



22.004

Anhang

Jahresbericht 2021 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

**Anhang zum Jahresbericht 2021 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 25. Januar 2022

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2021 in Kürze

2021 feierte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ihr 30. Jubiläum. Im Laufe des Jahres wurden zwei ihrer Untersuchungen publiziert, drei weitere hat sie abgeschlossen und drei Evaluationen neu begonnen. Zudem hat die PVK den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) Themenvorschläge für das Jahresprogramm 2022 unterbreitet und die Kommissionen bei der Verarbeitung von Evaluationen und bei Nachkontrollen unterstützt.

Publizierte Evaluationen

2021 wurden zwei Evaluationen der PVK veröffentlicht. Diese sind zu folgenden Ergebnissen gekommen:

- **Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten:** Die Verfahren der Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten sind grundsätzlich angemessen. Die Geschäfte werden den Richterinnen und Richtern anhand von objektiven Kriterien zugeteilt. Allerdings sind nicht alle Kriterien in den Reglementen aufgeführt und in den eingesetzten Hilfsmitteln berücksichtigt. Die Geschäftsverteilung wird zudem nicht ausreichend dokumentiert, was der Transparenz schadet und die Nachverfolgbarkeit einschränkt.
- **Expertenbeizug in der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle):** Die Bundesverwaltung hat den Beizug von Expertinnen und Experten in den letzten Jahren klarer geregelt und transparenter gemacht. Im Rahmen des Beschaffungscontrollings führt die Verwaltung insgesamt zweckmässige statistische Analysen durch, doch weisen die anschließenden vertieften Überprüfungen Mängel auf. Die Expertenmandate werden zudem nicht einheitlich erfasst und die Controlling-Berichte sind wenig aussagekräftig.

Laufende Evaluationen

Folgende drei Untersuchungen hat die PVK abgeschlossen, ihre Verarbeitung durch die zuständigen Kommissionen ist aber noch am Laufen, weshalb sie noch nicht publiziert wurden:

- **Controlling von Offset-Geschäften:** Wenn der Bund bei einem ausländischen Lieferanten Rüstungsgüter beschafft, muss sich dieser zu Kompensationsgeschäften («Offsets») mit der Schweizer Wirtschaft verpflichten. Die PVK untersuchte in ihrer Evaluation die Zweckmässigkeit des Controllings dieser Offset-Geschäfte.
- **Grundwasserschutz in der Schweiz:** Der Bund beaufsichtigt die Massnahmen der Kantone zum Schutz des Grundwassers. Die Evaluation der PVK untersuchte, wie der Bund diese Aufsicht wahrnimmt und ob die Schnittstellen zur Landwirtschafts- und zur Raumplanungspolitik zweckmässig gestaltet sind.
- **Mitwirkung des Schweizer Parlamentes im Bereich von Soft Law:** Die parlamentarischen Kommissionen müssen in der Aussenpolitik über jene Soft-Law-Vorhaben, die wesentlich sind, informiert und konsultiert werden. Die

PVK untersuchte, ob die Wesentlichkeit der Soft-Law-Vorhaben zweckmässig eingeschätzt wird sowie ob die Mitwirkung des Parlamentes angemessen und im internationalen Vergleich rechtlich ausgeprägt ist.

Drei Evaluationen standen Ende 2021 in der Durchführungsphase:

- **Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen:** *Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen kann der Bundesrat einsetzen, wenn die Bundesverwaltung in einem Bereich nicht über das notwendige Fachwissen verfügt oder weitere Kreise frühzeitig einbezogen werden sollen. Mit der Evaluation untersucht die PVK, ob die Einsetzung und die Leistungen solcher Kommissionen zweckmässig sind und ob die Verwaltung diese Leistungen tatsächlich nutzt.*
- **Coronakrise: Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG:** *Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über das neue Coronavirus spielen eine entscheidende Rolle bei der Pandemiebekämpfung. Mit der Evaluation wird untersucht, ob das Bundesamt für Gesundheit (BAG) die wissenschaftlichen Erkenntnisse angemessen verarbeitete und berücksichtigte und ob diese Erkenntnisse kohärent und transparent der Öffentlichkeit kommuniziert wurden.*
- **Kurzarbeit in der Coronakrise:** *Während der Covid-19-Pandemie wurde massiv auf das Instrument der Kurzarbeit für Arbeitnehmende zurückgegriffen. Vor diesem Hintergrund wird mit der Evaluation untersucht, ob die in der Krise vorgenommenen Anpassungen an den Rechtsgrundlagen für die Kurzarbeit zweckmässig waren, ob die Unterstützung des Bundes für die Kantone angemessen war und ob mit der Aufsicht und den Kontrollen die Rechtmässigkeit des Leistungsbezugs sichergestellt werden konnte.*

