

Jahresbericht 2004 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

**Anhang zum Jahresbericht 2004 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 21. Januar 2005

Inhaltsverzeichnis

1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung	3
1.1 Evaluation – ein Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung	3
1.2 Evaluationen im parlamentarischen Kontext	3
1.3 Dienstleistungen der PVK	4
1.4 Institutionelles Umfeld und Ressourcen der PVK	4
1.5 Aufbau des vorliegenden Jahresberichts	5
2 Abgeschlossene Evaluationen im Jahr 2004	5
2.1 Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge	5
2.2 Konsumentenschutz im Bereich des elektronischen Handels	10
2.3 Zwischenbilanz zur Tätigkeit von Präsenz Schweiz (sistiertes Projekt)	13
3 Im Jahr 2004 neu gestartete Projekte	14
3.1 Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung	15
3.2 Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung	17
3.3 Die „KMU-Tests“ des Bundes	18
3.4 Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	20
4 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK	22
5 Weitere Aktivitäten	24
5.1 Eine Zwischenbilanz der Evaluationsfunktion des Bundesparlaments	24
5.1.1 Evaluationen im Rahmen der Oberaufsicht	24
5.1.2 Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 170 BV	26
5.2 Umsetzung von Artikel 170 Bundesverfassung innerhalb der Exekutive	28
6 Verwendung des Expertencredits	29
7 Prioritäten für das Jahr 2005	29
Abkürzungsverzeichnis	31

1 Die PVK – Evaluationsdienst der Bundesversammlung

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

1.1 Evaluation – ein Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung

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

1.2 Evaluationen im parlamentarischen Kontext

Im parlamentarischen Bereich werden Evaluationen einerseits von den GPKs eingesetzt, denen die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und weiterer Träger von Bundesaufgaben obliegt. Die GPKs 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 in der vergangenen Dekade als zunehmend 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

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

Evaluationen sind zeitaufwändig und methodisch anspruchsvoll. Die Kommissionen delegieren ihre Durchführung deshalb an professionelle Fachstellen. Oft wird die Durchführung von parlamentarischen Evaluationen mittels Postulate, direkter Aufträge an den Bundesrat oder gesetzlicher Evaluationsklauseln an die Exekutive delegiert. Darüber hinaus verfügt das Parlament mit der PVK über einen eigenen, von der Verwaltung unabhängigen Evaluationsdienst. Schliesslich kann das Parlament auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit Evaluationen vorab im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Massnahmen des Bundes beauftragen.

1.3 Dienstleistungen der PVK

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

Mit Inkrafttreten des neuen ParlIG hat sich der Aufgabenbereich der PVK erweitert. Sie bleibt in erster Linie ein Fachdienst der GPKs, führt aber auf Antrag auch Evaluationen zuhanden der Legislativkommissionen durch, wobei den Kontrollkommissionen bei der Zuteilung der Evaluationsmandate eine Koordinationsfunktion zukommt.

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

1.4 Institutionelles Umfeld und Ressourcen der PVK

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

Zur Erfüllung seines Auftrags steht dem Dienst ein interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam mit 360 Stellenprozenten und ein administratives Sekretariat zur Verfügung. Die PVK verfügt über weitreichende Informationsrechte. Sie verkehrt mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt und kann von ihnen zweckdienliche Auskünfte und

Unterlagen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt. Die PVK sorgt für den Schutz ihrer Informationsquellen und behandelt ihre Evaluationsergebnisse bis zum formellen Publikationsbeschluss der Kommissionen vertraulich. Sie kann externe Sachverständige beiziehen und ihnen die notwendigen Rechte zuweisen.

1.5 Aufbau des vorliegenden Jahresberichts

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Aktivitäten der PVK im Jahr 2004. Kapitel 2 berichtet über die im Berichtsjahr abgeschlossenen, Kapitel 3 über die neu gestarteten Evaluationsprojekte. Des weiteren fasst der vorliegende Jahresrückblick Publikationen von PVK-Autoren, die ausserhalb der dienstinternen Schriftenreihe erschienen sind, zusammen (s. Kap. 4), berichtet über weitere Aktivitäten der PVK (s. Kap. 5), legt Rechenschaft über die Verwendung des Expertencredits ab (s. Kap. 6) und schliesst mit einem Ausblick über die Herausforderungen der PVK im Jahr 2005 (s. Kap. 7).

2 Abgeschlossene Evaluationen im Jahr 2004

2.1 Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge

Im Jahr 2002 löste der Bundesrat mit der Ankündigung, den Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge zu senken, ein politisches Sommergewitter aus. Unter Beschuss gerieten dabei vor allem die Sammeleinrichtungen der Lebensversicherer. Unter dem Titel „Rentenklaus“ wurde diesen vorgeworfen, die Gewinne aus der Anlage von Mitteln der beruflichen Vorsorge in den guten Börsenjahren zumindest teilweise abgeschöpft zu haben und deshalb nicht mehr in der Lage zu sein, den Mindestzins von damals 4% weiterhin zu garantieren.

Vor diesem Hintergrund und auf Grund zweier direkt an die GPKs gerichteter Vorstösse hat die Arbeitsgruppe „BVG“ der beiden GPKs die PVK beauftragt, die Ermittlung und die Verteilung von Überschüssen bei Sammeleinrichtungen der Versicherungsgesellschaften zu untersuchen. Die PVK hat auf der Basis eines Expertengutachtens von Prof. Heinz Schmid zu Handen der Arbeitsgruppe einen Bericht erstellt.² Die Untersuchung legte das Schwergewicht auf die Verhältnisse in den Jahren 1997 bis und mit 2002.

Ermittlung der Überschüsse

Mit dem Vorwurf des „Rentenklaus“ sind in erster Linie die Anlageerträge angesprochen, welche die Versicherungsgesellschaften im Rahmen der Anlage von Sparbeiträgen ihrer Sammeleinrichtungen erzielten. Die Untersuchung zeigt, dass die Lebensversicherungsgesellschaften die Sparkapitalien aus ihren Sammeleinrichtungen zusammen mit den Geldern aus anderen Versicherungszweigen (Kranken-, Unfall-, Einzel- und Kollektivlebensversicherung) anlegten. Die aus dem Gesamtvermögen erwirtschafteten Erträge wurden nach Verteilungsschlüsseln auf die einzelnen Versicherungszweige aufgeteilt. Gemäss Expertengutachten waren bei dieser Verteilung neben den rein finanztechnischen Überlegungen auch

² Schmid, Heinz, 2004: Expertise „Überschussverteilung“. Biel-Benken.

geschäftspolitische Erfordernisse im Rahmen des Konzerns, das Verhalten der Konkurrenz und die Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit von grosser Bedeutung. Die Ermittlung der Anlageerträge und der daraus ausgeschütteten Überschüsse beruhte also auf Entscheiden, welche mit beträchtlichen Ermessensspielräumen verbunden waren. Weder bei allen Versicherungsgesellschaften noch bei den Aufsichtsbehörden wurden diese Verteilprozesse dokumentiert. Angesichts eines Anlagevolumens in dreistelliger Milliardenhöhe, welches zu grossen Teilen über staatlich erzwungene Vorsorgebeiträge angespart wurde, wirkt dieser Befund eher befremdlich. Die Intransparenz ist so gross, dass die Überschüsse, welche die Versicherungsgesellschaften aus der Anlage von Vorsorgevermögen ihrer Sammeleinrichtungen erzielten, mit verhältnismässigem Aufwand nicht mehr zu ermitteln sind. Die Frage, ob ein „Rentenklau“ auf dieser Stufe stattgefunden hat, kann deshalb nicht mehr beantwortet werden.

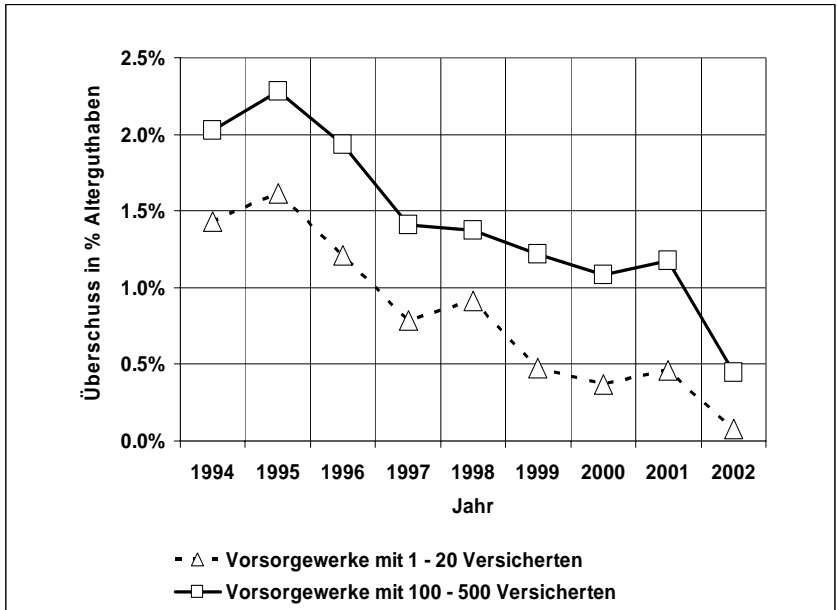
Verteilung der Überschüsse

Aufgrund ihrer zweistufigen Konstruktion leiteten die Sammeleinrichtungen die Überschüsse, welche ihnen von der Versicherungsgesellschaften zugeteilt wurden, nicht direkt an die Versicherten weiter. In einem ersten Verteilschritt wurden die Überschüsse auf die einzelnen Vorsorgewerke verteilt.³ Die Analyse der Daten von vier Lebensversicherungsgesellschaften zeigt, dass nur ein Teil der Vorsorgewerke überhaupt Überschussanteile erhielten. Zudem erhielten Vorsorgewerke mit vielen Versicherten deutlich höhere Überschüsse als solche mit wenigen Versicherten. Die Abbildung 1 illustriert die letzte Feststellung am Beispiel einer der untersuchten Lebensversicherungsgesellschaften.

