Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesblatt
www.fedlex.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung

25.004

Anhang

Jahresbericht 2024 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

Anhang zum Jahresbericht 2024 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 23. Januar 2025

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2024 in Kürze

Im Jahr 2024 hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) an sechs Evaluationen gearbeitet. Zudem unterbreitete die PVK den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) Evaluationsvorschläge für ihr Jahresprogramm 2025.

Laufende Evaluationen

Die PVK hat 2024 zwei Evaluationen abgeschlossen, deren Behandlung durch die GPK noch am Laufen ist:

- *Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone (Ziff. 2.1);*
- *Militärdienst mit Einschränkungen (Ziff. 2.2).*

Die folgenden vier Evaluationen standen Ende 2024 bei der PVK noch in der Durchführungsphase:

- *System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter (Ziff. 2.3);*
- *Honorarkonsulate (Ziff. 2.4);*
- *Planung von Bahninfrastrukturvorhaben (Ziff. 2.5);*
- *Unabhängigkeit und Steuerung der Preisüberwachung (Ziff. 2.6).*

Neue Evaluationen im Jahr 2025

Die GPK haben beim Beschluss ihres Jahresprogramms am 23. Januar 2025 die PVK mit der Ausführung von folgenden drei neuen Evaluationen beauftragt (Ziff. 3):

- *Unfallversicherung Suva: Oberaufsicht des Bundes;*
- *Telearbeit in der Bundesverwaltung;*
- *Bekämpfung von Menschenhandel.*

Bericht

1 Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle – der Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist der Evaluationsdienst der Bundesversammlung. Sie führt im Auftrag der GPK von National- und Ständerat sowie anderer parlamentarischer Kommissionen wissenschaftliche Untersuchungen durch. Insbesondere untersucht die PVK, ob die Tätigkeiten der Bundesbehörden rechtmässig, zweckmässig und wirksam sind. Zudem überprüft sie Evaluationen, welche die Bundesverwaltung veranlasst hat, sowie deren Verwendung in Entscheidungsprozessen. Auch weist sie die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hin.[1]

Ihre Aufträge bearbeitet die PVK unabhängig. Sie verfügt über die weitreichenden Informationsrechte der GPK, dank welcher sie von den Bundesbehörden Auskünfte und Unterlagen einholen kann. Ausserdem kann die PVK Aufträge an Expertinnen und Experten erteilen. Die Berichte der PVK werden in der Regel veröffentlicht.

Die Evaluationen der PVK werden auf vielerlei Arten genutzt:

- *Empfehlungen an den Bundesrat:* Die GPK ziehen aus den Ergebnissen der PVK politische Schlussfolgerungen und formulieren in einem eigenen Bericht Empfehlungen, zu welchen der Bundesrat Stellung nehmen muss. 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 Motionen oder Postulate ein, um ihren Forderungen gegenüber dem Bundesrat Nachdruck zu verleihen.
- *Revision von Gesetzen und Verordnungen:* Evaluationsergebnisse der PVK fliessen gelegentlich in die Anpassung von Rechtsgrundlagen ein.
- *Lern- und Änderungsprozesse:* Evaluationen der PVK lösen bei beteiligten Stellen zuweilen bereits während der Durchführung Anpassungen aus.

Die PVK koordiniert ihre Aktivitäten mit anderen Kontrollorganen des Bundes. Sie pflegt den fachlichen Austausch im Rahmen der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft. In Publikationen stellt sie interessierten Kreisen ihre Methodik und Ergebnisse vor.

[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 Laufende Evaluationen

Zwei Evaluationen hat die PVK 2024 abgeschlossen, deren Behandlung durch die GPK jedoch noch am Laufen ist und die deshalb noch nicht publiziert sind (vgl. Ziff. 2.1 und 2.2). Vier Evaluationen der PVK befanden sich Ende Jahr in der Phase der Durchführung (Ziff. 2.3 bis 2.6).