Neue Evaluationen im Jahr 2022

–Die GPK haben beim Beschluss ihres Jahresprogramms am 25. Januar 2022 die PVK mit der Ausführung von zwei neuen Evaluationen beauftragt. Diese betreffen die Behördenkommunikation vor Abstimmungen und die Messung der Wirkung in der Entwicklungszusammenarbeit.

Bericht

1 Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle – der Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Die Bundesversammlung beschloss 1990, mit der PVK einen Dienst einzurichten, der für die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) Evaluationen durchführt. Die PVK nahm ihre Tätigkeit 1991 auf und konnte somit 2021 ihr dreissigjähriges Bestehen feiern. Sie hat am 25. November 2021 alle ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem Jubiläumsanlass eingeladen, an dem die Arbeit der PVK aus verschiedenen Perspektiven gewürdigt wurde.

Die PVK führt im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht der GPK Evaluationen zur Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Tätigkeiten der Bundesbehörden durch. Daneben weist sie die GPK auf Themen hin, die einer vertieften Abklärung bedürfen. Zudem kann die PVK auf Antrag anderer parlamentarischer Kommissionen Evaluationen in deren Zuständigkeitsbereich durchführen. Schliesslich überprüft sie von der Bundesverwaltung durchgeführte Evaluationen und deren Verwendung in Entscheidungsprozessen.¹

Die PVK ist in der Bearbeitung der Aufträge der parlamentarischen Kommissionen unabhängig. Die PVK und die von ihr beauftragten externen Personen verfügen über weitreichende Informationsrechte, verkehren mit allen Bundesbehörden direkt und können von ihnen Auskünfte und Unterlagen einholen. Die Berichte der PVK werden in der Regel veröffentlicht.

Die Untersuchungsergebnisse der PVK werden auf vielerlei Arten genutzt:

- *Empfehlungen an den Bundesrat:* Die GPK verwerten die Evaluationsergebnisse der PVK, indem sie in einem eigenen Bericht politische Schlussfolgerungen ziehen und Empfehlungen an den Bundesrat formulieren. Dieser muss zu den Empfehlungen Stellung nehmen. Evaluationen der PVK bilden so eine wichtige Grundlage für den Dialog zwischen Bundesrat und Parlament.
- *Parlamentarische Vorstösse:* In gewissen Fällen reichen die GPK aufgrund von Evaluationen der PVK parlamentarische Vorstösse (Motionen, Postulate) ein, um Änderungsanträgen an den Bundesrat Nachdruck zu verleihen.
- *Revision von Gesetzen und Verordnungen:* Evaluationsergebnisse der PVK, die aufzeigen, dass Gesetze oder Verordnungen angepasst werden sollten, fliessen über die Bundesverwaltung, Sachbereichskommissionen oder mittels parlamentarischer Initiativen der GPK in Revisionen ein.
- *Lern- und Änderungsprozesse:* Evaluationen der PVK zeigen nicht erst nach ihrem Abschluss, sondern bereits während der Durchführung Wirkung, indem sie bei den beteiligten Stellen Lern- und Änderungsprozesse auslösen.

¹ Aufgaben und Rechte der PVK sind in Art. 10 der Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115) festgeschrieben.

2 Publierte Evaluationen

In Laufe des Jahres 2021 haben die GPK zwei Evaluationen der PVK veröffentlicht.