Erst im zweiten Verteilschritt gelangte das Geld von den Vorsorgewerken zu den Versicherten. Dieser Verteilschritt konnte bei einer Lebensversicherungsgesellschaft untersucht werden. Das zentrale Ergebnis lautet: Vorsorgewerke, welche von ihrer Sammeleinrichtung Überschussanteile erhielten, haben diese ungleich auf die Versicherten verteilt. Nur jeder zweite Versicherte konnte von Überschussanteilen seines Vorsorgewerkes profitieren, die andere Hälfte ging leer aus.

³ Vorsorgewerke stellen gewissermassen die individuellen Pensionskassen der bei einer Sammeleinrichtung angeschlossenen Firmen dar.

Überschuss in Prozent Altersguthaben bei kleinen und grossen Vorsorgewerken einer Lebensversicherungsgesellschaft



Quelle: Schmid, Heinz, 2004: Expertise „Überschussverteilung“, Biel-Benken

Es kann durchaus Gründe geben, die eine ungleiche Verteilung als sachgerecht ausweisen und damit keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen (z. B. ungleiche Risikostruktur oder unterschiedlicher Verwaltungsaufwand). Das Vorliegen solcher Gründe müsste aber für fast jede festgestellte Ungleichheit im Einzelfall abgeklärt werden. Dies war im zeitlichen und finanziellen Rahmen der Untersuchung nicht möglich. Immerhin fanden die Experten keine Anhaltspunkte für systematische Verletzungen des Gleichbehandlungsgebots. Sie weisen aber darauf hin, dass bei der Zuteilung der Überschüsse Kriterien wie Marketingüberlegungen, Gegengeschäfte etc. eine Rolle gespielt haben können, welche unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung problematisch sind. Die Experten stellten zudem fest, dass die Verwendung von Überschüssen zur einseitigen Reduktion der Arbeitgeberbeiträge eine geläufige Praxis darstellte. Diese ist gemäss einer neueren Bundesgerichtsentscheid als rechtswidrig einzustufen (BGE 128 II 24 vom 26.11.2001).

Behördliche Aufsicht

Die vorliegenden Ergebnisse lassen zumindest Zweifel darüber aufkommen, ob die Ermittlung und die Verteilung der Überschüsse immer im Sinne des Gesetzes vorgenommen wurden. Es stellt sich also die Frage, ob die Aufsicht der Behörden

im Falle der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften hinreichend funktioniert hat.

Da sich die Sparkapitalien der Sammeleinrichtung im Vermögen einer privaten Unternehmung, nämlich der jeweiligen Versicherungsgesellschaft (und nicht im Vermögen der Sammeleinrichtung selbst) befanden, fiel die Anlage dieser Gelder und die Ermittlung allfälliger Überschüsse unter die Versicherungsaufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungen (BPV). Zwar sah das Aufsichtsrecht keine Kontrolle der Angemessenheit dieser Überschüsse vor. Es verpflichtete die Behörden aber, die Versicherten vor Missbrauch zu schützen. Weder die Datenbasis des BPV noch die bisherige Rechnungslegungspraxis der Versicherer waren allerdings hinreichend, einen allfälligen Missbrauch der Versicherten überhaupt zu erkennen. Es fehlten hierzu die nötigen Angaben zu den Verteilschlüsseln, welche für die Aufteilung der Anlageerträge auf die Sparkapitalien der zweiten Säule einerseits und die anderen Versicherungszweige andererseits verwendet wurden. Es mangelte aber nicht nur an aussagekräftigen Zahlen, sondern auch an Kriterien für die Feststellung eines allfälligen Missbrauchs der Versicherten.⁴ Der Bundesrat erliess nämlich entgegen einer entsprechenden Forderung in Artikel 42 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)⁵ bis Ende 2003 keinerlei ergänzende Bestimmungen, welche den Tatbestand des Missbrauchs definierten oder allfällige Missstände im Zusammenhang mit der Beteiligung der Versicherten an den Anlageerträgen ins Visier nahmen. Der Bundesrat nahm somit seine Führungsrolle in dieser wichtigen Frage nicht wahr.

Hinsichtlich der Verteilung von Überschussanteilen innerhalb der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften überschneiden sich die behördlichen Aufsichtszuständigkeiten. Gemäss VAG hat das BPV im Rahmen der Tarifkontrolle die Überschusspläne der Versicherungsgesellschaften zu genehmigen und zu kontrollieren. Die Überschusspläne regeln die Verteilung der Überschüsse zumindest bis auf Stufe Vorsorgewerk. Somit musste das BPV auch Vorgänge innerhalb der Sammeleinrichtung beaufsichtigen. Gemäss Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)⁶ ist aber das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) für die Aufsicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen, also auch über die Sammeleinrichtungen der Versicherungsgesellschaften, zuständig. Paradoxerweise ergab sich aus dieser Überschneidung der Aufsicht eine eigentliche Aufsichtslücke. Das BPV beaufsichtigte nur die plangemässe Verteilung von den Sammeleinrichtungen an die Vorsorgewerke. Im Rahmen von Stichprobenkontrollen ergaben sich in diesem Zusammenhang auch einzelne Beanstandungen. Die zweite Stufe, die Verteilung vom Vorsorgewerk an die einzelnen Versicherten, wurde vom BPV aber nicht beaufsichtigt. Es verliess

⁴ Vor diesem Hintergrund interpretierte das BPV den Schutz vor Missbrauch dahingehend interpretiert, die Versicherten vor unseriösen Anbietern zu schützen, welche ihre Kunden mit nicht finanzierbaren Leistungsversprechungen köderten. Es kontrollierte deshalb vor allem, ob die Mittel der Versicherungen ausreichen, um die versprochenen Leistungen sicherzustellen (Solvenzsicherung).

Die Anforderungen an die Sicherheit der Mittel (die Sparkapitalien, deren garantierte Verzinsung und die sich daraus ergebenden Rentenansprüche) sind deutlich strenger als diejenigen, welche das BVG an die Sicherheit der Mittel bei (autonomen) Vorsorgeeinrichtungen stellt.

⁵ Bundesgesetz vom 23.6.1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR 961.01).

⁶ Bundesgesetz vom 25.6.1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40).

sich hierbei auf die Aufsichtszuständigkeit des BSV. Das BSV verfügte aber nicht über Daten, welche eine Aufsicht über die Verteilung der Überschüsse auf dieser Stufe erlaubt hätten. Es verliess sich bezüglich der Behördenaufsicht auf das BPV, wohl aufgrund der Überlegung, dass die gesamte Überschussverteilung bis hinunter auf die Stufe der einzelnen Versicherten von den Versicherungsgesellschaften abgewickelt wurde. Die behördliche Aufsicht fiel somit gleichsam zwischen Stuhl und Bank.

Die dargestellten Lücken der behördlichen Aufsicht sind deshalb von besonderer Tragweite, weil im Falle der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften die vorbehördlichen Kontrollen nicht wie vom BVG beabsichtigt gespielt haben dürften. Die enge personelle und organisatorische Verflechtung zwischen den Organen der Sammeleinrichtungen und der Versicherungsgesellschaften sowie die besondere Umsetzung des Paritätsgebotes führten zu einer ausgeprägten Dominanz der Versicherungsgesellschaften im gesamten Verteilprozess.

Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse sind insgesamt sehr ernüchternd. Die vorliegenden Daten können zwar den behaupteten „Rentenklau“ nicht nachweisen, sie widerlegen diese Behauptung allerdings auch nicht. Das Fehlen aussagekräftiger Daten zum kapitalintensivsten Zweig des Schweizerischen Sozialversicherungssystems und die damit zusammenhängende Intransparenz über Anlagevolumen und Anlageerträge bei privaten Versicherungsgesellschaften stellen ein gravierendes Defizit dar. Auf dieser Ebene, bei der nachvollziehbaren Generierung und Zuteilung der Überschüsse innerhalb der Lebensversicherungsgesellschaft, liegt denn auch das eigentliche Hauptproblem. Die empirischen Analysen haben aber gezeigt, dass auch bei der Verteilung der Überschüsse innerhalb der Sammeleinrichtungen Verbesserungsbedarf besteht. Es wurden diesbezüglich Ungleichheiten nachgewiesen, welche die Notwendigkeit einer funktionierenden Kontrolle und behördlichen Aufsicht zeigen. Vor diesem Hintergrund wiegt die Einsicht schwer, dass im Falle der Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften weder die paritätische Kontrolle, noch die behördliche Aufsicht wirksam funktionierten.

Im Rahmen der BVG-Revision sind bereits wichtige Grundlagen für eine Verbesserung der Transparenz und der Wahrung einer paritätischen Kontrolle eingeleitet worden. Auch der Bundesrat und die zuständigen Ämter haben im Rahmen der Verordnungsgebung bereits wichtige Wegmarken gesetzt. Weitere Massnahmen lässt der Bundesrat durch eine Expertengruppe prüfen. Letztlich wird aber nur der konkrete Vollzug bereits beschlossener oder noch zu beschliessender Massnahmen zeigen, ob das Ziel einer transparenten zweiten Säule und einer wirksamen Aufsicht erreicht werden kann. Aus diesem Grund hat die GPK des Nationalrats (GPK-N) beschlossen, die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen weiterhin kritisch zu verfolgen.

2.2

Konsumentenschutz im Bereich des elektronischen Handels

Am 8. Mai 2003 beauftragte die GPK-N die PVK mit einer Evaluation des Konsumentenschutzes auf dem Gebiet des elektronischen Handels. Die PVK legte am 16. Oktober 2003 einen Zwischenbericht zu diesem Thema vor. Die Kommission beschloss darauf, sich auf vertragliche Fragen und den Datenschutz zu konzentrieren. Zu prüfen war insbesondere, ob die bestehende Gesetzgebung auf eine Weise umgesetzt wird, die den Konsumentenschutz im Bereich des E-Commerce gewährleistet.

Für diese Evaluation zog die PVK Fachliteratur und einschlägige Statistiken bei und führte Interviews mit Personen durch, die in diesem Bereich tätig sind.