2.1 Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone

Gegenstand: Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch einreichen, werden zunächst in einem Bundesasylzentrum untergebracht. Die meisten dieser Personen werden dann einem Kanton zugewiesen. Diese Verteilung wird vom Staatssekretariat für Migration (SEM) vorgenommen. Das Ziel dabei ist, die betroffenen Personen gleichmässig auf die Kantone zu verteilen. Bei der Verteilung werden verschiedene Kriterien wie die Grösse der Kantonsbevölkerung, die Staatsangehörigkeit der Asylsuchenden, die Anwesenheit von Familienmitgliedern in der Schweiz oder ein besonderer Betreuungsbedarf berücksichtigt.

Auftrag und Fragestellung: Die GPK beauftragten die PVK am 24. Januar 2023 mit einer Evaluation der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Am 8. Mai 2023 entschied die zuständige Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), dass in der Evaluation folgende Fragestellungen zu beantworten sind:

– Ist die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone angemessen ausgestaltet?
– Werden die für die Verteilung eingesetzten Prozesse und Instrumente zweckmässig angewandt?
– Ist die tatsächliche Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone zweckmässig?

Vorgehen: Die PVK untersuchte die Kantonsverteilung anhand von Dokumentenanalysen und Interviews mit Mitarbeitenden des SEM, Vertreterinnen und Vertretern der Kantone sowie Fachpersonen. Ein von der PVK beauftragter externer Auftragnehmer untersuchte die Umsetzung der Verteilung anhand einer statistischen Analyse der Datenbank des SEM über die Asylverfahren.

Zeitplan: Die PVK stellte ihren Evaluationsbericht vom 21. Juni 2024 der zuständigen Subkommission der GPK-S vor. Die Behandlung der Evaluation durch die Subkommission war Ende 2024 noch am Laufen.

2.2 Militärdienst mit Einschränkungen

Gegenstand: Die Armee beurteilt an der Rekrutierung jedes Jahr die Diensttauglichkeit von bis zu 35 000 Stellungspflichtigen. Wer zum Beispiel aus medizinischen Gründen nicht schiessen darf oder keine langen Märsche mit einem schweren Rucksack absolvieren kann, wird als militärdiensttauglich mit Einschränkungen beurteilt.

Man spricht auch von differenzierter Zuteilung. Der Anteil dieser Personen hat in den letzten Jahren zugenommen und beträgt mittlerweile 10 bis 12 Prozent der Stellungspflichtigen, die als militärdiensttauglich beurteilt werden.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK haben die PVK am 24. Januar 2023 mit einer Evaluation des Militärdienstes mit Einschränkungen beauftragt. Am 8. Mai 2023 hat die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Nationalrates (GPK-N) entschieden, dass die PVK die Beurteilung der Tauglichkeit mit Einschränkungen untersuchen soll. Die Evaluation beantwortet die folgenden Fragestellungen:

– Sind die Vorgaben für die Beurteilung der eingeschränkten Tauglichkeit im Rahmen der Rekrutierung recht- und zweckmässig?
– Werden bei der Rekrutierung einheitliche und zweckmässige Prozesse für die Tauglichkeitsbeurteilung angewendet?
– Ist die Rechtsgleichheit der Entscheide über die eingeschränkte Tauglichkeit angemessen sichergestellt?

Vorgehen: Die Evaluation basierte auf einer Dokumentenanalyse und einem juristischen Gutachten. Im Rahmen einer Online-Umfrage hatte die PVK zudem das Personal der verschiedenen Stellen, die in den Rekrutierungszentren tätig sind, befragt. Im Auftrag der PVK wertete ein externes Forschungsbüro die Entscheide zur Militärdiensttauglichkeit statistisch aus.

Zeitplan: Die PVK hat ihren Evaluationsbericht vom 6. September 2024 der zuständigen Subkommission der GPK-N präsentiert. Die Behandlung der Evaluation durch die Subkommission war Ende 2024 noch am Laufen.

2.3 System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter

Gegenstand: An drei der vier eidgenössischen Gerichte kommen neben den ordentlichen auch nebenamtliche Richterinnen und Richter zum Einsatz: am Bundesgericht, am Bundesstrafgericht und am Bundespatentgericht. Am Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ist das nicht der Fall. Nebenamtliche Richterinnen und Richter sollen insbesondere mögliche Spitzen in der Geschäftslast der Gerichte abfedern und ausgefallene ordentliche Richterpersonen ersetzen. Das System unterscheidet sich von Gericht zu Gericht.

