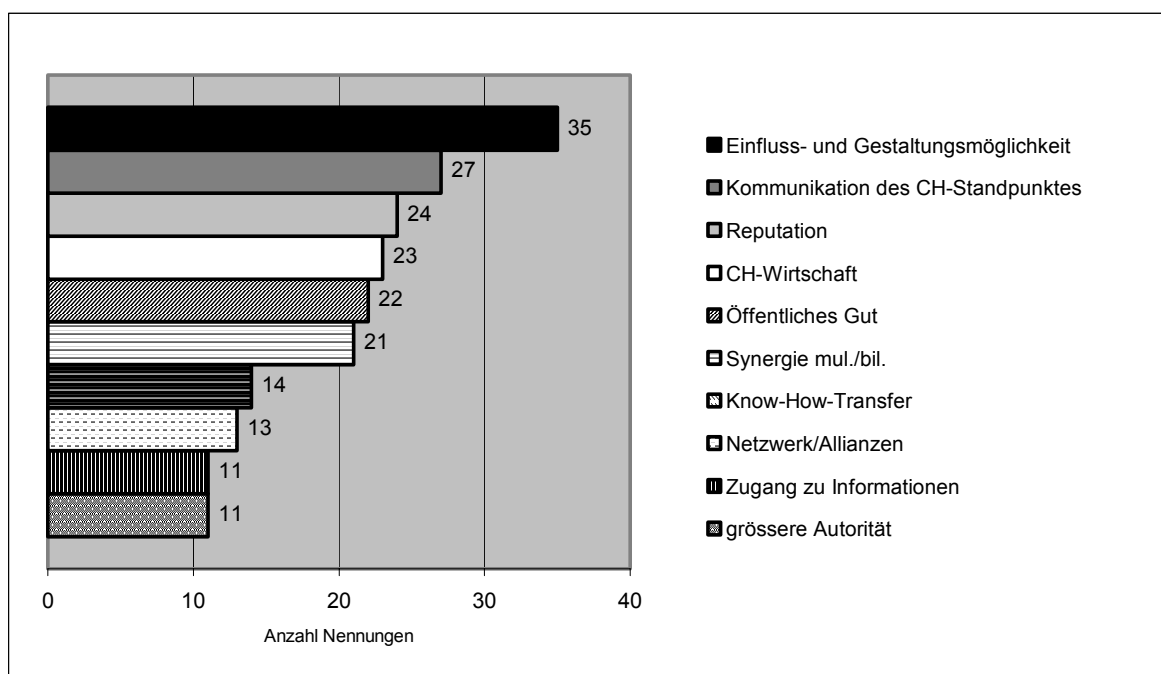
Welche Ergebnisse hat die am 6. Juni 2003 abgeschlossene Untersuchung nun erbracht? – Auf der Ebene der Gesetze, Verordnungen und Bundesbeschlüsse sind nur wenige konkrete substantielle Ziele für die Mitgliedschaft der Eidgenossenschaft in den BWI formuliert. Die Konkretisierung und Operationalisierung wird damit in weiten Teilen implizit auf die Umsetzung verlagert und an die zuständigen Verwaltungsstellen delegiert. Die Aufteilung der Kompetenzen ist in den Rechtsgrundlagen nur sehr allgemein festgehalten. Bei den IWF-Aufgabenbereichen sind neben dem Schweizer Exekutivbüro in Washington das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), insbesondere die Eidgenössische Finanzverwaltung und die SNB die Hauptakteure. Durch eine noch im Beitrittsjahr abgeschlossene Vereinbarung zwischen dem EFD und der SNB wurde eine weitgehend klare Kompetenzverteilung vorgenommen. Im Weltbankbereich wurde die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen den beiden Hauptakteuren, DEZA und seco, 1992 nicht genau bestimmt, was in der Folge zu Konflikten geführt hat. Im Rahmen von Verwaltungsreformen wurde die Kompetenzzuteilung Ende der neunziger Jahre genauer geregelt. Grauzonen bestehen aber weiterhin.

Die Analyse des Netzwerks der staatlichen und nichtstaatlichen BWI-Akteure hat eine starke Machtkonzentration auf der Verwaltungsebene und eine klare Trennung zwischen den beiden Gruppen aufgezeigt. Die nichtstaatlichen Akteure spielen eine marginale Rolle. Dies wird zum einen darauf zurückgeführt, dass für die Einflussnahme zwar günstige Bedingungen herrschen, diese aber nicht von allen nichtstaatlichen Akteuren genügend wahrgenommen werden, zum anderen auf die mangelnde Transparenz seitens der Verwaltung und eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ungenügende Informationsvermittlung.