Der Schlussbericht wurde der Kommission am 13. Mai 2004 vorgelegt. Er weist zunächst darauf hin, dass der elektronische Handel sowohl für Verbraucher als auch für Anbieter ein weites Feld neuer Möglichkeiten eröffnet.

Die Schweiz nimmt einen Spitzenplatz ein, was die technologischen Infrastrukturen anbelangt. Es ist das Land mit den meisten Computern pro Kopf und in dem 63% der Einwohner regelmässig das Internet nutzen (gegenüber lediglich 43% in der Europäischen Union). Hingegen steht die Schweiz bezüglich der Fähigkeit ihres Marktes, die Möglichkeiten im Bereich des elektronischen Handels zu nutzen, nur gerade auf Platz 15. Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) kaufen zudem nur 6,4% der Schweizer Bevölkerung regelmässig über Internet ein. Verglichen mit Ländern mit ähnlichem Lebensstandard und Zugangsmöglichkeiten zum Internet, wie Dänemark, Schweden und die Niederlande, sind die Schweizer Konsumenten weniger zahlreich. Der Schweizer Konsument scheint also, vor allem was die vertraglichen Aspekte und den Datenschutz betrifft, noch nicht das nötige Vertrauen entwickelt zu haben.

Die Schweiz verfügt im Bereich E-Commerce über kein spezifisches Gesetz. Es sind verschiedene Erlasse – Obligationenrecht (OR),⁷ Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG),⁸ Bundesgesetz über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG),⁹ Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG),¹⁰ – die den Akteuren den Rückgriff auf dieses Institut erlauben.

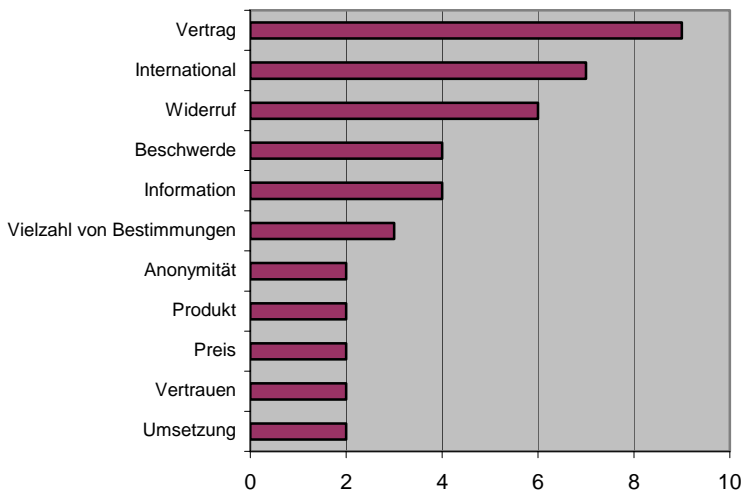
7. Bundesgesetz vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220).

8. Bundesgesetz vom 19.12.1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG; SR 241).

9. Bundesgesetz vom 5.10.1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG; SR 944.0).

10. Bundesgesetz vom 19.6.1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1).

Häufigkeit der Probleme bei den vertraglichen Aspekten im Bereich E-Commerce (Anzahl Nennungen in 13 Interviews)



Quelle: PVK

Die Besonderheiten des E-Commerce erschweren den Schweizer Konsumenten allerdings eine freie, klare und überlegte Entscheidung. So fehlen Verpflichtungen im Bereich der vorvertraglichen Information, beispielsweise über die Identität des Anbieters; sanktioniert wird nur unlauteres Verhalten. Desgleichen fehlt ein Widerrufsrecht, und auch die Sachgewährleistung ist nicht angemessen geregelt.

Problematisch ist die Umsetzung der Rechte und Pflichten im Bereich Information. Zwar verlangt das KIG die Bekanntgabe der wesentlichen Produkteigenschaften, was in der Praxis jedoch toter Buchstabe geblieben ist. Das KIG bildet auch keine Grundlage für eine Kontrolle unlauterer Vertragsbestimmungen.

Schliesslich ist festzustellen, dass von der Möglichkeit, bei Streitigkeiten die Gerichte anzurufen, seit der Entwicklung des Internet in keinem einzigen Fall Gebrauch gemacht wurde. Dieser Umstand ist auf ein unausgeglichenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zurückzuführen.

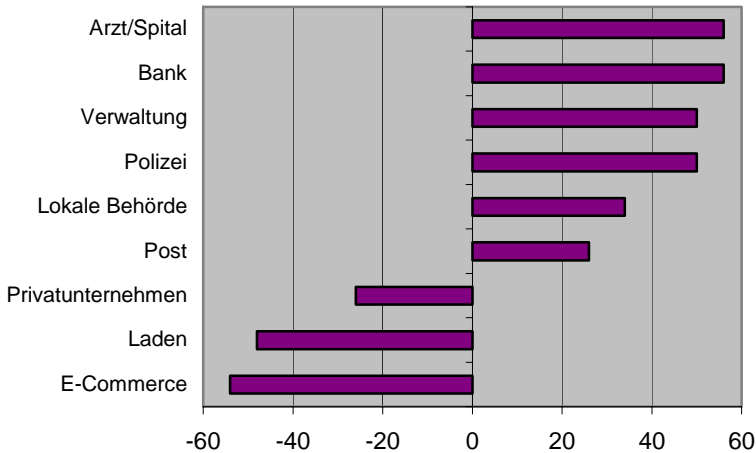
Der Datenschutz im E-Commerce stützt sich auf das abstrakt und technologieneutral formulierte DSG. Dieses enthält keine spezifischen Artikel für den Internet-Bereich. Für die konkrete Auslegung von einzelnen Artikeln und von Begriffen ist es auf Gerichtsentscheide angewiesen. Da bis jetzt keine solche Entscheide bestehen, führt dies zu Rechtsunsicherheiten.

Die Aufsicht über Bundesorgane und Privatpersonen bezüglich DSG obliegt dem eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDSB). Im Bereich E-Commerce als solchem hat dieser aber bisher noch keine Empfehlungen erlassen und somit seine

Kompetenzen nicht ausgeschöpft. Der Datenschutz, der vor allem auch eine präventive Wirkung haben soll, würde von Empfehlungen und Gerichtsentscheiden profitieren.

Abbildung 3

Netto-Rate der Sicherheit¹¹ der Schweizer Konsumenten in Bezug auf verschiedene Organisationen, welche ihre Daten aufbewahren (in %)



Quelle: PVK, gestützt auf den Conseil pour la protection de la personnalité, 2004 : Les droits individuels battus en brèche ? Kummer Public Affairs : Bern. S.7

Nicht einhalten können im E-Commerce-Bereich die Inhaber von Datensammlungen die Verpflichtung, die Daten auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Die Anonymität des Internets lässt diese Überprüfung in einem zumutbaren Rahmen nicht zu. Das Auskunftsrecht wird relativ gut eingehalten. Auf Anfrage wird den Konsumenten meistens die gewünschte Information gegeben. Die Problematik besteht aber darin, dass der Konsument im Internet nicht immer seine Daten verfolgen kann und daher auch nicht weiss, welche Unternehmen seine Daten in einer Datenbank führen. Im Weiteren kann der Konsument, als vorsorgliche Massnahme zum Schutz seiner Persönlichkeit, lediglich verlangen, dass seine Daten berichtigt, vernichtet und nicht an Dritte weitergegeben werden, aber er kann eine Bearbeitung der Daten nicht untersagen.

Andere Bestimmungen über das Register der Datensammlungen und über die organisatorischen Massnahmen weisen erhebliche Vollzugsprobleme im E-Commerce Bereich auf.

Die Schweiz erlaubt die Bekanntgabe von Daten durch Unternehmen in Länder, welche einen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz aufweisen. Im Gegensatz zur

¹¹ Die Nettorate der Sicherheit zeigt die Differenz zwischen den Personen, die sich ganz sicher oder ziemlich sicher wähnen, und denjenigen, die sich nicht wirklich in Sicherheit oder überhaupt nicht in Sicherheit wähnen.

EU strebt die Schweiz bei Staaten ohne gleichwertigen Datenschutz zurzeit keine vertragliche Regelung an. Schweizer Unternehmen müssen mit jedem einzelnen Unternehmen in einem Staat ohne gleichwertigen Datenschutz Verträge aushandeln.

Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Aspekte hängt der Schutz des Schweizer Konsumenten von seinen Optionen bezüglich der zuständigen Gerichte, von der Wahl des anwendbaren Rechts und vom Vollzug der richterlichen Anordnung ab. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht¹² und die Konvention von Lugano¹³ werfen Probleme hinsichtlich Begriffsbestimmung und Anwendung auf. Im Allgemeinen hat der passive Schweizer Konsument die Möglichkeit einer Klage vor dem Gericht seines Wohnortes und untersteht dem Schweizer Recht. Dies hat zur Folge, dass er in zahlreichen Fällen weniger gut geschützt ist als ein europäischer Konsument.

Ein ausländischer Konsument, der sich auf eine Schweizer Website stützt, kann bei Streitigkeiten über unlauteren Wettbewerb eine Klage beim Seco einreichen und auf dessen Dienste zurückgreifen, damit es für ihn eine Klage einreicht. Diese Möglichkeit steht dem Schweizer Konsumenten nicht zu.

Labels und Selbstregulationen können gesetzliche Bestimmungen sinnvoll ergänzen. In der Schweiz sind jedoch die drei Labels des E-Commerce kaum verbreitet, und die wenigen alternativen Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten werden von den Konsumenten nicht genutzt.

Auf Grund der oben beschriebenen gesetzlichen Lücken und den Vollzugsproblemen, bleibt das mangelhafte Vertrauen des Schweizer Konsumenten bestehen. Das wirtschaftliche Potenzial des E-Commerce kann zudem nicht vollständig ausgeschöpft werden.

2.3 Zwischenbilanz zur Tätigkeit von Präsenz Schweiz (sistiertes Projekt)

Die GPKs haben die PVK im Jahresprogramm 2003 mit der Erstellung einer Projektskizze zur Evaluation von Präsenz Schweiz (PRS) beauftragt. PRS, als dezentrale Verwaltungseinheit administrativ der politischen Direktion im Eidgenössischen Departement des Äusseren (EDA) zugewiesen, nahm vor knapp vier Jahren ihre Tätigkeit auf. Sie hat als nationale „PR-Agentur“ 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.