Tabelle 1

Übersicht zu den publizierten Evaluationen der PVK

Ziffer	Titel	Bericht PVK	Bericht GPK
2.1	Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten	05.11.2020 (BBI 2021 2436)	22.06.2021 (BBI 2021 2437)
2.2	Expertenbeizug in der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle)	18.03.2020 (BBI 2021 2024)	26.01.2021 (BBI 2021 1883)

2.1 Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten

Gegenstand: Die Bundesverfassung (BV) garantiert, dass jede Sache, die in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, vor ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht gebracht wird (Art. 30 BV²). Die Zuteilung der Geschäfte an die Richterinnen und Richter, die sich zum jeweiligen Fall äussern müssen, muss demnach auf objektiven, vorgängig definierten Kriterien beruhen.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK im Januar 2019 mit einer Evaluation der Verfahren der Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten, d. h. beim Bundesgericht, beim Bundesverwaltungsgericht, beim Bundesstrafgericht und beim Bundespatentgericht. Die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA der beiden GPK beschlossen an ihrer Sitzung vom 9. September 2019, dass die Verfahren der Geschäftsverteilung, deren Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht, die Zweckmässigkeit ihrer Definition und der verwendeten Instrumente im Zentrum der PVK-Evaluation stehen sollen. Die Spruchkörperbildung in einzelnen konkreten Fällen wurde entsprechend dem Beschluss der zuständigen Subkommissionen vom 22. April 2020 nicht untersucht. Ebenfalls nicht Teil der Evaluation war die Frage, wie sich die verschiedenen Kriterien für die Zusammensetzung auf die materiellen Entscheidungen der Gerichte auswirken.

Vorgehen: Zur Beantwortung der Evaluationsfragen führte die PVK eine Dokumentenanalyse zu den Verfahren und Instrumenten der Gerichte durch. Die PVK analysierte mit der Unterstützung eines externen Rechtsexperten die einschlägige Rechtsliteratur, um einschätzen zu können, ob die Verfahren der Geschäftsverteilung dem

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101).

übergeordneten Recht entsprechen. Zudem führte sie zahlreiche Interviews, namentlich mit den Präsidentinnen und Präsidenten der verschiedenen Abteilungen der eidgenössischen Gerichte.

Ergebnisse: Die PVK kam insgesamt zum Schluss, dass die Verfahren der Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten die Rechtmässigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Spruchkörper nicht infrage stellen. Die PVK fand keinerlei Hinweise darauf, dass über die Geschäftsverteilung bewusst Einfluss auf die Urteile der Gerichte ausgeübt wird, wobei die Nachvollziehbarkeit der Verteilung nicht gänzlich sichergestellt ist. Der übergeordnete Rechtsrahmen wird grundsätzlich eingehalten, allerdings werden nicht sämtliche internationalen Empfehlungen berücksichtigt. Den Verfahren fehlt es zudem an Transparenz und die Instrumente garantieren nur bedingt eine objektive Spruchkörperbildung. Ferner sind die Kriterien zwar zweckmässig, jedoch wenig konkretisiert. Der vorhandene Ermessensspielraum bei der Geschäftsverteilung trägt aber zu einer effizienten und effektiven Justiz bei.

Veröffentlichung: Die Ergebnisse finden sich im Bericht der PVK vom 5. November 2020 und wurden den zuständigen Subkommissionen am 19. November 2020 präsentiert. Die GPK verabschiedeten am 22. Juni 2021 auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der PVK einen Bericht mit elf Empfehlungen zuhanden des Bundesgerichtes, welches die Aufsicht über die anderen eidgenössischen Gerichte wahrnimmt, und veröffentlichten diesen zwei Tage später gemeinsam mit dem PVK-Bericht.

2.2 Expertenbeizug in der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle)

Gegenstand: Eine Evaluation der PVK aus dem Jahr 2006 zeigte verschiedene Missstände bei der Vergabe, Transparenz und Regelung von Expertenmandaten durch die Bundesverwaltung, worauf die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) eine Reihe von Empfehlungen an den Bundesrat richtete. Seither gab es zwischen der GPK-S und dem Bundesrat einen regen Austausch über die Umsetzung der Empfehlungen.

Auftrag und Fragestellungen: Im Rahmen ihrer dritten Nachkontrolle beauftragte die GPK-S die PVK mit einer Kurzevaluation, um die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zu überprüfen. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-S entschied an ihrer Sitzung vom 26. August 2019, die PVK solle die erhöhten Beschaffungszahlungen zum Jahresende (sog. «Dezemberfieber»), die Folgeaufträge ohne wettbewerbliches Verfahren (sog. «Hoflieferantentum»), die Kategorisierung der Aufträge, die Vergabe von Politikberatungsmandaten sowie die Umsetzung des Vertragsmanagements in der Bundesverwaltung prüfen.