Wichtigster Einflusskanal der Eidgenossenschaft ist der Einsitz in den 24-köpfigen Exekutivdirektorien des IWF und der Weltbank. Hauptinstrument sind dabei die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen, in denen die Schweiz ihre Position

bzw. die ihrer Stimmrechtsgruppe vertritt. Mehrere Faktoren können für einen Erfolg der Schweiz in den BWI verantwortlich sein, darunter die Vorbereitung klarer und glaubwürdiger Stellungnahmen, langjährige Erfahrung in der spezifischen Thematik und frühzeitige Besetzung dieses Themas. Mangelnder Erfolg wird auf die Unfähigkeit zurückgeführt, Allianzen zu bilden und auf das Vertreten von Positionen, die die „grossen“ Länder nicht teilen. Eine qualitative und quantitative Steigerung der Stellungnahmen für die Sitzungen der Exekutivdirektorien sowie ein verstärktes Engagement in den Administrationen der BWI können den Einfluss der Schweiz günstig beeinflussen. Der Nutzen, den die Schweiz aus ihrer Mitgliedschaft zieht, ist mehrdimensional. Er wird vor allem bei den Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, in der Kommunikationsmöglichkeit, im Reputations- und damit Imagegewinn und im aussenpolitischen Beitrag der Eidgenossenschaft an die internationale Solidarität gesehen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Die meistgenannten Nutzensarten der Mitgliedschaft in den BWI für die Schweiz (N = 233)



Quelle: Erhebung der PVK

3 Laufende Projekte im Jahr 2003

Die PVK verfolgt die verschiedenen Bereiche der Bundespolitik und unterbreitet den GPK jeweils Ende des Jahres eine Liste mit Themenvorschlägen, die aus ihrer Sicht einer Evaluation im Rahmen der parlamentarischen Obergrenze bedürfen. Gestützt auf diese Liste und aufgrund ihrer eigenen Prioritäten beschliessen die GPK dann ihr jährliches Evaluationsprogramm.

Ende 2002 legte die PVK den GPK eine Liste mit Evaluationsanträgen zu folgenden Themen vor:

- Problematik des Mindestzinssatzes in der beruflichen Vorsorge

- Koordination EDA-DEZA in der Entwicklungszusammenarbeit
- Subsidiäre Armeeeinsätze: Zweckmässigkeit und Effizienz
- Präsenz Schweiz: Strategisches Konzept, Behördenarrangement und Erfolgsbilanz
- Schutz vor Naturgefahren: Zweckmässigkeit und Effizienz der Bundessubventionen an die Kantone
- Bildung-Forschung-Technologie: Evaluationsstrategie des Bundes
- Patentrecht: Vergabepraxis und Wirkungen der Patentvergabe durch das Institut für geistiges Eigentum im internationalen Vergleich
- Konsumentenschutzpolitik: Fortsetzung der Arbeiten des Jahres 2002: Wirksamkeit des Preisüberwachers, Konsumentenschutz im elektronischen Handel.
- Bundespersonalgesetz: Erste Erfahrungen mit der Umsetzung
- Reformbedarf im Steuerstrafrecht

Die GPK beauftragten daraufhin die PVK mit der Ausführung der folgenden drei Evaluationsmandate: Überschussverteilung im Bereich der beruflichen Vorsorge,² Konsumentenschutz im elektronischen Handel sowie Tätigkeiten von Präsenz Schweiz.

In den folgenden Abschnitten werden die Ausgangslage und der Stand der Arbeiten dieser drei Projekte kurz skizziert.

3.1 Überschussverteilung im Bereich der beruflichen Vorsorge

Im Rahmen der Sondersession zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) wurden im Herbst 2002 im Parlament zahlreiche Vorstösse eingereicht. Zwei Vorstösse laden die GPK ein, sich mit den noch offenen Fragen zu befassen, welche sich im BVG-Bereich stellen. Die GPK der beiden Räte haben zu diesem Zweck die gemeinsame Arbeitsgruppe „BVG-Mindestzinssatz“ ins Leben gerufen. Die Arbeitsgruppe hat an ihrer konstituierenden Sitzung vom 16. Mai 2003 entschieden, sich vertieft mit der Thematik der BVG-Überschüsse und deren Verteilung zu befassen.³ Dazu hat sie die PVK mit der Ausschreibung eines entsprechenden Expertenmandats beauftragt, welches an Professor Heinz Schmid und die AON Chuard AG vergeben wurde. Das Expertenmandat umfasst zwei zusammenhängende Module:

² Bei diesem Mandat handelt es sich nicht um eine Evaluation im engen Sinne, sondern um eine Untersuchung, deren Ergebnisse eine Beurteilung der Wirksamkeit der behördlichen Aufsicht erlauben soll.