Auftrag und Fragestellungen: Ausgehend von einem Evaluationsantrag der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates beauftragten die GPK am 23. Januar 2023 die PVK mit einer Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten. Am 24. August 2023 beauftragten die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA der GPK-N/S die PVK, mit der Evaluation folgende Fragestellungen zu beantworten:

– Trägt der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer effizienten Rechtsprechung der einzelnen Gerichte bei?
– Trägt der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer unabhängigen Rechtsprechung der einzelnen Gerichte bei?

- Trägt der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer qualitativ guten Rechtsprechung der einzelnen Gerichte bei?
- Ist die Einsatzhäufigkeit nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den einzelnen Gerichten angesichts der damit verbundenen Vor- und Nachteile angemessen?
- Sind die rechtlichen Vorgaben für den Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den einzelnen Gerichten geeignet?
- Wäre der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter am BVGer angesichts der damit verbundenen Vor- und Nachteile an den anderen Gerichten zweckmässig?

Vorgehen: In einem ersten Schritt fand eine extern durchgeführte Online-Befragung unter den ordentlichen und nebenamtlichen Richterpersonen sowie den Gerichtsschreibenden statt. Deren Ergebnisse wurden anschliessend in Fokusgruppen an den jeweiligen Gerichten vertieft. Zudem führte die PVK eine statistische Analyse der Einsätze nebenamtlicher Richterinnen und Richter durch. Die Rechtsgrundlagen wurden durch ein Rechtsgutachten beurteilt. Zu guter Letzt führte die PVK eine Dokumentenanalyse und eine Fokusgruppe zum BVGer durch. Für diese Analysen wurde ebenfalls externe juristische Fachexpertise beigezogen.

Zeitplan: Die PVK wird ihren Evaluationsbericht den zuständigen Subkommissionen im ersten Quartal 2025 vorlegen.

2.4 Honorarkonsulate

Gegenstand: Honorarkonsulate sind konsularische Vertretungen, die von einer Honorarkonsulin bzw. einem Honorarkonsul geleitet werden. Diese erfüllen ehrenamtlich konsularische Aufgaben für einen Staat. Sie unterstützen beispielsweise dessen Landsleute vor Ort oder pflegen wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen. Honorarkonsulinnen und -konsuln haben gemäss internationalem Recht gewisse Vorrechte und Immunitäten, diese gehen jedoch weniger weit als jene von Berufskonsulinnen und -konsuln. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) verfügt über ein breites Netz an Honorarkonsulaten im Ausland. Die Schweiz ist mit insgesamt 224 Honorarkonsulaten in 105 Staaten präsent.[2] Umgekehrt gibt es in der Schweiz 121 Honorarkonsulate von insgesamt 65 Staaten.[3] Die Zahl der Honorarkonsulate nimmt international zu, so auch jene der Schweiz.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK haben die PVK am 26. Januar 2024 mit einer Evaluation der Honorarkonsulate beauftragt. Am 26. April 2024 hat die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-S entschieden, dass die PVK die Schweizer

2 Angaben des EDA per 30.10.2024.
3 Angaben des EDA per 11.6.2024.

Honorarkonsulate im Ausland sowie die ausländischen Honorarkonsulate in der Schweiz untersuchen soll. Die Evaluation beantwortet die folgenden Fragestellungen:

- Sind die rechtlichen und strategischen *Vorgaben* zu Schweizer Honorarkonsulaten im Ausland und ausländischen Honorarkonsulaten in der Schweiz klar?
- Hält das EDA die rechtlichen und strategischen Vorgaben bei der *Einsetzung* von Honorarkonsulaten im In- und Ausland ein?
- Ist die *Betreuung* der Schweizer Honorarkonsulinnen und -konsuln im Ausland zweckmässig?
- Ist die *Aufsicht* über die Aktivitäten der Honorarkonsulinnen und -konsuln im Ausland und in der Schweiz zweckmässig?

Vorgehen: Die Evaluation umfasste Dokumentenanalysen, die Analyse von Prozessbeispielen und Leitfadeninterviews mit den betreffenden Abteilungen des EDA. Die Betreuung und Aufsicht der Schweizer Honorarkonsulate im Ausland hat die PVK zudem anhand von Fallstudien zu sechs systematisch ausgewählten Vertretungen untersucht.