Vorgehen: Die PVK führte Dokumentenanalysen durch, überprüfte die verwaltungseigenen Analysen zum «Dezemberfieber» und zum «Hoflieferantentum» und nahm statistische Auswertungen von Daten aus einem der Instrumente des Beschaffungscontrollings des Bundes (Vertragsmanagement Bundesverwaltung) vor.

Ergebnisse: Insgesamt kam die PVK zum Ergebnis, dass die Verwaltung die Regelung und Transparenz des Expertenbeizugs aufgrund der Empfehlungen der GPK-S

verbessert hat. So hat sie für das Beschaffungscontrolling neue Unterkategorien für Dienstleistungsaufträge eingeführt, worauf die Zahl der Aufträge, die keiner Kategorie zugeordnet wurde, zurückgegangen ist. Besonders zu Politikberatungsmandaten können wegen Abgrenzungsproblemen zwischen den Unterkategorien aber keine verlässlichen Angaben gemacht werden. Im Rahmen des Beschaffungscontrollings führt die Verwaltung statistische Analysen durch, die sich jeweils auf die grösseren Risiken konzentrieren und insgesamt zweckmässig sind. Die anschliessenden vertiefenden Überprüfungen von statistischen Auffälligkeiten weisen jedoch Mängel auf. So liefern die Verwaltungseinheiten, bei welchen Risiken für unangemessen hohe Zahlungen gegen Jahresende (sog. «Dezemberfieber») festgestellt wurden, nur oberflächliche Informationen. Es fragt sich, ob die Departemente, die für das Controlling zuständig sind, die Risiken anhand dieser Informationen angemessen bewerten können. Bei der Problematik, dass die Verwaltung wiederholt den gleichen Unternehmen Aufträge erteilt (sog. «Hoflieferantentum»), ist die vertiefte Prüfung der statistischen Auffälligkeiten Sache der betroffenen Verwaltungseinheiten selbst. Sie erfolgt sehr unterschiedlich und teilweise ungenügend. Zudem sind die Controlling-Berichte wenig aussagekräftig.

Publikation: Die PVK hat den Bericht zur Kurzevaluation am 18. März 2020 fertiggestellt und der zuständigen Subkommission am 1. Juli 2020 präsentiert. Gestützt auf die Ergebnisse hat die GPK-S am 26. Januar 2021 einen Bericht mit vier Empfehlungen an den Bundesrat verabschiedet und ihn zusammen mit dem Bericht der PVK zwei Tage später veröffentlicht.

3 Laufende Evaluationen

2021 hat die PVK drei Evaluationen abgeschlossen. Deren Verarbeitung durch die zuständigen Kommissionen war Ende Jahr noch am Laufen, weshalb sie noch nicht publiziert wurden. Drei Evaluationen befanden sich Ende 2021 in der Phase der Durchführung.

Tabelle 2

Übersicht zu den laufenden Evaluationen der PVK

Ziffer	Titel	Start der Evaluation ¹	Abschluss der Evaluation ²
3.1	Controlling von Offset-Geschäften	25.05.2020	04.05.2021
3.2	Grundwasserschutz in der Schweiz	11.05.2020	07.10.2021
3.3	Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law	10.11.2020	01.12.2021
3.4	Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen	22.03.2021	2. Quartal 2022
3.5	Coronakrise: Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG	01.04.2021	3. Quartal 2022
3.6	Kurzarbeit in der Coronakrise	09.09.2021	1. Quartal 2023
1	Entscheidung der zuständigen Subkommission über die Fragestellungen der Evaluation		
2	Versand des Berichts zuhanden der zuständigen Subkommission der GPK/APK		

3.1 Controlling von Offset-Geschäften

Gegenstand: Wenn der Bund Rüstungsgüter im Ausland beschafft, muss sich der ausländische Lieferant üblicherweise zu Kompensationsgeschäften vom selben finanziellen Umfang mit der Schweizer Industrie verpflichten. Diese sogenannten Offset-Geschäfte sollen die Wettbewerbsfähigkeit der sicherheitsrelevanten Schweizer Unternehmen stärken. Zuständig für die Umsetzung der Offset-Geschäfte ist das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse), dem gemeinsam mit dem Offset-Büro Bern auch das Controlling dieser Geschäfte obliegt. Mit dem Controlling soll der Ablauf der Offset-Geschäfte nachverfolgt und sichergestellt werden, dass die gesetzten Ziele erreicht werden.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK am 28. Januar 2020 mit einer Evaluation des Controllings von Offset-Geschäften. Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-S beschloss am 25. Mai 2020, dass die Evaluation der PVK die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Bestehen für das Controlling der Offset-Geschäfte zweckmässige Ziele sowie ein geeigneter Rechtsrahmen?
- Sind die Controllinginstrumente zweckmässig?
- Sind die Organisation und die Durchführung des Controllings angemessen?
- Ist die Berichterstattung von Armasuisse über die Offset-Geschäfte transparent?