Schon bei der parlamentarischen Behandlung des Bundesgesetzes über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland,¹⁴ der gesetzlichen Grundlage von PRS, war die Schaffung dieser Organisation nicht unumstritten. Im Oktober 2001 verlangte eine Motion im Nationalrat sogar deren Aufhebung. Über die Tätigkeit von PRS wurde in der Presse zuweilen kritisch berichtet. Dabei wurde der

¹² Bundesgesetz vom 18.12.1987 über das Internationale Privatrecht (IPRG; SR 291).

¹³ Übereinkommen vom 16.9.1988 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (SR 0.275.11).

¹⁴ Bundesgesetz vom 24.3.2000 über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland (SR 194.1).

Organisation neben mangelnder Präsenz bei wirklich relevanten und imagewirksamen Ereignissen auch das angeblich fehlende Profil ihrer Aktivitäten vorgeworfen.

Erste Vorabklärungen der PVK liessen folgende Untersuchungsfragen als für ein Projekt geeignet erscheinen: 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 weiterer 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?

Infolge von Kapazitätsengpässen bei der GPK des Ständerats (GPK-S) musste der Start dieses Projekts jedoch auf 2004 verschoben werden. Deshalb wurde die definitive Auftragserteilung im Rahmen der Jahresplanung 2004 der GPKs neu überprüft. Weil den GPKs andere Evaluationsaufträge zuhanden der PVK dringlicher erschienen, haben sie die Ausführung der Evaluation zur Tätigkeit von PRS bis auf weiteres sistiert.

3 Im Jahr 2004 neu gestartete Projekte

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 2003 unterbreitete die PVK den GPKs eine Liste mit Evaluationsanträgen zu folgenden Themen:

- Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung
- Bildung-Forschung-Technologie: Zwischenbilanz zur Umsetzung ausgewählter Reformziele
- Pro Helvetia: Auftrag, Organisationsstrukturen und Koordination mit anderen Organen der Kulturförderung des Bundes
- Bestandesaufnahme Buwal
- Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung
- Koordinationsdefizite in der Raumordnungspolitik des Bundes
- „KMU-Tests“ des Bundes
- Rolle und Effizienz des Preisüberwachers
- NOVE-IT: Abklärung des Untersuchungsbedarfs aus der Optik der Oberaufsicht
- Koordination in den auswärtigen Angelegenheiten
- FLAG: Wettbewerbsverzerrung durch das Bundesamt für Landestopografie?
- Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht
- Vollstreckung von Bundesgerichtsentscheiden in den Kantonen

- Vielfältige Rollen des Bundes bei der Führung der Unternehmen des vierten Kreises

Gestützt auf diese Liste beauftragten die GPKs die PVK daraufhin mit der Ausführung der folgenden vier Evaluationsmandate

- Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung
- Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung
- „KMU-Tests“ des Bundes
- Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

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

3.1 Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung

Die Invalidenversicherung (IV) verzeichnet seit einiger Zeit ein beunruhigendes Rentenwachstum. Zwischen 1990 und 2003 stieg die Anzahl der Rentenbezüger um rund 65% auf 271'039 Personen an. Als Folge davon ist die IV in eine finanzielle Schieflage geraten. Im Jahr 2003 betrugen die Ausgaben der IV rund 10 Milliarden Franken, und die Versicherung verzeichnete ein Defizit von 1,5 Milliarden Franken.

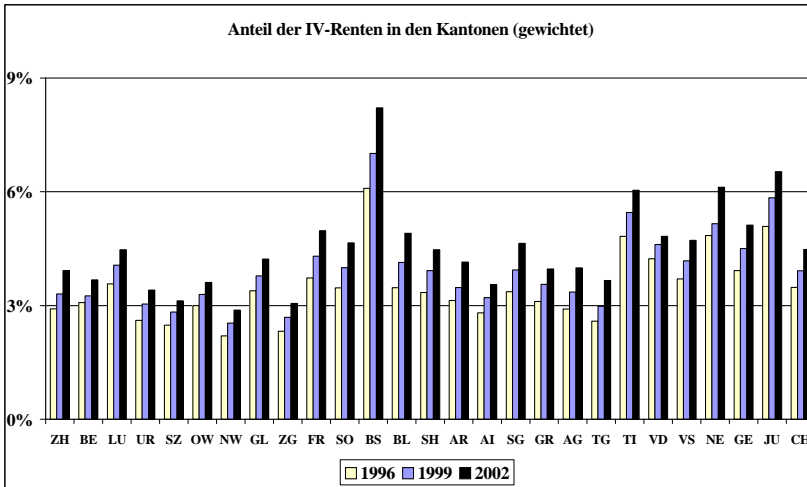
Abgesehen von den damit verbundenen Finanzierungsproblemen widerspricht das Phänomen des IV-Rentenwachstums dem Grundsatz der „Wiedereingliederung vor Rente“ und ist auch sozialpolitisch problematisch, denn die Berentung führt oft zu sozialer Isolation und zur Chronifizierung von Gesundheitsschäden.

Vor diesem Hintergrund hat die GPK-S die PVK am 20. April 2004 mit einer Untersuchung ausgewählter Aspekte der IV beauftragt. Das Ziel dieser Analyse ist die Unterstützung der parlamentarischen Oberaufsicht über den Vollzug der IV; Hinweise auf allfällige Lücken und Mängel in der Gesetzgebung sollen überdies in die 5. IV-Revision einfließen.

Mittels einer Literaturanalyse identifizierte die PVK in einem ersten Analyseschritt verschiedene Faktoren des Rentenwachstums und zeigte den Forschungsstand zu den einzelnen Faktoren auf. Der Zwischenbericht der PVK zuhanden der GPK-S listet 24 verschiedene versicherungsinterne und –externe Faktoren des Rentenwachstums auf; zu diesen Faktoren gehören etwa die demografische Alterung oder der medizinische Fortschritt, aber auch IV-interne Elemente wie die langen Verfahrensdauern bei der Beurteilung von Rentengesuchen, Koordinationsmängel mit anderen Sozialwerken oder Probleme bei der Bundesaufsicht über die kantonalen IV-Stellen (IVST). Aufgrund des Zwischenberichts der PVK ortete die GPK-S beim letztgenannten Aspekt den grössten Klärungsbedarf.

Das BSV hat im Bereich der IV neben Aufgaben im Bereich des Vollzugs und der Gesetzgebung namentlich auch die Funktion, den Versicherungsvollzug durch die kantonalen IVST zu beaufsichtigen. Statistische Vergleiche zeigen, dass der Anteil der IV-Rentner an der aktiven Bevölkerung je nach Kanton teilweise beträchtlich variiert.

Anteil der IV-Renten in den Kantonen (gewichtet)



Quelle: BSV 2003

Die festgestellten Differenzen lassen sich einer Studie¹⁵ im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 45 zufolge mit strukturellen Unterschieden¹⁶ zwischen den Kantonen allein nicht erklären, sondern müssen auch auf die unterschiedlichen Vollzugspraktiken der IVST zurückgeführt werden. Stichproben zeigen überdies bei einer nicht unbedeutenden Zahl überprüfter Dossiers Unzulänglichkeiten bei den Leistungsentscheiden der IVST – mit erheblichen Kostenfolgen.¹⁷ Solche Feststellungen werfen nicht nur Fragen zu den Praktiken der betroffenen IVST auf; es stellt sich auch die Frage, wie das BSV seine Aufsichtsrolle gegenüber den IVST wahrnimmt. Angesichts der Tatsache, dass sich in den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der IV seit längerem Veränderungen abzeichnen und das Phänomen des IV-Rentenanstiegs auch in anderen OECD-Ländern seit geraumer Zeit bekannt ist, interessiert auch die Frage, wie das BSV seine Aufgaben im Bereich des Monitorings und der Weiterentwicklung der Gesetzgebung in den vergangenen Jahren wahrgenommen hat.

Gestützt auf den Zwischenbericht der PVK beauftragte die GPK-S deshalb die PVK am 22. September 2004 mit einer Evaluation der Rolle des BSV in der IV. Die Evaluation hat aufzuzeigen, wie das Amt in den Bereichen der Aufsicht und der Weiterentwicklung der Gesetzgebung seine Aufgaben konkret wahrnimmt, ob es seine Spielräume nutzt, welche Wirkungen es bei den beaufsichtigten Stellen erzielt und in welchem Kontext es agiert. Zur Beantwortung dieser Fragen kommen neben

¹⁵ Guggisberg, Jürg, u.a., 2004: Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung, Chur.

¹⁶ Demografie, Urbanisierungsgrad, Wirtschaft etc.

¹⁷ 5. IV-Revision, Entwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung, S. 61 ff. via www.bsv.admin.ch.

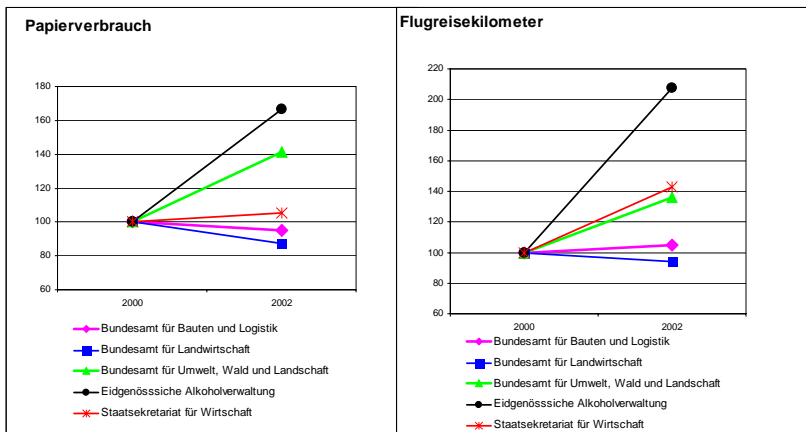
Sekundäranalysen schon bestehender Studien namentlich Dokumentenanalysen und Interviews zum Einsatz. Aufgrund interner Kapazitätsengpässe hat die PVK die Ausführung des Mandats an eine Arbeitsgemeinschaft unter Federführung der Firma Interface Institut für Politikstudien GmbH vergeben. Die PVK wird den Schlussbericht der Evaluation der zuständigen Subkommission voraussichtlich Ende Juni 2005 präsentieren.