Zeitplan: Die PVK wird ihren Evaluationsbericht der zuständigen Subkommission voraussichtlich im Juni 2025 vorlegen.

2.5 Planung von Bahninfrastrukturvorhaben

Gegenstand: Wegen der starken Zunahme des Schienenverkehrs hat das Parlament seit 2009 verschiedene Ausbauprogramme zur Bahninfrastruktur von mehr als 24 Milliarden Franken genehmigt. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) muss die Umsetzung dieser Ausbauprogramme steuern und beaufsichtigen. Die Bahnunternehmen (Schweizerische Bundesbahnen, BLS AG, Rhätische Bahn usw.), welche die jeweilige Infrastruktur bauen und betreiben (Infrastrukturbetreiberinnen), sind für die Ausarbeitung und Realisierung der einzelnen Ausbauvorhaben zuständig. Das BAV arbeitet bei der Umsetzung mit ihnen sowie mit den Kantonen und Gemeinden zusammen.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK haben die PVK am 26. Januar 2024 mit einer Evaluation der Planung von Bahninfrastrukturvorhaben beauftragt. Die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK-S hat am 5. Juli 2024 beschlossen, dass die PVK die Rolle des BAV sowie den Einbezug der Kantone und Gemeinden bei der Planung der Umsetzung von Bahninfrastrukturvorhaben untersuchen soll. Die Evaluation beantwortet die folgenden Fragestellungen:

- Nimmt das BAV die Steuerung und Aufsicht bei der Planung der Umsetzung von Ausbauprogrammen angemessen wahr?
- Ist die Koordination innerhalb des BAV zweckmässig, um die verschiedenen Ziele des Amtes (Ausbau, Unterhalt, Weiterentwicklung der Bahn) möglichst gut zu erfüllen?

- Ist die Zusammenarbeit zwischen dem BAV und den Infrastrukturbetreiberinnen zweckmässig?
- Ist der Einbezug der von den Bahninfrastrukturvorhaben betroffenen Kantone und Gemeinden angemessen?

Vorgehen: Um die ersten drei Fragestellungen zu beantworten, führt die PVK eine Dokumentenanalyse durch (Weisungen, Vorgaben, Prozesse und Koordinationsinstrumente). Weiter stützt sich die PVK auf Interviews mit Mitarbeitenden der verschiedenen Abteilungen des BAV und der Infrastrukturbetreiberinnen. Zudem führt die PVK Fallstudien zu einzelnen Projekten durch, welche sich zeitlich verzögert haben oder mehr kosten als geplant.

Zur vierten Fragestellung, dem Einbezug der Kantone und Gemeinden, vergibt die PVK einen Auftrag für eine Online-Befragung. Befragt werden die Verantwortlichen in den Kantonen und Gemeinden für laufende Ausbauprojekte sowie die zuständigen Mitarbeitenden des BAV und der Infrastrukturbetreiberinnen.

Zeitplan: Ihren Bericht präsentiert die PVK der zuständigen Subkommission gemäss Zeitplan im ersten Quartal 2026.

2.6 Unabhängigkeit und Steuerung der Preisüberwachung

Gegenstand: Die Preisüberwachung (PUE) ist eine Aufsichts- und Regulierungsbehörde, die Massnahmen ergreift, um eine missbräuchliche Preisbildung durch marktmächtige Unternehmen und Behörden zu verhindern. Laut Gesetz ist die Behörde dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) unterstellt. Die PUE hat daher einen hybriden Status zwischen Unabhängigkeit in ihrer Tätigkeit und Steuerung durch das WBF, um sicherzustellen, dass sie ein wirksamer Bestandteil der Wirtschaftspolitik ist.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK am 26. Januar 2024 damit, die Unabhängigkeit und die Steuerung der PUE zu evaluieren. Die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK-N beschloss am 23. August 2024, dass die Evaluation die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Sind der Grad der Unabhängigkeit der PUE und damit der Umfang der Aufsicht des WBF und der parlamentarischen Oberaufsicht gemäss geltendem Recht klar?
- Werden die Unabhängigkeit der PUE und deren Steuerung durch das WBF in der Praxis angemessen umgesetzt?
- Ist die institutionelle Ausgestaltung der PUE im internationalen Vergleich zweckmässig?
- Sind die von der PUE auf der Grundlage ihrer Studien kommunizierten potenziellen Einsparungen fundiert und nachvollziehbar?