Vorgehen: Die PVK führte Dokumentenanalysen zum Rechtsrahmen, zu den Instrumenten, zur Umsetzung und zur Berichterstattung von Armasuisse durch. Zudem wurde ein Expertenmandat für die juristische Begleitung vergeben. Ausserdem wurden Interviews mit den zuständigen Personen in der Bundesverwaltung und dem Offset-Büro Bern, mit Vertreterinnen und Vertretern der Branchenverbände und begünstigter Schweizer Unternehmen sowie mit Fachleuten geführt.

Abschluss: Die PVK stellte ihren Bericht am 4. Mai 2021 fertig und präsentierte die Ergebnisse der Evaluation am 17. Mai 2021 der Subkommission EDA/VBS der GPK-S. Die GPK-S hat die Evaluation am 25. Januar 2022 veröffentlicht.

3.2 Grundwasserschutz in der Schweiz

Gegenstand: Schweizweit werden über 80 Prozent des Trinkwasserbedarfs aus Grundwasser gedeckt. Der planerische Grundwasserschutz ist zentral, um dieses in ausreichender Menge und guter Qualität zu sichern. Beim planerischen Grundwasserschutz werden rund um Grundwasservorkommen Schutzgebiete festgelegt, in denen bestimmte Aktivitäten, die das Grundwasser gefährden könnten, nur beschränkt oder gar nicht erlaubt sind. Für die Umsetzung des planerischen Grundwasserschutzes sind die Kantone zuständig, dem Bund kommt die Aufsicht zu.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragte die PVK im Januar 2020, eine Evaluation zur Wasserqualität in der Schweiz mit Fokus auf den Grundwasserschutz durchzuführen. Gestützt auf eine Projektskizze der PVK legte die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK des Nationalrates (GPK-N) an ihrer Sitzung vom 11. Mai 2020 die folgenden Evaluationsfragestellungen fest:

- Sind die rechtlichen Grundlagen für die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes zweckmässig?
- Unterstützt der Bund die Kantone bei der Umsetzung der Bundesvorgaben zum planerischen Grundwasserschutz mit zweckmässigen Informationen?
- Wendet der Bund das Instrumentarium zur Aufsicht über den kantonalen Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes zweckmässig an?
- Sind auf Bundesebene die Schnittstellen zwischen dem Grundwasserschutz und der Landwirtschaftspolitik sowie der Raumplanungspolitik zweckmässig ausgestaltet?

Vorgehen: Zur Beantwortung dieser Fragestellungen führte die PVK Leitfadenterviews mit Mitarbeitenden der betroffenen Bundesämter, ausgewählter Kantonsverwaltungen und Wasserversorger sowie mit Expertinnen und Experten. Ausserdem führte sie eine Online-Umfrage bei allen 26 kantonalen Umweltämtern durch und nahm Dokumentenanalysen vor. Zu den rechtlichen Grundlagen holte die PVK schliesslich ein externes Rechtsgutachten ein.

Geplanter Abschluss: Die PVK hat die Ergebnisse der Evaluation in ihrem Bericht vom 7. Oktober 2021 festgehalten und der zuständigen Subkommission der GPK-N präsentiert. Die Behandlung der Evaluation durch die Subkommission war Ende 2021 noch nicht abgeschlossen.

3.3 Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law

Gegenstand: Im Bereich der internationalen Beziehungen hat der Einsatz von Soft-Law-Instrumenten, die rechtlich nicht verbindlich sind, aber eine gewisse normative Kraft aufweisen, deutlich zugenommen. In der Schweiz müssen die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen gemäss Parlamentsgesetz über wesentliche ausserpolitische Vorhaben, Soft-Law-Vorhaben eingeschlossen, informiert und dazu konsultiert werden. In den vergangenen Jahren gab es Kritik am fehlenden Einbezug des Parlamentes im Bereich von Soft Law (z. B. beim UNO-Migrationspakt).