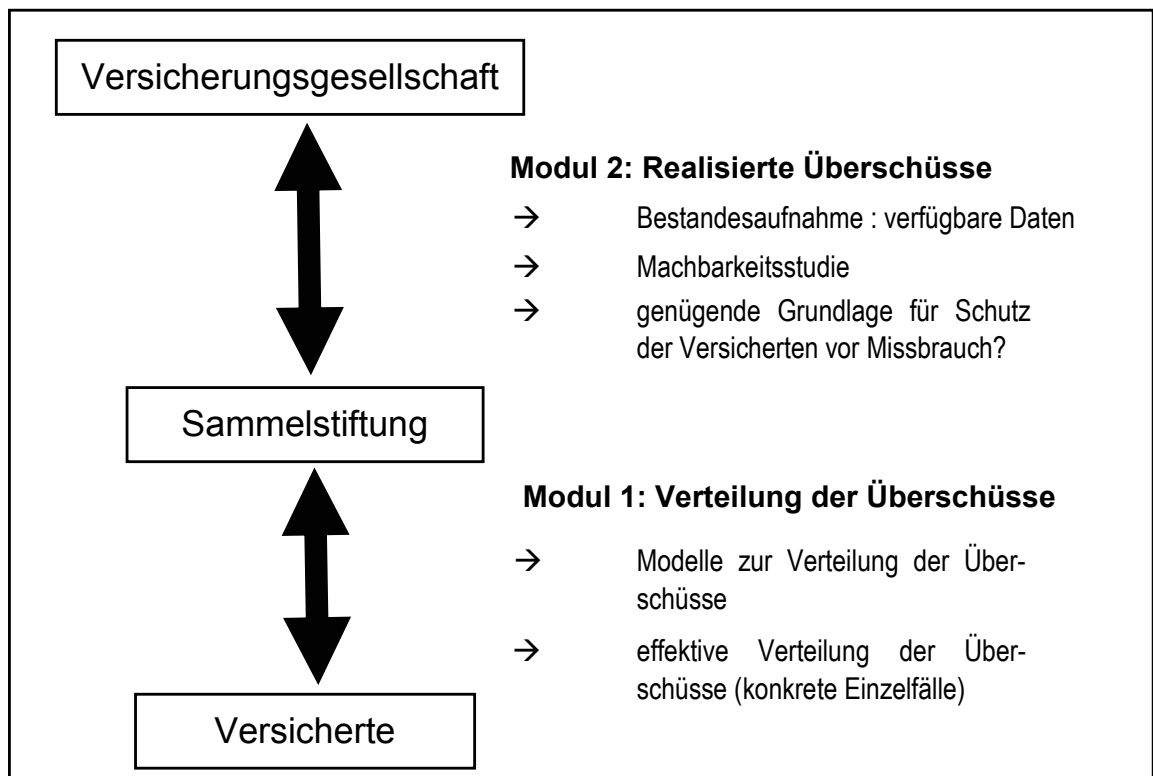
³ Hingegen verzichtet die Arbeitsgruppe auf eine vertiefende Untersuchung der konkreten Abläufe bezüglich der Überprüfung des Mindestzinses. Ebenso will sie angesichts der noch laufenden Abklärungen anderer Organe, insbesondere der vom Eidgenössischen Departement des Innern im Sommer 2003 eingesetzten Expertengruppe zur Optimierung der Aufsicht im Bereich der beruflichen Vorsorge, vorderhand auf eine eigene Untersuchung zur Aufsichtspraxis im Bereich des BVG verzichten.

1. Es stellt sich die Frage, aufgrund welcher Kriterien allfällige Überschüsse an die Vorsorgeeinrichtungen und die Versicherten verteilt wurden. Dabei gilt es zu prüfen, ob die Gleichbehandlung sowie die Parität beachtet wurden und ob die Gelder gemäss Stiftungszweck verwendet wurden.
2. Zudem stellen sich Fragen in Zusammenhang mit Anlagerenditen und Reserven, welche die Lebensversicherungsgesellschaften zwischen 1985 und 2001 mit BVG-Geldern erwirtschafteten. Es soll deshalb untersucht werden,
 - welche Zahlen zu dieser Frage bei den Behörden und den Privatversicherern vorliegen. Auf dieser Basis soll dann abgeklärt werden,
 - ob und auf welche Weise sich aufgrund der vorliegenden Zahlen die Höhe der erzielten Überschüsse abschätzen lassen (Machbarkeitsstudie) und
 - ob die vorhandenen Zahlen eine ausreichende Grundlage für die gesetzlich verlangte Aufsicht über die Anwendung der Überschusspläne der Versicherer und den Missbrauchsschutz der Versicherten darstellen.