3.2 Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung

Der Bundesrat beschloss 1999, dass abgesehen von wenigen Ausnahmen sämtliche Dienststellen im 1. Kreis der Bundesverwaltung ein Ressourcen- und Umweltmanagement (Rumba) einführen müssen. Rumba hat zum Ziel, die Umweltbelastungen aller Dienststellen des Bundes zu reduzieren und damit auch Kosten einzusparen. Vier Jahre nach Programmstart hatten aber erst 13 der insgesamt 84 Bundesstellen die Einführung von Rumba abgeschlossen. Für Ernüchterung sorgten auch die markante Zunahme der Flugreisen und der wachsende Papierverbrauch (s. Abb. 5). Diese Zwischenbilanz deutete also auf Umsetzungsprobleme hin, welche die Zielerreichung des Programms ernsthaft in Frage stellten.

Abbildung 5

Entwicklung von Papierverbrauch und Flugreisekilometern bei ausgewählten Dienststellen (Index)



Quelle: PVK 2004, gestützt auf die Umweltberichte 2001 und 2003 der Bundesverwaltung

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

und evaluanda (Genf) vergeben. Im Einzelnen umfasst das Mandat die Abklärung der folgenden Punkte:

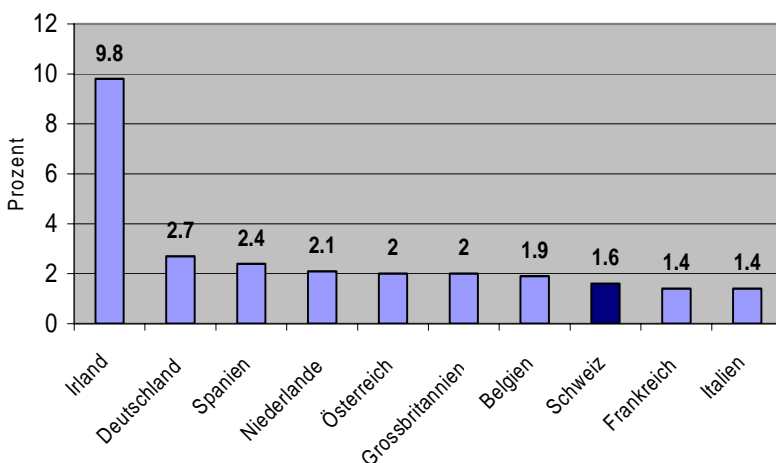
- Zielerreichung: Aufgrund vorliegender Daten soll dargestellt werden, inwieweit das Ziel einer verbesserten Ökobilanz und einer damit verbundenen Kosteneinsparung erreicht werden konnte.
- Evaluation der Umsetzung: Es sollen die Führung des Programms auf (inter-) departementaler Stufe und auf Stufe Amt, die Kooperationspraxis der Vollzugsträger und die realisierten Massnahmen analysiert und bewertet werden.
- Konzeptevaluation: Im Zentrum steht hier die Frage, ob die Konzeption von Rumba, wie es im Bundesratsbeschluss von 1999 vorgesehen ist, eine taugliche Grundlage für die Realisierung der Programmziele darstellt.
- Bedeutung externer Einflüsse: Es soll abgeklärt werden, ob externe, von Rumba nicht beeinflussbare Faktoren die Umsetzung und Wirksamkeit des Programms in bedeutendem Masse beeinträchtigen.

Neben Interviews mit Experten ist auch eine Web-basierte Umfrage bei rund 80 Personen geplant, welche auf den verschiedenen Ebenen der Bundesverwaltung für die Umsetzung von Rumba verantwortlich sind. Auf dieser Grundlage soll unter anderem ein Stärken-Schwächen-Profil von Rumba erstellt werden. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im zweiten Quartal 2005 vorliegen.

3.3 Die „KMU-Tests“ des Bundes

Seit einigen Jahren versucht die Schweiz, ihr Wirtschaftspotenzial besser zu nutzen und den Anliegen der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) vermehrt Rechnung zu tragen. Nun ist in den letzten Jahren das Wachstum in der Schweiz vergleichsweise schwach geblieben; der Schweizer Wirtschaftsstandort büsst an Attraktivität ein und die mit staatlichen Eingriffen verbundenen Aufwendungen betreffen die KMU stärker als die grösseren Unternehmen. Dem Wachstum der KMU werden dadurch gewissermassen Grenzen gesetzt.

Reelle Wertschöpfung der KMU (Durchschnittl. Jahreswachstumsrate in %, 1988-2000)



Quelle: PVK, nach Habersaat, Magrit et al., 2001 : Die KMU in der Schweiz und Europa, Seco, Bern, S.27.

Die GPK-N hat somit an ihrer Sitzung vom 21. Juni 2004 die PVK beauftragt, eine Evaluation der drei „KMU-Tests“ des Bundes durchzuführen. Bei diesen drei KMU-Tests handelt es sich um die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), die KMU-Verträglichkeitstests und das Forum KMU. Diese Instrumente wurden zwischen Dezember 1998 und Mai 2000 in Folge von parlamentarischen Vorstössen eingeführt. Bei der RFA geht es darum, die Gesetzes- und Verordnungsentwürfe einer Analyse zu unterziehen, welche deren Auswirkungen auf die Wirtschaft aufzeigt. KMU-Verträglichkeitstests sind Umfragen, welche das *seco* bei rund zehn Betrieben zu der vorgeschlagenen Gesetzesreform durchführt. Das Forum KMU schliesslich ist eine ausserparlamentarische Kommission, die aus der Sichtweise der KMU Stellung zu Gesetzen und Verordnungen nimmt. Diese drei rechtsetzungsbegleitenden Instrumente dienen dazu, den Bundesrat, die Verwaltung und das Parlament für die Probleme der Wirtschaft im Allgemeinen und der KMU im Besonderen zu sensibilisieren und die politischen Entscheide zu beeinflussen. Laut OECD verbessert eine häufige und fachgerechte Anwendung dieser drei Tests das Kosten/Wirkungsverhältnis der politischen Entscheide und verringert die Anzahl der Bestimmungen, die von geringem oder keinem Nutzen sind; dies wirkt sich positiv auf die Wirtschaft der betreffenden Länder aus.

Die GPK-N beauftragte die PVK, sich auf die Anwendung dieser Instrumente im bundespolitischen Entscheidungsprozess zu konzentrieren. Es ging also darum, zu untersuchen, ob die KMU-Tests bei den politischen Akteuren bekannt sind, ob sie im Entscheidungsprozess angewandt werden und ob sie einen Einfluss haben. Dabei sollten u.a. folgende Fragen beantwortet werden:

Wie ist der Bekanntheitsgrad der KMU-Tests ?

- Werden die Ergebnisse der KMU-Tests im Entscheidungsprozess angewandt?
- Wie wirken sich die KMU-Tests aus?
- Wie ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis?

Die PVK wandte für diese Evaluation eine Methode mit folgenden drei Säulen an: Studium der Fachliteratur, Gespräche mit Vertretern der Bundesverwaltung, des Parlaments und externen Fachleuten, Dokumentenanalysen (Sitzungsprotokolle von Kommissionen und des Plenums). Da die PVK nicht den Bekanntheitsgrad, die Anwendung und die Wirkungen sämtlicher KMU-Tests untersuchen konnte, wählte sie einige typische Fälle aus der Praxis aus.

Der Schlussbericht über die KMU-Tests des Bundes soll der Subkommission im Februar 2005 vorgelegt werden.

3.4 Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, 1995 in Kraft getreten, werden bis heute politisch und rechtlich kontrovers beurteilt. Ziel dieser gesetzlichen Bestimmungen ist einerseits die Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs und damit die Bekämpfung der unkontrollierten Immigration. Andererseits sollen sie der Delinquenz von illegal anwesenden Ausländern und von Asylbewerbern entgegenwirken. Dazu dienen Massnahmen wie die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sowie Rayonverbote. Am bedeutungsvollsten ist die Ausschaffungshaft, die u.a. bei Gefahr des Untertauchens eines Ausländers angeordnet werden kann. Für die kantonalen Migrationsbehörden, die für die Anordnung von Zwangsmassnahmen zuständig sind, ist die Ausschaffungshaft ein viel benutztes Instrument geworden. Haft ist die schärfste Sanktion unserer Rechtsordnung.

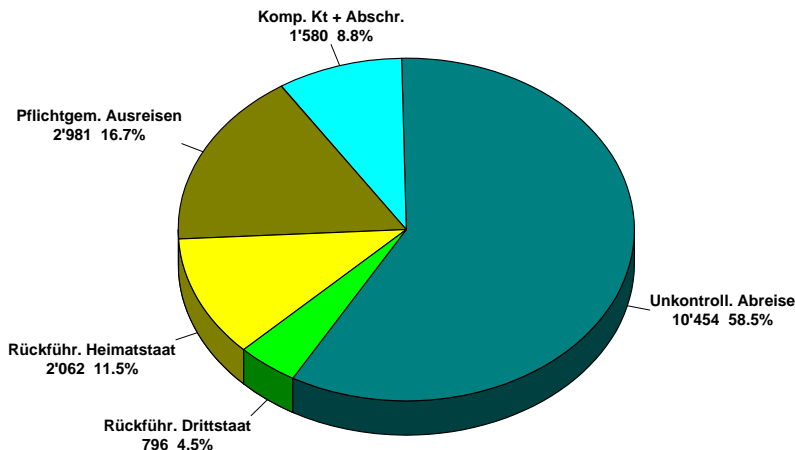
Bis heute fehlt eine Evaluation über die Wirksamkeit der Zwangsmassnahmen. Zudem ist es schwierig, Transparenz in diesem Bereich zu schaffen, weil keine gesamtschweizerische Statistik über Haftgründe, Anzahl der Anordnungen und den betroffenen Personenkreis geführt wird. Aus der Asylstatistik des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) geht beispielsweise nur hervor, wie viele Personen in einer bestimmten Periode kontrolliert oder unkontrolliert abgereist sind, nicht aber wie viele davon in Ausschaffungshaft gewesen sind und wie lange. Das BFF erhebt diese Daten nicht, weil die kantonalen Behörden für die Anordnung der Zwangsmassnahmen zuständig sind (s. Abbildung 7).