Auftrag und Fragestellungen: Die Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat (APK-N/S) setzten eine Subkommission «Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law» ein. Auf Antrag dieser Subkommission «Soft Law» beschlossen sie an ihren Sitzungen vom 30. Juni bzw. 14. August 2020, den GPK zu beantragen, die PVK mit einer Evaluation über die Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law zu beauftragen. Die GPK nahmen diesen Antrag an ihren Sitzungen vom 25. August bzw. 4. September 2020 an, wiesen aber darauf hin, dass die PVK den Evaluationen im Zusammenhang mit der Coronakrise Priorität einzuräumen hat. Die Subkommission «Soft Law» entschied an ihrer Sitzung vom 10. November 2020 über die Ausrichtung der Evaluation und beschloss, dass diese die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Ist die Mitwirkung des Schweizer Parlamentes im Bereich von Soft Law in rechtlicher Hinsicht im internationalen Vergleich ausgeprägt und zweckmässig geregelt?
- Ist die Einschätzung der Soft-Law-Vorhaben durch die Bundesverwaltung zweckmässig und systematisch?
- Ist die Mitwirkung der parlamentarischen Kommissionen zweckmässig?

Die Subkommission «Soft Law» wählte an ihrer Sitzung zudem eine Zusatzoption für eine vertiefte Analyse der Schweizer Praxis aus. Da die PVK aufgrund der Evaluationen im Zusammenhang mit der Coronakrise nicht über ausreichende Ressourcen verfügte, wurde diese Zusatzoption jedoch nicht durchgeführt.

Vorgehen: Die PVK hat die Analysen des Rechtsrahmens für die Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law in der Schweiz und im internationalen Vergleich externalisiert. Sie selbst erarbeitete fünf Fallstudien zu konkreten Soft-Law-Vorhaben verschiedener internationaler Organisationen. Ausserdem nahm sie eine Dokumentenanalyse vor und führte Interviews mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe «Soft Law» aus allen Departementen sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Sekretariate der am meisten betroffenen parlamentarischen Kommissionen.

Geplanter Abschluss: Die PVK stellte ihren Evaluationsbericht am 1. Dezember 2021 fertig und präsentierte ihn am 14. Dezember 2021 der Subkommission «Soft Law» der APK. Die Beratung der Ergebnisse durch die Subkommission läuft noch.

3.4 Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen

Gegenstand: Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen kann der Bundesrat dann einsetzen, wenn die Bundesverwaltung nicht über das notwendige Fachwissen verfügt oder die Kantone oder weitere interessierte Kreise frühzeitig einbezogen werden sollen. Die Verwaltungskommissionen werden alle vier Jahre neu eingesetzt. Derzeit existieren insgesamt 84 Verwaltungskommissionen. Die Zusammensetzung, Leistungen und Kosten sowie der Nutzen von Verwaltungskommissionen wurden wiederholt kritisiert.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK am 26. Januar 2021 mit einer Evaluation zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-S beschloss an ihrer Sitzung vom 22. März 2021, dass die Evaluation der PVK die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Werden die Verwaltungskommissionen zweckmässig eingesetzt?
- Erbringen Verwaltungskommissionen für den Bundesrat und die Verwaltung zweckmässige Leistungen?
- Steht der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen der Verwaltungskommissionen?
- Werden die Leistungen der Verwaltungskommissionen durch die Verwaltung angemessen genutzt?
- Können die Aufgaben von Verwaltungskommissionen zweckmässig und kosteneffizienter durch externe Beratungsmandate erfüllt werden?

Vorgehen: Die PVK führt Dokumentenanalysen und Interviews zur Einsetzung und dem Aufwand der Kommissionen durch. Die Leistungen und die Nutzung der Leistungen werden in erster Linie anhand von neun Fallstudien bewertet, wovon acht durch ein externes Büro ausgeführt werden und auf Dokumentenanalysen und Gesprächen basieren. Ergänzend führt die PVK eine Online-Befragung der Mitglieder aller Verwaltungskommissionen und ihrer Sekretariate durch. Die Möglichkeiten einer Externalisierung von Aufgaben der Verwaltungskommissionen untersucht die PVK insbesondere anhand von Kostenschätzungen potentieller Auftragnehmer (Beratungsbüros).