Die Beantwortung dieser Fragen soll eine Beurteilung der Wirksamkeit der bisherigen behördlichen Aufsicht erlauben und Hinweise auf allfälligen Reformbedarf geben. Die beauftragten Experten haben im November einen internen Zwischenbericht erstellt, der vor allem den zweiten der oben angeführten Fragenkomplexe behandelt. Zudem haben die Experten der Arbeitsgruppe am 13. November 2003 auch über erste, noch provisorische Ergebnisse zum ersten Fragenkomplex orientiert. Grundlage dieser Arbeiten bilden Versichertendaten von fünf Lebensversicherungsgesellschaften, welche zusammen rund drei Viertel des entsprechenden Marktes abdecken. Für die im vorliegenden Zusammenhang besonders interessierende Zeitspanne 1997-2002 liegen den Experten detaillierte Daten von rund 1.3 Millionen bei Sammelstiftungen Versicherten vor, d.h. pro Jahr von über 200'000 Versicherten. Zu Vergleichszwecken ist geplant, auch Daten von Versicherten andersartiger Vorsorgeeinrichtungen (autonome Kassen, Verbandseinrichtungen) in die Analyse einzubeziehen.

Der Schlussbericht wird der Arbeitsgruppe „BVG-Mindestzinssatz“ voraussichtlich im zweiten Quartal 2004 vorgelegt.

Abbildung 4: Vereinfachte Darstellung des Expertenmandats am Beispiel der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften



Quelle: PVK

3.2 Elektronischer Handel: Evaluation des Konsumentenschutzes in der Schweiz

Im Anschluss an die Evaluation der PVK zur Lebensmittelsicherheit (s. Kapitel 2.1) wünschten die GPK eine Fortsetzung der Untersuchungen zum Thema Konsumentenschutz. In diesem Sinn beauftragte die Subkommission EFD/EVD der GPK-N die PVK am 8. Mai 2003 mit einer Evaluation des elektronischen Handels.

Am 16. Oktober legte die PVK einen Zwischenbericht zum genannten Thema vor. Darin wird auf vier Aspekte des elektronischen Handels eingegangen: vertragliche Fragen, Datenschutz, Besteuerung und Haftung für rechtswidrige Inhalte.

Auf Verlangen der Subkommission konzentriert sich die PVK nun vor allem auf vertragliche Fragen und das Thema Datenschutz. Sie prüft insbesondere, ob die bestehende Gesetzgebung auf eine Weise umgesetzt wird, die den Konsumentenschutz im Bereich des elektronischen Handels gewährleistet. Zu diesem Zweck zieht die PVK Fachliteratur und einschlägige Statistiken bei und führt Interviews mit Bundesverantwortlichen, Konsumentenschutzorganisationen, Betreibern von Webseiten und ausgewiesenen Kennern dieses Bereichs.

Diejenigen Teile des Zwischenberichts der PVK, welche die Besteuerung und die Haftung für rechtswidrige Inhalte betreffen, hat die Subkommission dem Bundesrat unterbreitet. Die GPK-N hat die verantwortlichen Departemente auf die proble-

matischen Punkte hingewiesen und beantragt, allfällige Korrekturmassnahmen zu prüfen.

Der Schlussbericht zum Konsumentenschutz im Bereich des elektronischen Handels soll der Subkommission im Mai 2004 vorgelegt werden.

3.3 Zwischenbilanz zur Tätigkeit von Präsenz Schweiz

Die GPK haben die PVK im Jahresprogramm 2003 mit der Erstellung einer Projektskizze zur Evaluation von Präsenz Schweiz (PRS) beauftragt. Der Start dieses Projekts musste infolge von Kapazitätsengpässen bei der GPK-S jedoch auf 2004 verschoben werden. Die PVK erstellt derzeit die Projektskizze. Die definitive Auftragserteilung wird im Rahmen der Jahresplanung 2004 der GPK neu überprüft werden.

Nach der Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 24. März 2000 über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland durch das Parlament nahm PRS vor knapp drei Jahren ihre Tätigkeit auf. Die Organisation ist als dezentrale Verwaltungseinheit administrativ der politischen Direktion im Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zugewiesen. Die Geschäftsstelle von PRS beschäftigt gegenwärtig 13 fest- und 9 im Auftragsverhältnis angestellte MitarbeiterInnen und verfügt über ein Jahresbudget von gut zwölf Millionen Franken. PRS hat die Aufgabe, in einem kontinuierlichen Austausch zwischen der Schweiz und dem Ausland eine glaubwürdige, attraktive und moderne Kommunikationspolitik zu pflegen. Damit soll der Wissensstand des ausländischen Zielpublikums merklich vertieft und Sympathie für unser Land geschaffen werden.

Konkret führt PRS eine „Visitors Agency“, welche ausländische Delegationen in die Schweiz einladen und internationale Netzwerke schaffen soll. Weiter werden im Rahmen einer so genannten Informationsplattform landeskundliche Informationsmittel für Schulen und weitere Interessierte bereitgestellt. Darüber hinaus übt PRS eine Radarfunktion aus und betreibt in Zusammenarbeit mit den EDA-Vertretungen ein Frühwarnsystem für potenzielle Problemfelder im Imagebereich. Schliesslich werden geeignete Aktivitäten vor Ort unterstützt. PRS führt bezüglich ihrer Schlüsselaktivitäten eine interne Erfolgskontrolle durch, die auf verschiedenen Indikatoren aufbaut. Zwei Grossprojekte werden momentan extern evaluiert; die Evaluationen sollen anfangs 2004 abgeschlossen sein.

Schon bei der Behandlung in den Räten war PRS nicht unumstritten. Im Oktober 2001 verlangte eine Motion im Nationalrat sogar die Aufhebung der Organisation. Auch in der Presse wurde über PRS zuweilen kritisch berichtet. Dabei wurde der Organisation neben mangelnder Präsenz bei wirklich relevanten und imagewirksamen Ereignissen (z. B. Swissair-Grounding) auch das angeblich fehlende Profil ihrer Aktivitäten vorgeworfen.

Vor diesem Hintergrund soll die vorgeschlagene Studie eine Auswahl der folgenden Fragen beantworten: Stimmt das strategische Konzept von PRS mit den Zielsetzungen des Bundesgesetzes überein? Wie ist das Profil der bisher im In- und Ausland ergriffenen Massnahmen zu beurteilen? Können aufgrund der internen Erfolgskontrolle und weiteren Abklärungen Aussagen zur Zielerreichung gemacht werden? Funktioniert die Koordination mit anderen Organisationen (Schweiz Tourismus, Pro Helvetia, Osec, EDA-Vertretungen, DEZA) oder bestehen Doppelspurigkeiten?

Werden von PRS Aktivitäten im In- und Ausland unterstützt, die ohnehin durchgeführt würden?

4 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK

Ausserhalb der Schriftenreihe der PVK erschienen im Berichtsjahr folgende Publikationen von PVK-Mitarbeitern:

*Serge Zogg & Jérôme Duperrut: Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Nummer 10-2002, S. 4-9.*⁴

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen beauftragte die GPK-N die PVK, die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz zu analysieren. Im Artikel werden die Ergebnisse dieser Studie zusammengefasst: Obwohl das geltende Recht eine Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens bezweckt, wird die erwartete Marktöffnung eher behindert als gefördert. Hauptgründe dafür sind die Komplexität der Regelungen und die Kompetenzteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. Zur Behebung dieser Schwächen wären eine grössere Transparenz, eine bessere Information und eine Vereinheitlichung des Rechts über das öffentliche Beschaffungswesen erforderlich. Die Evaluation der wirtschaftlichen Auswirkungen der Gesetzgebung in diesem Bereich wurde durch den Mangel an verlässlichen Statistiken erschwert. Daher hat die GPK-N dem Bundesrat empfohlen, künftig für eine koordinierte und systematische Datenerfassung zu sorgen.

*Andreas Tobler: Die parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte: Eine aktuelle Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, in: Parlament – Parlement – Parlamento. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 3, November 2002, S. 13-15.*⁵

Im Vorfeld der parlamentarischen Beratung der Totalrevision der Bundesrechtspflege hat die GPK-S die PVK mit der Realisierung zweier Studien zu den Themen modernes Gerichtsmanagement und Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz beauftragt. Im Artikel werden zunächst die wichtigsten Ergebnisse dieser Analysen präsentiert. Festgestellt wird insbesondere, dass die Kennzahlen, die heute in den Geschäftsberichten eidgenössischer Gerichte ausgewiesen werden, der parlamentarischen Oberaufsicht zweckmässige Informationen liefern. Eine Erweiterung dieser Berichte mit präziseren Statistiken und die Aufnahme von Indikatoren zur Leistungserbringung würden indessen einer Optimierung der Aufsicht dienen. Anschliessend wird der Bericht der GPK-S vom 28. Juni 2002 zur parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz in den Hauptlinien vorgestellt und die im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege angestrebte Intensivierung der parlamentarischen Oberaufsicht thematisiert. Insbesondere strebt die

⁴ Der Artikel kann von der Webseite der PVK herunter geladen werden (www.parlament.ch).

⁵ Der Artikel kann von der Webseite der PVK herunter geladen werden (www.parlament.ch).

GPK-S an, die Kontakte mit den Bundesgerichten künftig zu verstärken, sich für mehr Transparenz über deren Arbeit einzusetzen und vertiefte Überprüfungen in Bereichen der Administration durchzuführen. Abschliessend befasst sich der Artikel mit der im Jahr 2002 aktuellen Diskussion zur Ansiedlung der parlamentarischen Oberaufsicht bei einer speziellen Gerichtskommission und den Vorteilen, die eine Beibehaltung der Aufsicht bei den GPK mit sich bringt.

Daniel Janett: L'éthique professionnelle dans l'administration fédérale suisse, in: éthique publique, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, printemps 2002 – vol. 4, n° 1, S. 127-134.⁶

Zwar erteilt der periodisch erscheinende Korruptionsindex von *Transparency International* der Schweiz im internationalen Vergleich nach wie vor gute Noten, und doch ist die politische Sensibilisierung für Fragen der Korruption und der Ethik im öffentlichen Dienst in den vergangenen Jahren sichtbar grösser geworden. Der Artikel zeichnet die Entwicklungsstadien der Ethikförderung in der schweizerischen Bundesverwaltung seit Mitte der 1990er Jahre nach und unterscheidet dabei drei Phasen: Beunruhigt von verschiedenen Unregelmässigkeiten in der Bundesverwaltung, leiteten Parlament und Bundesrat Mitte der 1990er Jahre eine Problemanalyse ein: Verschiedene Untersuchungen kamen zum Schluss, dass Unregelmässigkeiten in der Bundesverwaltung zwar kein alarmierendes Phänomen darstellen, dass aber sowohl im präventiven als auch im repressiven Bereich durchaus Handlungsbedarf besteht, namentlich in korruptionsgefährdeten Bereichen wie etwa dem öffentlichen Beschaffungswesen. Auf der Grundlage dieser Analyse wurden sodann verschiedene Massnahmen zur Förderung der Verwaltungsethik formuliert: Das Spektrum ist breit und reicht von der Revision des Korruptionsstrafrechts bis hin zur Einführung eines Verhaltenskodex für Bundesangestellte. Diese Massnahmen befinden sich gegenwärtig im Umsetzungsstadium. Wohl wissend, dass es für eine umfassende Erfolgsbilanz zu früh ist, verweist der letzte Abschnitt des Artikels auf einige Vollzugsprobleme der getroffenen Massnahmen (etwa im Bereich des Korruptionsstrafrechts) und zeigt auf, dass auch auf der gesetzgeberischen Ebene Handlungsbedarf bestehen bleibt, beispielsweise was die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung oder die Regelung der Parteienfinanzierung betrifft.

Daniel Janett: Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament: Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung, in: Rainer J. Schweizer et al. (Hg.), 2003: Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege. 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Universitätsverlag Freiburg Schweiz, S. 97-109.⁷

Dieser im Rahmen eines verwaltungswissenschaftlichen Kolloquiums entstandene Artikel diskutiert die Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Kontrolle über das Verwaltungshandeln. Am Beispiel der PVK präsentiert der Beitrag die Evaluation als ein Instrument der parlamentarischen Aufsicht. Evaluationen sind nicht

⁶ Der Artikel liegt nur in französischer Sprache vor.

⁷ Der Artikel kann von der Webseite der PVK herunter geladen werden (www.parlament.ch).

nur ein wichtiges Mittel der Transparenz und der staatlichen Rechenschaftslegung, sie liefern auch Feedback-Informationen über den Vollzug und die Wirkungen staatlicher Massnahmen und geben Hinweise, wie diese verbessert werden können. An Fallbeispielen zeigt der Artikel auf, dass PVK-Evaluationen materielle Wirkungen auf die untersuchten Politikbereiche haben, er zeigt aber auch, dass Evaluationen die strukturelle Informationsasymmetrie zwischen Exekutive und Legislative nur punktuell ausgleichen können. Schliesslich werden einige Faktoren diskutiert, die die Verwendung der Evaluationsergebnisse im politischen Entscheidungsprozess steuern.

5 Weitere Aktivitäten der PVK

5.1 Umsetzung von Artikel 170 BV im neuen Parlamentsrecht

Die PVK hat im Berichtsjahr strategische und operative Vorarbeiten für die Umsetzung des Verfassungsauftrags der Wirksamkeitsüberprüfung (WP) gemäss Artikel 170 der BV im Rahmen des Parlaments geleistet. Sie hat namentlich einen Entwurf ihrer neuen Rechtsgrundlage im Rahmen der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV) und einen Geschäftsplan zur Umsetzung ihres erweiterten Auftrags für den Zeithorizont 2004-2007 entworfen.

5.1.1 Artikel 170 BV und seine Konkretisierung im Parlamentsgesetz

Artikel 170 der BV verlangt vom Parlament, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen. Staatliches Handeln legitimiert sich nicht nur durch demokratische und rechtsstaatliche Legalität, sondern auch durch Effektivität und einen effizienten Mitteleinsatz. Der Begriff der Wirksamkeit ist breit zu verstehen und schliesst insbesondere die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit staatlicher Massnahmen mit ein.⁸

Während einzelne Verfassungskommentare unter den Begriff der WP auch Methoden wie das Controlling oder das Monitoring subsumieren,⁹ verwenden wir den Begriff im engeren Sinne der *Evaluation* gemäss der Definition in Abschnitt 1.1.¹⁰ Die WP nach Artikel 170 BV überschneidet sich mit der parlamentarischen Oberaufsicht, geht aber über diese hinaus. Sie erfasst nicht nur das Handeln von der parlamentarischen Oberaufsicht unterstehenden Behörden, sondern auch der Bundesversammlung selber (vgl. dazu auch Abschnitt 1.2).

Die WP ist nichts grundsätzlich Neues; die Kontrollorgane des Bundes setzen dieses Instrument teilweise seit längerem ein. Artikel 170 BV wertet die WP indessen zu

⁸ Sägesser, Thomas, 2000: Die Bundesbehörden, Bundesversammlung-Bundesrat-Bundesgericht; Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern, Ziffer 632, S. 350.

⁹ Vgl. ebenda, Ziffer 638, S. 351.

¹⁰ Vgl. sinngemäss Mastronardi in Ehrenzeller, Bernhard et. al. (Hg.), 2002: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Lachen / Zürich, Ziffer 3, S. 1678.

einer zentralen Staatsaufgabe auf und weist dem Parlament dabei eine umfassende Verantwortung zu: Die Bundesversammlung bestimmt „den Gegenstand, den Umfang und den Inhalt der Evaluation im Bund“.¹¹ Andererseits muss sie die Aufgabe der WP nicht im Alleingang erfüllen, sondern kann geeignete Institutionen schaffen und Aufträge delegieren. Der Verfassungsauftrag der WP ist in diesem Sinne eine Gemeinschaftsaufgabe der verschiedenen Kontrollorgane des Parlaments, der Exekutive und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

Das Parlamentsgesetz (ParlG) konkretisiert die Umsetzung von 170 BV für den Kontext der Bundesversammlung. Gemäss Artikel 27 ParlG können die Kommissionen¹²

- die Durchführung einer WP vom Bundesrat verlangen;
- die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten WP prüfen;
- selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben.

Im dritten Fall ist das designierte Ausführungsorgan in erster Linie die PVK. Gestützt auf Artikel 27 ParlG können künftig somit neben den GPK auch die Legislativkommissionen Evaluationsmandate durch die PVK ausführen lassen. Die Legislativkommissionen können allerdings nicht beliebig auf die PVK zugreifen. Um die Kohärenz der parlamentarischen Evaluationsfunktion sicher zu stellen und um genügend Forschungskapazitäten der PVK zugunsten der parlamentarischen Oberaufsicht sicher zu stellen, müssen die Legislativkommissionen Antrag an die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen stellen, wenn sie die Ausführung einer WP durch die PVK wünschen (Art. 44 Abs. 1 Buchstabe e und Art. 54 Abs. 4 ParlG).

5.1.2 Eine neue Rechtsgrundlage für die PVK

Mit dem Auftrag der WP erweitert sich der gesetzliche Auftrag der PVK. Das am 1.12.2003 in Kraft getretene ParlG verzichtet im Gegensatz zum früheren Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) auf eine explizite Erwähnung der PVK. Gestützt auf einen Entwurf der PVK wurde deshalb in Artikel 10 der ParlVV eine neue Rechtsgrundlage für den parlamentarischen Evaluationsdienst geschaffen.

Artikel 10 ParlVV definiert den erweiterten Auftrag der PVK, ihre Informationsrechte und ihre institutionelle Einbettung (vgl. dazu Abschnitt 1). Der neue PVK-Artikel geht in zwei Punkten über die bisherige Rechtsgrundlage des Dienstes gemäss Artikel 47^{sexies} GVG hinaus: Er räumt der PVK mehr Selbständigkeit bei der Bewirtschaftung ihres Expertencredits ein und hält fest, dass die Berichte der PVK im Grundsatz veröffentlicht werden.

¹¹ Mastronardi, ebd., Ziffer 11, S.1680.

¹² Das Gesetz spricht von den „bezeichneten Organen der Bundesversammlung“, wobei in der Praxis in erster Linie die Kommissionen gemeint sind.

5.1.3

Geschäftsplan 2004-2007

Gestützt auf ihre neue Rechtsgrundlage entwickelte die PVK im Jahr 2003 einen internen Geschäftsplan 2004-2007 für die Umsetzung von Artikel 170 BV.

Der Geschäftsplan diskutiert zunächst die Chancen und die Risiken des erweiterten Auftrags der PVK: Diese kann ihre Resonanz und ihre Reputation als parlamentarisches Kompetenzzentrum vergrössern, in dem sie künftig neben den GPK auch die Legislativkommissionen mit wissenschaftlicher Expertise bedient. Sie kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass dem Verfassungsauftrag der WP in der Praxis nachgelebt wird. Dem steht das doppelte Risiko entgegen, dass die PVK infolge mangelnder Ressourcen die Nachfrage der Legislativkommissionen nach WP nicht befriedigen kann oder dass umgekehrt die Legislativkommissionen kaum WP bei der PVK in Auftrag geben.