Die Zwangsmassnahmen sind ins Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)¹⁸ integriert. Das ANAG ist derzeit in Revision; der Entwurf zum neuen Ausländergesetz (AuG) ist in der Sommersession 2004 im Nationalrat behandelt worden und soll im Frühling 2005 im Ständerat traktandiert werden. Im Revisionsentwurf wird an den Zwangsmassnahmen festgehalten, z. T. werden sie noch verschärft.

¹⁸ Bundesgesetz vom 26.3.1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20).

Vollzug der Wegweisungen und Abgänge im Asylbereich im Jahr 2003

Abgänge 1.1.2003 - 31.12.2003
Total: 17'873 Personen



Quelle: BFF 2004, Asylstatistik 2003, S. 13.

Vor diesem Hintergrund haben die GPKs die PVK am 23. Januar 2004 mit einer Untersuchung über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht beauftragt. Die PVK hat in einem ersten Schritt eine Projektskizze ausgearbeitet und der GPK-N vorgelegt. An der Sitzung vom 22. März 2004 hat diese die PVK beauftragt, folgende Untersuchungsfragen zu beantworten:

- Welche Zwangsmassnahmen wurden in verschiedenen Kantonen in welcher Weise eingesetzt? Welche finanziellen und personellen Ressourcen wurden dabei eingesetzt? Bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den Kantonen?
- Haben die Zwangsmassnahmen die angestrebten Verbesserungen im Wegweisungsvollzug erzielt? Gibt es allenfalls unerwünschte Nebeneffekte?
- Wie sind die Zwangsmassnahmen unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt zu beurteilen?
- Haben die Massnahmen die angestrebten Wirkungen im Hinblick auf die Verminderung der Delinquenz von Ausländern erzielt? Gibt es allenfalls unerwünschte Nebenwirkungen?

In einem ersten Untersuchungsschritt hat die PVK aufgrund verschiedener Kriterien fünf Kantone ausgewählt, bei denen die Anwendung der Zwangsmassnahmen für den Zeitraum 2001 - 2003 überprüft werden sollte. Es sind dies die Kantone Basel-Landschaft, Genf, Schaffhausen, Wallis und Zürich. Anschliessend hat die PVK

Dr. Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, beauftragt, eine Reihe von Daten zu den angeordneten Zwangsmassnahmen in diesen Kantonen zu erheben und statistisch auszuwerten.

Nach dem Vorliegen der quantitativen Resultate hat die PVK in den Kantonen und auf Bundesebene Expertengespräche durchgeführt, um die ersten drei Untersuchungsfragen beantworten zu können. Interviewpartner waren Vertreter der Migrationsämter und der Polizei sowie kantonale Haftrichter. Zusätzlich wurden auch Befragungen mit NGOs, die sich mit Ausländer- und Flüchtlingsfragen beschäftigen, durchgeführt.

Für die Beantwortung der Untersuchungsfrage, welche Wirkungen die Zwangsmassnahmen auf delinquente Ausländer haben, hat die PVK ein Mandat an Prof. Martin Killias, Institut de criminologie et de droit pénal, Universität Lausanne, übertragen.

In einem Zwischenbericht hat die PVK der zuständigen Subkommission am 16. August 2004 erste Ergebnisse zur Anwendung der Zwangsmassnahmen und insbesondere zur Ausschaffungshaft mitgeteilt. Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass die Massnahmen in den Kantonen uneinheitlich und mit unterschiedlichem Resultat angewendet werden. Der Schlussbericht wird der GPK-N voraussichtlich im Februar 2005 vorgelegt.

4 Publikationen ausserhalb der Schriftenreihe der PVK

Um ihre Aktivitäten und Forschungsergebnisse auch in der interessierten Öffentlichkeit und im akademischen Umfeld bekannt zu machen, publiziert die PVK ausserhalb ihrer Schriftenreihe in Fachzeitschriften und Tageszeitungen. Ausserdem ist sie mit Vorträgen und Seminaren an Fachtagungen und universitären Lehrveranstaltungen präsent. Im Berichtsjahr erschienen in chronologischer Reihenfolge folgende Publikationen:¹⁹

Janett, Daniel und Serge Zogg: Die Bilanz ist enttäuschend. Mängel des Inventars schützenswerter Landschaften, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. April 2004, Nr. 91, S. 16.

Der Artikel fasst die wichtigsten Resultate der Evaluation des Bundesinventars schützenswerter Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) zusammen, deren Ergebnisse die PVK der GPK-N im Jahr 2003 präsentiert hatte. Der Artikel kommt zum Schluss, dass der Schutz der BLN-Objekte gemäss dem übergeordneten Schutzziel nach Artikel 6 des Natur- und Heimatschutzgesetzes bisher nicht hinreichend gewährleistet ist. Flächennutzungsstatistiken und Fallstudien zeigen, dass zahlreiche problematische Eingriffe in BLN-Objekte auch in den neunziger Jahren stattgefunden haben, wenn auch verglichen mit den achtziger Jahren teilweise in vermindertem Ausmass. Konzeptionelle Schwächen und Vollzugsprobleme erschweren den Schutz der kostbarsten Landschaften der Schweiz.

¹⁹ Alle genannten Artikel können von der Webseite der PVK herunter geladen werden (www.parlament.ch → Kommissionen, PVK).

Tobler, Andreas: Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Einfluss, Nutzen und Kompetenzteilung in der Bundesverwaltung, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Nummer 5-2004, S. 59-62.

10 Jahre nach dem Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods (BWI) hat die GPK-S die PVK beauftragt, verschiedene Aspekte der Mitgliedschaft der Schweiz in diesen internationalen Finanzierungsinstitutionen zu untersuchen. Nebst der Aufgaben- und Kompetenzteilung der involvierten Bundesbehörden interessierten die Frage des schweizerischen Einflusses und des Nutzens der Mitgliedschaft. Im Artikel werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie zusammengefasst. Die Zwischenbilanz der Tätigkeit der Schweiz in den BWI fällt zwar insgesamt positiv aus, doch sind in der Evaluation der PVK auch einige Schwachstellen bezüglich der involvierten Bundesstellen zu Tage getreten. Sie betrafen einerseits die Aufteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und andererseits die Koordinationsmechanismen in der BWI-Politik der Eidgenossenschaft.

Duperrut, Jérôme: Lebensmittelsicherheit in der Schweiz: Wo es beim Vollzug mangelt; erschienen in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik; Ausgabe 09/2004, S. 54-58.

Nach verschiedenen Lebensmittelskandalen, die das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten erschüttert haben, beauftragte 2002 die GPK-N die PVK, den Vollzug der Schweizerischen Gesetzgebung im Bereich der Lebensmittelsicherheit, die eine Kontrolle der Lebensmittel „von der Erde bis zum Herde“ gewährleisten soll, zu überprüfen. Dabei galt es festzustellen, wie die Vorschriften zum Schutze der Konsumenten angewandt werden und wie die Bundesstellen dabei ihrem Auftrag nachkommen. Der Artikel zeigt auf, dass das politische Konzept in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit auf Bundesebene nicht klar geregelt ist. Vor allem hat sich erwiesen, dass die Umsetzung der Normen in den Kantonen zu Problemen führt. Ebenso wird die Überwachung des Gesetzesvollzugs nicht vollständig wahrgenommen, und die fehlende Koordination zwischen den zahlreichen Vollzugsakteuren erschwert die einheitliche Rechtsanwendung.

Janett, Daniel: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004/2, S. 137-150.

Der Artikel schildert die Entstehung und die Funktionsweise der Evaluationsfunktion des Bundesparlaments und unterzieht die Evaluationsaktivitäten des Parlaments einer Zwischenbilanz. Dabei wird den Aktivitäten der PVK besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Eine ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in Kapitel 5.1 des vorliegenden Tätigkeitsberichts.

Bättig, Christoph: Rentenklaus in der beruflichen Vorsorge? Ergebnisse einer Untersuchung zur Ermittlung und Verteilung von Überschüssen bei Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften, in: Soziale Sicherheit 1/2005, im Erscheinen.

Im Sommer 2002 wurden die privaten Versicherungsgesellschaften mit dem Vorwurf des „Rentenklaus“ konfrontiert. Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte untersuchte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle, ob ein solcher „Rentenklaus“ im Rahmen der Anlage von Geldern der zweiten Säule oder der Verteilung entsprechender Anlageerträge tatsächlich stattgefunden hat. Die Untersuchung hat den angeblichen „Rentenklaus“

weder nachweisen noch widerlegen können. Die Untersuchungsergebnisse weisen aber auf bedenkliche Schwächen im System der beruflichen Vorsorge hin. Diese betreffen namentlich auch die Kontrolle und die behördliche Aufsicht über Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften. Die inzwischen von Parlament, Bundesrat und Verwaltung eingeleiteten Korrekturen weisen in die richtige Richtung. Letztlich wird aber nur der konkrete Vollzug bereits beschlossener oder noch zu beschliessender Massnahmen zeigen, ob das Ziel einer transparenten zweiten Säule und einer wirksamen Aufsicht erreicht werden kann.

5 Weitere Aktivitäten

5.1 Eine Zwischenbilanz der Evaluationsfunktion des Bundesparlaments

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode zog die PVK eine Zwischenbilanz²⁰ über die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments und namentlich auch über ihre eigenen Aktivitäten als parlamentarischer Fachdienst für Evaluation. Mit solchen Bilanzen verfolgt die PVK das Ziel, ihre Dienstleistungen laufend zu optimieren und den Bedürfnissen ihrer parlamentarischen Auftraggeber anzupassen.