Geplanter Abschluss: Die PVK sieht vor, ihren Evaluationsbericht im zweiten Quartal 2022 der zuständigen Subkommission vorzulegen.

3.5 Coronakrise: Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG

Gegenstand: Über die vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse informiert zu sein, ist eine Grundvoraussetzung dafür, die Covid-19-Pandemie bewältigen und zum richtigen Zeitpunkt die richtigen Beschlüsse fassen zu können. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) wurde kritisiert, wie es die wissenschaftlichen Erkenntnisse nutzte.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK an ihrer Sitzung vom 26. Januar 2021, zu evaluieren, wie das BAG in der Coronakrise die wissenschaftlichen Erkenntnisse nutzte. Diese Evaluation ist Teil der Inspektion der GPK über die Bewältigung der Covid-19-Pandemie durch die Bundesbehörden. Die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK-N beschloss an ihrer Sitzung vom 1. April 2021, dass die Evaluation der PVK die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Gewährleisteten die rechtlichen und strategischen Grundlagen eine angemessene Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über das neue Coronavirus?
- Wurde die Verarbeitung der wissenschaftlichen Erkenntnisse in der Coronakrise zweckmässig organisiert?
- Waren die Prozesse des BAG für die Verarbeitung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über das neue Coronavirus zweckmässig und wurden diese Erkenntnisse in den Entscheidungsgrundlagen angemessen berücksichtigt?
- Wurde der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse der Bevölkerung kohärent und transparent kommuniziert und waren die Zuständigkeiten für die öffentliche Kommunikation dieser Erkenntnisse klar verteilt?

Vorgehen: Mit der tatsächlichen Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse befasst sich die PVK anhand von fünf Fallstudien, in deren Rahmen Entscheidungsprozesse zu konkreten Massnahmen untersucht und dabei die Verarbeitung und Berücksichtigung der Erkenntnisse aufgezeigt werden. Die Fallstudien umfassen eine Analyse der verwaltungsinternen Dokumente und Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des BAG und des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern sowie mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftern. Um die Korrektheit ihrer Analyse der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu gewährleisten, hat die PVK einer externen Fachperson für Epidemiologie einen Beratungsauftrag erteilt. Ein zweites externes Mandat wurde vergeben, um untersuchen zu lassen, wie die wissenschaftlichen Erkenntnisse in zwei der Fallstudien öffentlich kommuniziert wurden.

Geplanter Abschluss: Die Ergebnisse der Evaluation dürften der zuständigen Subkommission im dritten Quartal 2022 vorgelegt werden.

3.6 Kurzarbeit in der Coronakrise

Gegenstand: Unternehmen können für ihre anspruchsberechtigten Arbeitnehmenden in Krisenzeiten Kurzarbeitsentschädigungen für erlittene Arbeitsausfälle beziehen. In der Coronakrise nahm der Bundesrat verschiedene Anpassungen an den Kurzarbeitsregelungen vor: Er verkürzte die Karenzfristen, verlängerte die maximale Bezugsdauer der Entschädigung und erweiterte den Kreis der anspruchsberechtigten Personen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit diese Anpassungen mit den anderen in der Coronakrise ergriffenen Unterstützungsmassnahmen koordiniert waren, ob sich das summarische Verfahren, das zur Bewältigung der Flut von Kurzarbeitsgesuchen eingeführt wurde, als zweckdienlich erwies und ob der Bund seine Aufsichtsfunktion angemessen wahrnahm.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK am 26. Januar 2021 damit, die Kurzarbeit in der Coronakrise zu evaluieren. Diese Evaluation ist Teil der Inspektion der GPK über die Bewältigung der Covid-19-Pandemie durch die Bundesbehörden. Die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK-N beschloss an ihrer Sitzung vom 9. September 2021, dass die Evaluation der PVK die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Waren die mehrmaligen Anpassungen der Rechtsgrundlagen für die Kurzarbeit in der Coronakrise zweckmässig?
- Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen angemessen?
- Ist die Aufsicht des Bundes über den Vollzug der Kurzarbeit zweckmässig und stellt sie die Rechtmässigkeit des Leistungsbezugs sicher?

Vorgehen: Zur Beantwortung dieser Fragen analysiert die PVK die Rechtsgrundlagen für die Kurzarbeit und die von der Bundesverwaltung vorbereiteten Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates. Zudem werden Interviews mit Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und mit Arbeitsmarktexpertinnen und -experten geführt. Anhand einer Umfrage unter den kantonalen Vollzugsstellen soll ferner herausgefunden werden, wie diese die Unterstützung durch den Bund bewerten. Für diesen Teil der Evaluation wurde ein externer Auftrag erteilt.

Geplanter Abschluss: Die Ergebnisse der Evaluation dürften der Subkommission EFD/WBF der GPK-N im ersten Quartal 2023 vorgelegt werden.

4 Neue Evaluationen im Jahr 2022

Die PVK hat die Aufgabe, die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hinzuweisen.³ Insgesamt klärte die PVK im Berichtsjahr 12 Themen zuhanden der Subkommissionen ab.⁴ Die Subkommissionen priorisierten diese und brachten zwei neue Themen ein, worauf die PVK fünf Vorschläge vertieft abklärte. Vier Vorschläge konnten zur Ausführung empfohlen werden. Aus diesen Evaluationsvorschlägen wählten die GPK am 25. Januar 2022 folgende Themen aus:

- Behördenkommunikation vor Abstimmungen (zuständig: Subkommission EJPD/BK der GPK-N);
- die Messung der Wirkung in der Entwicklungszusammenarbeit (zuständig: Subkommission EDA/VBS der GPK-S).

³ Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV

⁴ Für die Subkommissionen Gerichte/BA hat die PVK im Berichtsjahr zudem die Untersuchungsmöglichkeiten zum Thema der Parteizugehörigkeit der Richterinnen und Richter abgeklärt.

5 Expertencredit

Der PVK steht ein Kredit zur Verfügung, damit sie im Rahmen ihrer Evaluationen Aufträge an externe Experten und Expertinnen erteilen kann.⁵ Im Berichtsjahr hat sie dafür einen Betrag von total 108 701 Franken beansprucht. In Tabelle 3 ist die Verteilung dieses Betrags auf die einzelnen Evaluationen und Auftragnehmer dargestellt.

Tabelle 3

Verwendung des Expertencredits im Jahr 2021

Untersuchung	Auftragnehmer	Kosten (in Fr.)	Status
Controlling von Offset-Geschäften	Prof. hon. Etienne Poltier, Universität Lausanne	3 800	abgeschlossen
Grundwasserschutz in der Schweiz	Prof. Dr. iur. Daniela Thurnherr Keller, Universität Basel	24 960	abgeschlossen
Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law	Prof. Dr. iur. Anna Petrig, Universität Basel	18 000	abgeschlossen
Coronakrise: Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG	Prof. Dr. Arnaud Chiolero, Universität Freiburg	4 604	laufend
Corona-Krise: Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG	Jörg Schneider, js_studien+analysen	9 478	laufend
Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen	Strategos SA, Lausanne	47 860	laufend

6 Weitere Aktivitäten

Die PVK koordiniert ihre Aktivitäten mit den anderen Kontrollorganen des Bundes⁶ und pflegt den fachlichen Austausch mit Hochschulen, privaten Forschungsinstituten und staatlichen Evaluationsorganen.

Die PVK war mit Präsentationen im Rahmen des CAS *Evaluation des politiques publiques* des IDHEAP, des Kurses *Évaluation des politiques publiques* des Bachelors *Géosciences de l'environnement* der Universität Lausanne sowie in einem Evalu-

⁵ Art. 10 Abs. 4 ParlVV

⁶ Art. 10 Abs. 5 ParlVV

ationskurs des Master *en administration publique* der Universität Genf vertreten. Weiter hat sie an einem runden Tisch der *Groupe romand d'évaluation* (GREVAL) zum Thema «*Évaluation et COVID-19: la place de l'évaluation dans le contexte actuel de crise sanitaire*» teilgenommen. Zudem wirkte sie an einem internationalen Online-Kongress über die Analyse der Wirkung der Gesetzgebung mit, den der mexikanische Senat und die Autonome Universität Querétaro organisiert hatten.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APK-N/S	Aussenpolitische Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates
Art.	Artikel
BA	Bundesanwaltschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BK	Bundeskanzlei
Bst.	Buchstabe
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Okt. 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Impressum

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Parlamentsdienste
CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > PVK

*Originalsprache des Berichts: Deutsch und Französisch
(Ziffern 2.1, 3.1, 3.3, 3.5 und 3.6)*