Die vierte Frage wird nur behandelt, wenn aus dem Rechtsgutachten (siehe Vorgehen) hervorgeht, dass sich die parlamentarische Oberaufsicht der GPK auf die Tätigkeiten der PUE erstreckt.

Vorgehen: Die PVK hat zur Unabhängigkeit und der Steuerung der PUE ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Die Praxis wird mithilfe von Dokumentenanalysen und Interviews mit der PUE und dem WBF untersucht. Weiter wird ein Vergleich mit deren von der Wettbewerbskommission und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht sowie mit der Preisüberwachung in anderen europäischen Ländern durchgeführt. Wenn die vierte Frage behandelt wird, erteilt die PVK einen externen Auftrag für Fallstudien.

Zeitplan: Die PVK wird ihren Evaluationsbericht der zuständigen Subkommission im vierten Quartal 2025 vorlegen. Sollte die vierte Frage ebenfalls Teil der Evaluation sein, verschiebt sich die Präsentation des Berichts auf das zweite Quartal 2026.

3 Neue Evaluationen im Jahr 2025

Die PVK hat die Aufgabe, die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hinzuweisen.[4] Insgesamt unterbreitete die PVK im Berichtsjahr den Subkommissionen sieben Themen. Die Subkommissionen priorisierten diese Vorschläge und brachten ein neues Thema ein, worauf die PVK sieben Vorschläge vertieft abklärte. Sechs Vorschläge konnten zur Ausführung empfohlen werden. Aus diesen Evaluationsvorschlägen wählten die GPK am 23. Januar 2025 folgende Themen aus:

- Unfallversicherung Suva: Oberaufsicht des Bundes (zuständig: Subkommission EDI/UVEK der GPK-N);
- Telearbeit in der Bundesverwaltung (zuständig: Subkommission EFD/WBF der GPK-S);
- Bekämpfung von Menschenhandel (zuständig: Subkommission EJPD/BK der GPK-S).

4 Expertenkredit

Der PVK steht ein Kredit zur Verfügung, damit sie im Rahmen ihrer Evaluationen Aufträge an externe Experten und Expertinnen erteilen kann.[5] Im Berichtsjahr beanspruchte sie dafür einen Betrag von total 172 693 Franken. In Tabelle 3 ist die Verteilung dieses Betrags auf die einzelnen Evaluationen und Auftragnehmenden dargestellt.

4 Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV
5 Art. 10 Abs. 4 ParlVV

Tabelle 1

Verwendung des Expertenkredits im Jahr 2024

Evaluation	Auftragnehmer	Kosten (in Fr.)	Status
Militärdienst mit Einschränkungen	INFRAS, Zürich	26 983	abgeschlossen
	Zentrum für Demokratie Aarau, Prof. Glaser	8 313	abgeschlossen
System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter	Hochschule Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie	68 000	abgeschlossen
	Universität Bern, KPM, Prof. Lienhard	31 000	abgeschlossen
Planung von Bahninfrastrukturvorhaben	Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, Luzern	16 777	laufend
Unabhängigkeit und Steuerung der Preisüberwachung	Universität Freiburg, Institut für Föderalismus, Prof. Stöckli	21 620	laufend

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BA	Bundesanwaltschaft
BAV	Bundesamt für Verkehr
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BK	Bundeskanzlei
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössischen Departements des Innern
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GPK-N/S	Geschäftsprüfungskommissionen des National- und des Ständerates
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR *171.115*)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SEM	Staatssekretariat für Migration
PUE	Preisüberwachung
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Ziff.	Ziffer

Impressum

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Parlamentsdienste
CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

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

www.parl.ch > Organe > Kommissionen > PVK

Originalsprachen des Berichts: Deutsch und Französisch (Ziff. 2.1 und 2.6)