5.1.1 Evaluationen im Rahmen der Oberaufsicht

Seit ihrer Gründung im Jahr 1990 hat die PVK zahlreiche Vollzugs-, Wirkungs- und Konzeptevaluationen zu den verschiedensten Sektoren der Bundespolitik durchgeführt. Das Spektrum reicht vom Nationalstrassenbau über das Gleichstellungsbüro des Bundes bis hin zur Kostenproblematik in der Krankenversicherung oder zum öffentlichen Beschaffungswesen.

Hat die PVK mit diesen und anderen Untersuchungen die in sie gesetzten Erwartungen als Fachdienst der GPKs erfüllt? Die Aktivitäten der PVK werden von den GPKs laufend und mit positiven Ergebnissen beurteilt. Nach einer im Juli 2004 durchgeführten Kurzumfrage sind die Präsidenten beider GPKs und ihrer Subkommissionen mit ihrem Fachdienst sehr zufrieden.²¹ Die Dienstleistungen der PVK werden einhellig als nützlich, die fachliche Qualität und Verständlichkeit ihrer Berichte als hoch bewertet. Auch die Themenvorschläge der PVK, die politische Relevanz ihrer Berichte und deren Einfluss auf Verbesserungen im untersuchten Politikbereich werden von den strategischen Führungsorganen der GPKs mehrheitlich positiv beurteilt. Mehrere Befragte betonen, dass die Relevanz und der politische Effekt der PVK-Evaluationen auch stark von den GPKs als Auftraggeberinnen abhängen. Schliesslich sind alle Befragten der Meinung, dass Evaluationen im Verhältnis zu anderen Instrumenten der parlamentarischen Oberaufsicht²² in der richtigen Häufigkeit eingesetzt werden.

Misst man die PVK an den anspruchsvollen Erwartungen, die die Räte Anfang der 1990er Jahre an ihr neu zu schaffendes Verwaltungskontrollorgan richteten, fällt die

²⁰ Janett, Daniel, 2004: Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments - eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004/2, S. 137-150.

²¹ Von 13 befragten Personen antworteten 10.

²² Inspektionen, Dienststellenbesuche, Auswertung von Aufsichtseingaben usw.

Bilanz dennoch gemischt aus: Die parlamentarische Initiative zur Schaffung der PVK erwartete von ihrem Fachdienst in erster Linie einen Beitrag zur Professionalisierung, zur Effektivitätssteigerung und zur Systematisierung bzw. Kontinuitätssteigerung der parlamentarischen Oberaufsicht.²³

Die Bilanz zum Ziel Nummer eins fällt aus Sicht der PVK positiv aus: Zusammen mit dem GPK-Sekretariat hat die PVK in den vergangenen Jahren nicht unwesentlich zu einer Professionalisierung der parlamentarischen Oberaufsicht beigetragen. Ihre Evaluationen ermöglichen es, auch sehr komplexe Fragestellungen der parlamentarischen Geschäftsprüfung mit der notwendigen Untersuchungstiefe und wissenschaftlicher Präzision zu beantworten.

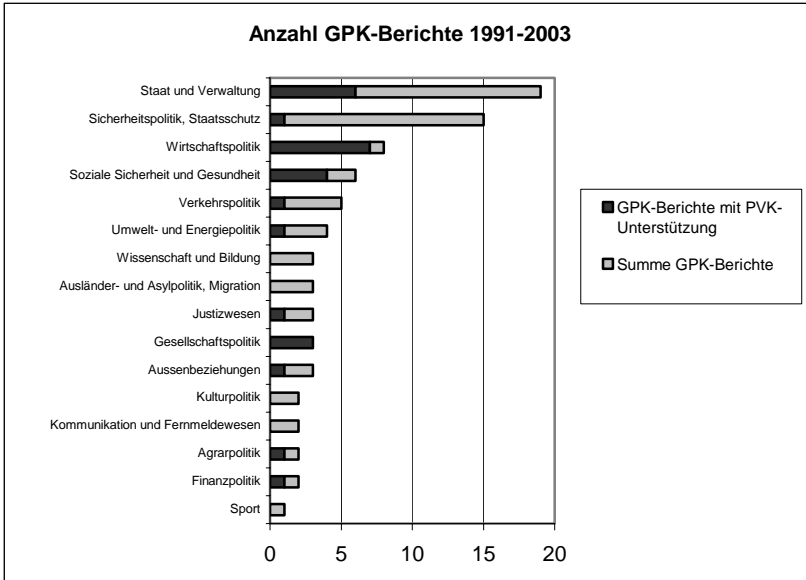
Eine seriöse Bilanz zum Ziel Nummer zwei ist ohne einen empirisch fundierten Vergleich über die politische Wirksamkeit der GPKs mit beziehungsweise ohne Unterstützung der PVK nicht möglich. Bisher liegen indessen nur einzelne Fallanalysen zu den politischen Wirkungen von PVK-Studien vor.²⁴ Während mehrere Evaluationen der PVK nachweisliche Auswirkungen auf den untersuchten Politikbereich hatten, ist diese Wirkung bei anderen Studien eher gering oder kaum ersichtlich. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Evaluationen neben direkten auch indirekte Effekte zeitigen können. Evaluationsergebnisse finden oftmals keinen unmittelbaren Niederschlag im Handeln der Entscheidungsorgane, verändern aber längerfristig deren Problemdefinitionen und Lösungsstrategien. Diese indirekte Nutzung von Evaluationen ist gerade im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht zu betonen, da die GPKs zwar eine Ermittlungskompetenz, aber keine Entscheidungsbefugnis gegenüber den zu kontrollierenden Stellen haben.

Das Ziel Nummer drei, die Verbesserung der Systematik und Kontinuität der Oberaufsicht mit Unterstützung der PVK, wurde aus unserer Optik nur bedingt erreicht. Zwar verfolgt die PVK die verschiedenen Sektoren der Bundespolitik und legt den GPKs jährlich eine Liste mit denkbaren Evaluationsthemen vor; dabei prüft sie die politische und finanzielle Relevanz ihrer Themenvorschläge mittels eines systematischen Kriterienrasters. Um jedoch als institutionelles Gedächtnis und Früherkennungsorgan der GPKs mit einem Gesamtüberblick über die Schwachstellen im Verwaltungshandeln fungieren zu können, ist die PVK mit ihren 3,6 Etatstellen, die für wissenschaftliche Aktivitäten verfügbar sind, schlicht zu klein. Dazu kommt, dass die Agenda der GPKs neben fachlichen Kriterien stark von politischen Gesichtspunkten geprägt ist. Welche Politikbereiche Gegenstand einer vertieften GPK-Analyse werden, ist in hohem Masse auch von tagespolitischen Ereignissen und den politischen Präferenzen der Kommissionsmitglieder abhängig. Dies ist für ein politisches Organ wie die GPKs legitim, führt aber im Kontrollschema der Oberaufsicht zu Repräsentationsverzerrungen, die aus systematischer Sicht in Frage gestellt werden können.

²³ BBl 1990 I 1065.

²⁴ Niederöst, Bruno, 2002: Erfolgsbedingungen für Evaluationen, LeGes 2002/1, S. 39-46.

Anzahl und Themenfelder von GPK-Berichten im Zeitraum 1991-2003



Quelle: PVK 2004

5.1.2 Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 170 BV

Artikel 170 der revidierten BV verlangt, dass das Parlament für die Überprüfung der Massnahmen des Bundes sorgt. Der Verfassungsauftrag der Wirksamkeitsüberprüfung (WP)²⁵ geht über den Gegenstandsbereich der Oberaufsicht hinaus. Er verlangt nicht nur die Überprüfung der Aktivitäten der vollziehenden Behörden, sondern auch der Bundesversammlung selber. Wie haben die Organe der Bundesversammlung diesen Verfassungsauftrag bisher konkret umgesetzt? Für eine umfassende Bilanz ist es zu früh, aber einige Beobachtungen können dennoch bereits zum heutigen Zeitpunkt angestellt werden:

Erstens hat sich das Parlament mit dem neuen ParlG und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung des Evaluationsauftrags gemäss Artikel 170 BV geschaffen. Die WP wurde als eine Aufgabe aller Kommissionen gesetzlich festgeschrieben.²⁶ Die Kommissionen²⁷

können wie bisher die Durchführung einer WP von der Exekutive verlangen; zusätzlich können sie auf die PVK oder auf die EFK zurückgreifen, wenn sie eine verwaltungsunabhängige Expertise wünschen.²⁸ Ist Letzteres der Fall, müssen die Kommissionen zum Zwecke der Koordination Antrag bei der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen (KPA) stellen .

Zweitens ist festzuhalten, dass das Instrument der Evaluation nicht nur im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht, sondern auch im gesetzgeberischen Bereich des Parlaments seit längerem Verwendung findet. Schon vor Inkrafttreten von Artikel 170 BV beauftragten die Organe der Bundesversammlung die Exekutive namentlich mittels Postulaten und gesetzlichen Evaluationsklauseln mit der Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes. Artikel 170 BV normiert in diesem Sinne eine schon länger existierende Praxis. Ähnlich wie im Bereich der Oberaufsicht fällt auch bei den Evaluationen im gesetzgeberischen Bereich eine deutliche Ungleichverteilung der fokussierten Politiksektoren auf. So richteten sich die in der vergangenen Legislaturperiode auf dem Postulatsweg formulierten Evaluationsmandate in fast der Hälfte der Fälle an das EDI, oft an das EVD, selten an die Departemente UVEK, EDA und EFD und nie an das VBS.