Vor diesem Hintergrund skizziert der Geschäftsplan eine Reihe von internen und externen Erfolgsfaktoren für die Umsetzung des erweiterten gesetzlichen Auftrags der PVK. Eine erfolgreiche Erfüllung des neuen Auftrags setzt insbesondere voraus, dass

- die Legislativkommissionen das Instrument der WP kennen und für wichtig befinden;
- die PVK als parlamentarisches Kompetenzzentrum gut sichtbar ist und über die Unterstützung von Entscheidungsträgern in der Bundesversammlung und in den Parlamentsdiensten verfügt;
- die Rollen und Verantwortlichkeiten der Legislativkommissionen als Auftraggeber und der PVK als Auftragnehmerin von WP klar definiert sind;
- die Legislativkommissionen und ihre Sekretariate über die notwendige Kompetenzen und Ressourcen zur Planung, Begleitung und Verwertung komplexer WP verfügen;
- die PVK ihre Mandate kundengerecht und professionell ausführt;
- die PVK in Abhängigkeit der Nachfrage nach WP mit genügend Ressourcen ausgestattet wird, um ihre Mandate schnell und flexibel ausführen zu können.

Die Umsetzung des Geschäftsplans erfolgt in drei Phasen. In der Pilotphase (2004-2005) geht es darum, den Auftrag der WP bei den Legislativkommissionen und ihren Sekretariaten bekannt zu machen, gegenseitige Erwartungen und Verantwortlichkeiten zu klären und konkrete Erfahrungen mit WP zu sammeln. In der Evaluationsphase (2006) werden diese Erfahrungen bilanziert; die Produktpalette, die Strukturen und Verfahren werden nötigenfalls angepasst und entsprechende Ressourcen mobilisiert. Auf dieser Grundlage sollte die PVK in der Konsolidierungsphase (ab 2007) schliesslich in der Lage sein, ihren erweiterten Auftrag gesetzeskonform und zur Zufriedenheit ihrer Auftraggeber zu erfüllen.

5.2

Verwaltungsinterne Umsetzung von Artikel 170 BV

Neben den parlamentarischen Arbeiten wurden auch seitens der Exekutive Umsetzungsschritte von Artikel 170 BV eingeleitet. Die Generalsekretärenkonferenz

(GSK) hat eine interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsüberprüfungen“ (Idekowi) eingesetzt und diese mit der Ausarbeitung von konkreten Umsetzungsoptionen von Artikel 170 BV innerhalb der Bundesverwaltung beauftragt. Prioritäre Themen der Idekowi sind unter anderem die Förderung der Evaluationskultur beim Bund, die Arbeitsteilung der verschiedenen mit WP befassten Kontrollorgane von Parlament, Verwaltung und EFK sowie institutionelle Rahmenbedingungen (z.B. Evaluationsklauseln) der Evaluationsfunktion beim Bund. Die PVK ist in der Idekowi vertreten und arbeitet an deren Bericht mit, der im 2. Quartal 2004 zuhanden der GSK abgeschlossen werden soll.

6 Prioritäten der PVK für das Jahr 2004

Was das Kerngeschäft der Evaluation betrifft, wird die PVK im Jahr 2004 ihre in Abschnitt 3 präsentierten Projekte abschliessen. Auf der Grundlage der im Januar 2004 beschlossenen Jahresplanung der GPK wird die PVK sodann drei neue Evaluationsprojekte im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht starten (vgl. dazu Kapitel IV des Tätigkeitsberichts 2002/2003 der GPK).

Mittels parlamentsinterner Öffentlichkeitsarbeit wird die PVK im Jahr 2004 ihre erweiterte Produktpalette bekannt machen und die Legislativkommissionen und ihre Sekretariate für den Verfassungsauftrag der Wirksamkeitsüberprüfung sensibilisieren. Im Rahmen von Workshops sollen die gegenseitigen Erwartungen und Verantwortlichkeiten bei der Abwicklung von WP geklärt werden. Eine entsprechende Nachfrage vorausgesetzt, wird die PVK bereits im Jahr 2004 eine WP zuhanden einer Legislativkommission ausführen. Die PVK wird ausserdem ihre Mitarbeit an der interdepartementalen Arbeitsgruppe Idekowi fortsetzen und sich am Umsetzungskonzept von Artikel 170 BV innerhalb der Bundesverwaltung in konsultativer Form beteiligen.

Schliesslich wird die PVK weiterhin ihre Forschungsergebnisse mittels Fachpublikationen, Vorträgen und universitären Lehrveranstaltungen einem weiteren Publikum zugänglich machen und den fachlichen Austausch mit vergleichbaren Organen pflegen.

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BWI	Bretton-Woods-Institutionen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ENHK	Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GSK	Generalsekretärenkonferenz
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz
Hg.	Herausgeber
Idekowi	Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsüberprüfungen“
IWF	Internationaler Währungsfonds
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
Osec	Osec Business Network Switzerland
ParlG	Parlamentsgesetz
ParlVV	Parlamentsverwaltungsverordnung
PRS	Präsenz Schweiz
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNB	Schweizerische Nationalbank
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WP	Wirksamkeitsüberprüfung