Drittens fällt auf, dass das Parlament von seinen mit Artikel 170 BV *neu hinzu gekommenen* Kompetenzen im Bereich der Evaluation bisher kaum Gebrauch macht. Es hat bis dato darauf verzichtet, Vorschriften zur Evaluationsfunktion der Exekutive zu erlassen; auch haben die Legislativkommissionen bisher kaum Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, die PVK mit verwaltungsunabhängigen Evaluationen zu beauftragen. Bei der KPA ging im Jahr 2004 lediglich ein Antrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) für eine Evaluation des BPG ein; dieser Antrag wurde von der KPA indessen mit dem Hinweis, er komme in politischer Hinsicht zu früh, einstweilen zurückgestellt und in die Jahresplanung der GPKs aufgenommen. Die Zurückhaltung der Legislativkommissionen dürfte zum einen damit zu erklären sein, dass die Tragweite des Verfassungsauftrags der WP vielen Mitgliedern des Parlaments noch zu wenig bekannt ist. Dass die Legislativkommissionen die Dienstleistungen der PVK bisher kaum beanspruchen, hängt nach Angaben ihrer Sekretariate aber auch mit den begrenzten Ressourcen der PVK zusammen; die Kommissionen scheuen den Aufwand, Evaluationsmandate zuhanden der PVK zu formulieren, die hernach infolge Kapazitätsmängel nicht ausgeführt werden können.

Viertens ist festzuhalten, dass das Parlament seine prospektive Evaluationsfunktion zu wenig nutzt. Evaluationen dienen nicht nur der retrospektiven Wirkungskontrolle bereits implementierter Massnahmen, sondern auch der Folgenabschätzung geplanter Massnahmen. Mittels prospektiver Evaluationen könnten konzeptionelle Schwachstellen in Gesetzeserlassen vermehrt schon in der Phase der Legiferierung aufgedeckt und korrigiert werden. Artikel 141 Absatz 2 ParlG verpflichtet den Bundesrat dazu, die mutmasslichen Auswirkungen eines geplanten Erlasses im Rahmen der Botschaft zuhanden des Parlaments abzuschätzen. In der Praxis werden

²⁵ Die Verfassung lässt offen, mit welchen Instrumenten WP konkret vorzunehmen sind. Neben Evaluationen sind namentlich auch das Controlling und das Monitoring denkbare Instrumente. Die PVK erachtet indes die Evaluation als das zentrale Instrument der WP und verwendet die Begriffe im Folgenden der Einfachheit halber synonym.

²⁶ Art. 44 Abs. 1 Bst. e ParlG.

²⁷ oder auch andere Organe der Bundesversammlung gemäss Art. 31 ParlG.

²⁸ Art. 27 ParlG.

jedoch die Plausibilität von Wirkungsannahmen von Bundeserlassen oftmals weder während der Erarbeitung der bundesrätlichen Botschaft noch in der Phase der parlamentarischen Beratung mit der erwünschten Tiefe geprüft. Mit der Folge, dass manche Bundeserlasse konzeptionelle Schwächen aufweisen und ihre Ziele unabhängig von den Vollzugsleistungen der Verwaltung nicht oder nur eingeschränkt erreichen können. So hat beispielsweise eine Evaluation der PVK gezeigt,²⁹ dass zahlreiche Kostendämpfungsmassnahmen im Krankenversicherungsgesetz (KVG)³⁰ auf unklaren Wirkungshypothesen beruhen, die schon in der Phase der Gesetzgebung ersichtlich und korrigierbar gewesen wären.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Bundesversammlung in der vergangenen Dekade eine leistungsfähige Evaluationsfunktion aufgebaut hat, dass aber beim zielgerichteten Einsatz des Instruments der Evaluation im Handlungsbereich des Parlaments noch weitere Verbesserungen möglich sind.

5.2 Umsetzung von Artikel 170 Bundesverfassung innerhalb der Exekutive

Artikel 170 BV ist kein exklusiver Auftrag an die Bundesversammlung. Die WP der Massnahmen des Bundes ist vielmehr als eine Gemeinschaftsaufgabe vom Parlament, der Exekutive und der EFK zu sehen. Vor diesem Hintergrund hatte die Generalsekretärenkonferenz (GSK) im Jahre 2002 eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDEKOWI) eingesetzt; diese hatte den Auftrag, Handlungsempfehlungen zuhanden des Bundesrates für die Umsetzung von Artikel 170 BV innerhalb der Exekutive zu erarbeiten. In Vertretung der Parlamentsdienste war die PVK in der IDEKOWI vertreten.

Die IDEKOWI verabschiedete ihren Bericht zuhanden der GSK im 2. Semester 2004.³¹ Er kommt zum Schluss, dass das Instrumentarium der WP innerhalb der Exekutive in den vergangenen 20 Jahren deutlich verbessert wurde, dass aber angesichts knapper Haushaltsmittel und festzustellender Vollzugsdefizite von Massnahmen des Bundes weitere Fortschritte anzustreben sind. Insbesondere konstatiert der Bericht, dass WP in einzelnen Dienststellen der Verwaltung zu wenig verankert sind, Kontrollgegenstände teilweise willkürlich gewählt werden, der Aspekt der Wirtschaftlichkeitskontrolle zu wenig Gewicht erhält, Mängel bei der Planung und Koordination bestehen und die Ergebnisse von WP in Entscheidungsprozessen nur unzureichend genutzt werden.

Der Bundesrat nahm vom Bericht der IDEKOWI am 3. November 2004 Kenntnis und beschloss gestützt auf die Vorarbeiten der Arbeitsgruppe eine Reihe von Massnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeitskontrolle innerhalb der Exekutive.³² So sollen etwa die Departemente und der Bundesrat bei der Strategiebildung, der Schwerpunktsetzung und der Ergebnisnutzung von WP künftig eine stärkere Rolle spielen, wenn auch die Hauptverantwortung für WP nach wie vor bei

²⁹ PVK, 2001: Kostendämpfungsmassnahmen im KVG, Massnahmen und Handlungsspielräume der Träger des Bundes, Bern.

³⁰ Bundesgesetz, vom 18.3.1994, über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10).

³¹ Bundesamt für Justiz: Wirksamkeit von Bundesmassnahmen, Vorschläge zur Umsetzung von Art. 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern. Der Bericht kann herunter geladen werden von www.bj.admin.ch → Evaluation.

³² www.bj.admin.ch → Evaluation, Medienmitteilung, vom 3.11.2004.

den Ämtern liegt. Die Bundeskanzlei wird dafür sorgen, dass WP künftig verstärkt in die strategische Planung³³ des Bundesrats einfließen und die WP-Vorhaben der Exekutive gut auf jene des Parlaments und der EFK abgestimmt sind. Das Bundesamt für Justiz soll den Einbezug der Wirkungsdimension bei der Erarbeitung oder Revision von Erlässen unterstützen und die anderen Dienststellen beraten. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit von Bundesmassnahmen soll künftig stärker berücksichtigt werden, eine Datenbank aller Evaluationsprojekte des Bundes soll die Transparenz sowie die Koordination verbessern und das verwaltungsinterne Ausbildungsangebot zu Instrumenten der Wirksamkeitsüberprüfung soll verbessert werden. Entgegen dem Vorschlag der IDEKOWI verzichtete der Bundesrat hingegen vorläufig auf die Neufassung eines Gesetzesartikels zur WP im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz.³⁴

6 Verwendung des Expertencredits

Im Berichtsjahr standen der PVK für den Beizug externer Experten und die Finanzierung temporärer Hilfskräfte insgesamt Fr. 275'800.- zur Verfügung. Von diesem Budget wurden Fr. 196'899 für folgende Projekte verwendet:

Projekt	Status
Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge	abgeschlossen
Konsumentenschutz im E-Commerce	abgeschlossen
Rolle des Bundes in der Invalidenversicherung	Abschluss im 2. Quartal 2005
Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung	Abschluss im 2. Quartal 2005
„KMU-Tests“ des Bundes	Abschluss im 1. Quartal 2005
Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	Abschluss im 1. Quartal 2005

7 Prioritäten für das Jahr 2005

Im Kerngeschäft der Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht wird die PVK im 1. Semester 2005 die vier laufenden Evaluationsprojekte zuhanden der GPKs abschliessen. Auf der Grundlage der im Januar 2005 zu beschliessenden Jahresplanung der GPKs wird die PVK sodann voraussichtlich drei bis vier neue grössere Evaluationsprojekte im Auftrag der GPKs starten. Was die Aktivitäten zuhanden der Legislativkommissionen betrifft, wird die PVK Ressourcen für ein

³³ Legislaturplanung, Jahresziele des Bundesrates etc.

³⁴ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, vom 21.3.1997 (RVOG; SR 172.010).

Evaluationsmandat zuhanden einer Legislativkommissionen freihalten. Weitere Kapazitäten werden für den Themenfindungsprozess sowie für Publikationen, Vorträge und Lehrveranstaltungen reserviert.

Vor dem Hintergrund der Zwischenbilanz der Evaluationsfunktion des Bundesparlaments (s. Kap. 5.1) wird die PVK sodann kritische Befunde, die sie selbst betreffen, genauer prüfen und in Rücksprache mit den GPKs und ihrem Sekretariat Verbesserungen erarbeiten. Unter anderem soll geprüft werden, wie die PVK ihre Planung flexibilisieren und dadurch rascher auf die Bedürfnisse der Kommissionen reagieren könnte. Ein weiteres Thema stellt die Anpassung der Produktpalette der PVK und eine Aufwertung von Kurzprojekten mit eng begrenzter Fragestellung dar.

Abkürzungsverzeichnis

ANAG	Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR 142.20
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BBl	Bundesblatt
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFS	Bundesamt für Statistik
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
Buwal	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40
BV	Bundesverfassung, SR 101
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz ; SR 235.1
EDA	Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDSB	Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
GSK	Generalsekretärenkonferenz
IDEKOWI	Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“
IPRG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht, SR 291
IV	Invalidenversicherung
IVST	kantonale IV-Stelle
KIG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten, SR 944.0

KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, SR 832.10
NGOs	Non Governmental Organizations
OECD	Organisation für Wirtschaftszusammenarbeit und Entwicklung
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, RS 220)
Osec	Business Network Switzerland
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
ParIG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, SR 171.10
ParIVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, SR 171.115)
PRS	Präsenz Schweiz
PR	Public Relation
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RUMBA	Ressourcen- und Umweltmanagement in der Bundesverwaltung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UWG	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb, SR 241
WP	Wirksamkeitsüberprüfung
VAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen, SR 961.01
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport