

**Jahresbericht 2014
der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle**

Anhang

**Anhang zum Jahresbericht 2014 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 30. Januar 2015

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2014 auf einen Blick

Im Laufe des Jahres 2014 sind vier Evaluationen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) veröffentlicht worden. Fünf Evaluationen waren noch in Bearbeitung. Zudem hat die PVK im Berichtsjahr Themenvorschläge für das Jahresprogramm 2015 der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) ausgearbeitet und zu verschiedenen Nachkontrollen der GPK Grundlagen erarbeitet.

Abgeschlossene Untersuchungen

*Seit das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) im Juni 2002 in Kraft getreten ist, hat die Einwanderung aus EU/EFTA-Staaten stark zugenommen. In diesem Kontext haben die GPK die PVK mit einer Evaluation zum **Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA** beauftragt. Die PVK hat erstmals verschiedene Administrativdaten miteinander verknüpft und die Aufenthaltsverläufe der Zugewanderten nachgezeichnet. Die Evaluation kommt zum Ergebnis, dass die FZA-Zuwanderung, wie durch die Bundesbehörden kommuniziert, primär eine Arbeitsmigration ist, die dynamisch ist: Von der knappen Million Personen, die bis Ende 2011 unter dem FZA in die Schweiz gekommen sind, haben viele das Land wieder verlassen. Die Nettozuwanderung betrug per Ende 2011 rund 600 000 Personen. Die durchschnittlichen Bezugsquoten der Zuwanderer bei der Arbeitslosenentschädigung und Sozialhilfe sind in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA tief, steigen aber an. Ende 2010 lag die Quote der FZA-Zuwanderer bei der Sozialhilfe noch unter jener der Schweizer/innen, während sie bei der Arbeitslosenentschädigung schon 2009 und 2010 höher war. Die Evaluation zeigt weiter, dass die Bundesbehörden lange kaum darauf hingewiesen haben, dass die Zuwanderung unter dem FZA nur beschränkt gesteuert werden kann, und dass sie die rechtlichen Grundlagen, die für die Nutzung der wenigen Steuerungsmöglichkeiten notwendig sind, erst spät geschaffen haben. Das Bundesamt für Migration nimmt die Aufsicht über den kantonalen Vollzug des FZA sehr zurückhaltend wahr.*

*In einer weiteren Evaluation im Auftrag der GPK ging die PVK der Frage nach, ob es bei der **interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik** Schwierigkeiten gibt und wie die direkt Beteiligten die Zusammenarbeit bewerten. Die Evaluation gelangt zum Fazit, dass keine schwer wiegenden Probleme in der Koordination unter den verschiedenen Departementen und Bundesstellen bestehen. Allerdings hat die PVK auch festgestellt, dass die Zusammenarbeit in Einzelfällen schwierig sein kann, weil es in der Aussenpolitik an einer ausreichenden Gesamtsicht fehlt oder weil es zu Zuständigkeitskonflikten zwischen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und den Fachdepartementen kommt. Die PVK stellt zudem fest, dass die Verfahren für die interdepartementale Zusammenarbeit zwar zweckmässig sind und zu breit abgestützten und sachgerechten Positionen führen, dass sie aber in bestimmten Fällen zu langsam sind.*

*Damit ein Arzneimittel von der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) vergütet wird, muss es vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) auf die Spezialitätenliste gesetzt werden. Dieser Prozess wird verschiedentlich kritisiert, nicht zuletzt, weil die Arzneimittelkosten rund einen Fünftel der gesamten Kosten der OKP ausmachen. Die PVK wurde in diesem Kontext von den GPK beauftragt, die Verfahren der **Zulassung und Überprüfung von Medikamenten in der OKP** zu untersuchen. Insgesamt zeigt die Evaluation verschiedene rechtliche Defizite im Verfahren der Zulassung und Überprüfung sowie Schwierigkeiten beim Vollzug auf. Das BAG und die Eidgenössische Arzneimittelkommission wenden die Kriterien (Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit) zwar bei jedem Gesuch konsequent an, die Kriterien wurden von den Behörden jedoch nur unzureichend präzisiert. Gleichzeitig sind die Verfahrensstruktur und die Kompetenzen bei der Beurteilung von Gesuchen nicht durchgehend klar geregelt. Die neu eingeführte Überprüfung von bereits zugelassenen Medikamenten ist zu wenig wirksam, da nicht alle Instrumente zur Beurteilung genügend eingesetzt werden. Abschliessend wird festgehalten, dass die Preisregulierung bei Generika rechtliche Widersprüche aufweist. Obwohl die OKP eine medizinisch hochstehende Leistung zu möglichst günstigen Preisen gewährleisten soll, ist ein fixer Preisabstand von Generika zu deren Originalpräparaten vorgesehen.*

*Zum Bezug externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung stellen sich Fragen hinsichtlich der Bedeutung, der Transparenz und der Zweckmässigkeit dieser Praxis. Daher ist die PVK von den GPK mit einer Untersuchung über die **externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung** beauftragt worden. Bei dieser Untersuchung hat die PVK festgestellt, dass es in der Bundesverwaltung, namentlich im Informatikbereich, eine weitverbreitete Praxis ist, auf externe Mitarbeitende zurückzugreifen. Die Ausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2012 in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten auf über 137 Millionen Franken, wovon allein 114 Millionen Franken auf den Informatikbereich entfielen. Dies entspricht rund 500 Vollzeitangestellten. Im Durchschnitt sind die Kosten für externe Mitarbeitende um 40 bis 50 Prozent höher als für interne Mitarbeitende. Der Bezug externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung ist wenig transparent und wird kaum gesteuert. Zudem werfen verschiedene Praktiken aus rechtlicher Sicht Fragen auf. Darüber hinaus ist festzustellen, dass der Bezug externer Mitarbeitender aufgrund seiner hohen Kosten, seiner Regelmässigkeit und/oder der damit einhergehenden Abhängigkeits- und Sicherheitsrisiken in vielen Fällen unangemessen ist.*

Laufende Untersuchungen

*Seit 1999 gilt in der Sicherheitspolitik das Motto «Sicherheit durch Kooperation». Seither hat die Schweiz verschiedene internationale Verträge zur Zusammenarbeit im Militärbereich abgeschlossen. Da einzelne Aktivitäten für Aufsehen sorgten, gaben die GPK eine Evaluation der **internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung** in Auftrag. Die PVK analysiert die geltenden rechtlichen Vorgaben und Strategien und inwiefern diese beim Abschluss internationaler Kooperationsabkommen befolgt werden. Weiter wird untersucht, ob der Abschluss internationaler Abkommen für die Durchführung internationaler Aktivitä-*

ten im Militärbereich zweckmässig ist. Die PVK wird der zuständigen Subkommission der GPK-S im ersten Quartal 2015 Bericht erstatten.

Die von der zentralen Bundesverwaltung ausgelagerten Aufsichts- und Regulierungsbehörden – wie die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht oder das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat – stehen seit längerer Zeit in der Kritik. Kritisiert wird in erster Linie die mangelnde Unabhängigkeit der durch den Bundesrat gewählten Mitglieder der jeweiligen Leitungsgremien. Diese Wahl ist eines der wenigen Steuerungsinstrumente, über welches der Bundesrat bei solchen Behörden verfügt. Infolge dessen haben die GPK die PVK beauftragt, die **Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung** zu evaluieren. Einzelne Behörden werden mit Blick auf die gesetzlichen Grundlagen, deren Konkretisierung und Anwendung systematisch untersucht. Die PVK wird ihre Evaluation der zuständigen Subkommission der GPK-S anfangs des Jahres 2015 unterbreiten.

Die **Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes** ist in der Verfassung und in verschiedenen Bundesgesetzen verankert. Im Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) hat der Bundesrat den Kantonen im Jahr 1992 Vorgaben gemacht, welche Flächen an ackerfähigem Land sie erhalten müssen. Angesichts des fortschreitenden Kulturlandverlustes stellen sich Fragen im Hinblick auf die Wirksamkeit des Vollzugs. Die PVK evaluiert im Auftrag der GPK schwerpunktmässig die Umsetzung des SP FFF und fokussiert dabei sowohl auf die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug wie auch auf dessen Bemühungen zur Schonung der FFF bei eigenen Vorhaben. Zudem wird sie die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben zur Erhaltung landwirtschaftlichen Kulturlandes insgesamt untersuchen, egal ob dieses Land von den Kantonen als Teil des vom Bund erlassenen FFF-Kontingentes ausgeschieden wurde oder nicht. Der Bericht der PVK soll der zuständigen Subkommission der GPK-N im zweiten Quartal 2015 vorgelegt werden.

Der diplomatische Dienst hat zum Ziel, die Interessen der Schweiz im Ausland zu wahren und zu vertreten. Um eine gute Vertretung in den Gaststaaten zu garantieren und die steigende Komplexität der international wichtigen Themen zu bewältigen, braucht es **geeignetes Personal im diplomatischen Dienst** der Schweiz. Zuständig für die Sicherstellung des Personalbestandes im diplomatischen Dienst ist die Direktion für Ressourcen des EDA. Die Personalgewinnung und -entwicklung wurde in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen vermehrt in Frage gestellt (Quereinsteigende in den diplomatischen Dienst, frühzeitige Austritte, Zulassungswettbewerb und aktuell geforderte Kompetenzen, Instrumente zur Sicherstellung des Personalbestands). Um u. a. zu überprüfen, ob mit den heutigen Verfahren Mitarbeitende mit den geeigneten Kompetenzen im diplomatischen Dienst angestellt werden können, haben die GPK die PVK mit einer Evaluation beauftragt. Die PVK befasst sich in ihrer Untersuchung weiter mit den Instrumenten zur Personalentwicklung, um den Bestand an geeigneten Mitarbeitenden sicherzustellen. Der Bericht der PVK soll der zuständigen Subkommission der GPK-S im Spätsommer 2015 präsentiert werden.

*Die Berufsbildung ist gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt. Angesichts der Bedeutung der Berufsbildung in der Schweiz und gewisser Kritiken hinsichtlich der Qualität der Partnerschaft zwischen den genannten Akteuren haben die GPK die PVK beauftragt, die **Steuerung der Berufsbildung** zu evaluieren. Die PVK wird in erster Linie untersuchen, wie gut diese Partnerschaft funktioniert, und zu diesem Zwecke die von den verschiedenen Akteuren gemeinsam durchgeführten strategischen Projekte und operativen Aktivitäten analysieren. Der Bericht der PVK sollte der zuständigen Subkommission der GPK-N im vierten Quartal 2015 vorliegen.*

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-------------|
| Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2014 auf einen Blick | 5300 |
| Abkürzungsverzeichnis | 5305 |
| 1 Die PVK, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung | 5306 |
| 2 Untersuchungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht | 5307 |
| 2.1 Übersicht zu den Untersuchungen | 5307 |
| 2.2 Abgeschlossene Untersuchungen | 5308 |
| 2.2.1 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen | 5308 |
| 2.2.2 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik | 5310 |
| 2.2.3 Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente | 5313 |
| 2.2.4 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung | 5314 |
| 2.3 Laufende Untersuchungen | 5316 |
| 2.3.1 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung | 5317 |
| 2.3.2 Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung | 5319 |
| 2.3.3 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes | 5321 |
| 2.3.4 Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst | 5324 |
| 2.3.5 Steuerung der Berufsbildung | 5325 |
| 2.4 Neue Evaluationen im Jahr 2015 | 5326 |
| 3 Verwendung des Expertencredits | 5327 |
| 4 Publikationen und Vorträge | 5327 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| ALE | Arbeitslosenschädigung |
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung |
| BAG | Bundesamt für Gesundheit |
| BBG | Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10) |
| BBl | Bundesblatt |
| BFM | Bundesamt für Migration |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| EAK | Eidgenössische Arzneimittelkommission |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EFTA | Europäische Freihandelsassoziation |
| ENSI | Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat |
| ETH | Eidgenössische Technische Hochschule |
| EU | Europäische Union |
| FFF | Fruchtfolgeflächen |
| FINMA | Finanzmarktaufsicht |
| FZA | Freizügigkeitsabkommen (Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU sowie den EFTA-Staaten; SR 0.142.112.681) |
| GPK | Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte |
| GPK-N | Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates |
| GPK-S | Geschäftsprüfungskommission des Ständerates |
| ha | Hektar |
| OdA | Organisationen der Arbeitswelt |
| OKP | Obligatorische Krankenpflegeversicherung |
| PVK | Parlamentarische Verwaltungskontrolle |
| Q. | Quartal |
| RPG | Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700) |
| SBFI | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation |
| SP FFF | Sachplan Fruchtfolgeflächen |
| SR | Systematische Rechtssammlung |
| WEKO | Wettbewerbskommission |
| WZW | Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit |

Bericht

1 Die PVK, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Das Kerngeschäft der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) ist die Durchführung von *Evaluationen*. Diese stellen angesichts der zunehmend komplexen Aufgaben des Staates und der knappen öffentlichen Finanzen ein wichtiges Instrument der wirkungsorientierten Staatsführung dar. In Ergänzung zum klassischen Instrumentarium der politischen Kontrolle untersuchen Evaluationen die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen staatlicher Massnahmen mit wissenschaftlichen Methoden. Die PVK führt *Evaluationen* im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) durch und überprüft auf Antrag der Legislativkommissionen die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes.¹ Im Weiteren übernimmt sie *Kurzaufträge* zur Abklärung spezifischer Fragen im Rahmen laufender Geschäfte der GPK. Zudem unterstützt die PVK die parlamentarischen Kommissionen auch bei der politischen Verarbeitung von Evaluationsergebnissen sowie bei *Nachkontrollen* und weist die GPK auf *Themen* hin, die einer vertieften Abklärung bedürfen. Aufgaben und Tätigkeit der PVK sind im kürzlich erschienenen Kommentar zum Parlamentsgesetz ausführlich dargestellt (Art. 27, Überprüfung der Wirksamkeit).²

Die Untersuchungsergebnisse der PVK finden in den Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung. Die GPK haben aufgrund von PVK-Evaluationen zahlreiche Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet oder Gesetzesänderungen angeregt. Die Evaluationen haben auch eine gewisse Langzeitwirkung. Aufgrund der differenzierten Informationen einer Wirksamkeitsprüfung können die GPK im Rahmen von Nachkontrollen besser beurteilen, ob die Regierung die festgestellten Defizite angemessen angegangen ist und nötigenfalls gesetzliche Massnahmen ergreifen. Die Evaluationsergebnisse werden zudem immer wieder in parlamentarischen Vorstössen und Debatten zitiert oder vom Bundesrat in seinen Botschaften zur Begründung von Gesetzesrevisionen erwähnt.

Die PVK-Berichte werden in der Regel veröffentlicht; sie können bei der PVK bestellt oder auf ihrer Homepage³ eingesehen werden. Die PVK arbeitet auf der Basis von Einzelaufträgen der parlamentarischen Kommissionen. Sie ist Teil der Parlamentsdienste und administrativ dem Sekretariat der GPK unterstellt. In wissenschaftlicher Hinsicht ist die PVK selbständig und orientiert sich an den einschlägigen Standards der Evaluationsforschung. Sie koordiniert ihre Aktivitäten mit den anderen Kontrollorganen des Bundes (z. B. mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle).

¹ Aufgaben und Rechte der PVK sind in Artikel 10 der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Okt. 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115) umschrieben.

² Graf/Theler/von Wyss-Bättig/Tobler (2014), Kommentar zum ParlG, Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, hrsg. von Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss, Basel, S. 242–251.

³ www.parlament.ch (> Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen)

Zur Erfüllung ihres Auftrags steht der PVK ein interdisziplinär zusammengesetztes Team mit 430 Stellenprozenten zur Verfügung. Die PVK bzw. die von ihr beauftragten externen Expertinnen und Experten verfügen über weit reichende Informationsrechte. Sie verkehren mit allen Bundesbehörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt und können von ihnen Auskünfte und Unterlagen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt. Rechtliche Grundlage dieser umfassenden Informationsrechte sind Artikel 67 und Artikel 153 des Parlamentsgesetzes⁴ sowie Artikel 10 Absatz 3 der Parlamentsverwaltungsverordnung⁵.

2 Untersuchungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

2.1 Übersicht zu den Untersuchungen

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und geplanten Untersuchungen der PVK.

Tabelle 1

Übersicht zu den Untersuchungen der PVK

| Kapitel | Untersuchung | Start Untersuchung ¹ | Präsentation Subkommission |
|---------|---|---------------------------------|----------------------------|
| 2.2.1 | Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen | 18.06.2012 | 18.11.2013 |
| 2.2.2 | Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik | 22.06.2012 | 04.07.2013 |
| 2.2.3 | Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente | 19.04.2012 | 27.06.2013 |
| 2.2.4 | Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung | 21.03.2012 | 29.04.2014 |
| 2.3.1 | Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung | 27.06.2013 | 23.03.2015 |
| 2.3.2 | Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung | 21.08.2013 | 16.02.2015 |
| 2.3.3 | Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes | 02.09.2013 | 25.06.2015 |
| 2.3.4 | Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst | 20.08.2014 | 28.08.2015 |
| 2.3.5 | Steuerung der Berufsbildung | 01.07.2014 | 19.11.2015 |
| 2.4 | Auswirkungen der Freihandelsabkommen | zu bestimmen | offen |
| 2.4 | Elektronische Auszählung von Stimmen (e-counting) | zu bestimmen | offen |

¹ Datum Präsentation Projektskizze an der Sitzung der zuständigen Subkommission der GPK

⁴ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)

⁵ SR 171.115

2.2 Abgeschlossene Untersuchungen

Im Berichtsjahr haben die GPK vier Evaluationen der PVK publiziert. Drei von ihnen hat die PVK schon 2013 abgeschlossen, die vierte im Frühling 2014.

2.2.1 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Gegenstand und Vorgehen

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) zwischen der Schweiz und der EU ist mittlerweile seit gut 10 Jahren in Kraft. In dieser Zeit hat sich die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum stark erhöht. Gleichzeitig entzündete sich eine Diskussion darüber, welche Auswirkungen die Personenfreizügigkeit mit sich bringt und wie die Behörden die Zuwanderung steuern können. Die GPK haben daher die PVK am 27. Januar 2012 mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA beauftragt, in der die Auswirkungen des FZA und das Handeln der Bundesbehörden untersucht wurden.

Während bisherige Studien zur Personenfreizügigkeit immer nur Momentaufnahmen lieferten (Querschnittbetrachtungen), sind im Rahmen dieser Evaluation erstmals verschiedene administrative und statistische Daten miteinander verknüpft worden⁶, um die Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der Zugewanderten nachzuzeichnen (Längsschnittbetrachtung). Die statistische Analyse wurde nach einem Einladungsverfahren als Mandat an die Arbeitsgemeinschaft Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, und Interface GmbH, Luzern, vergeben. Als Grundlage für die statistische Analyse hat die PVK die Rechtslage aufgearbeitet. Zudem hat sie zahlreiche Verwaltungsdokumente des Bundes ausgewertet und verschiedene Personen aus der Bundesverwaltung, vor allem aus dem Bundesamt für Migration (BFM), aber auch aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) oder dem Bundesamt für Sozialversicherungen, sowie Rechtsexperten befragt. Auf eine vertiefte Analyse des kantonalen Vollzugs hat die PVK gemäss einer Entscheidung der GPK verzichtet.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat am 4. April 2014 entschieden, den Evaluationsbericht der PVK zur Publikation freizugeben.

Hauptergebnisse

Die FZA-Zuwanderung ist primär eine Arbeitsmigration

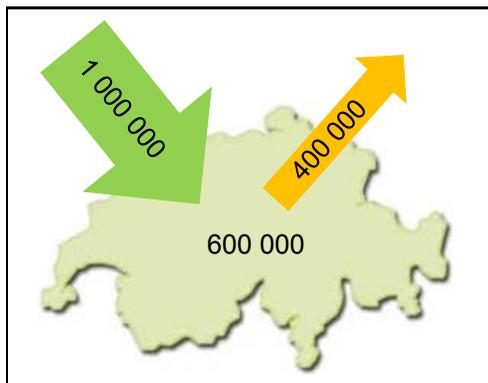
Bei den Personen, die unter dem FZA in die Schweiz gekommen sind, handelt es sich in erster Linie um Erwerbstätige mit einem grossen Anteil an jungen, gut qualifizierten Personen. Drei Viertel der erwachsenen Zuwanderer sind erwerbstätig (57 % sind konstant erwerbstätig, 17 % mit Unterbrüchen). Die Zuwanderung ist dynamisch: Von der knappen Million Personen, die zwischen Mitte 2002 und Ende 2011 unter dem FZA in die Schweiz gekommen sind, haben viele das Land wieder verlassen. Die Nettozuwanderung unter dem FZA betrug per Ende 2011 rund

⁶ Dabei wurden schützenswerte Personendaten aus verschiedenen Quellen miteinander verknüpft und ausgewertet. Um die Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte möglichst gering zu halten, wurde das Vorgehen bei der Datenverknüpfung und -auswertung mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten abgesprochen. Die Daten wurden weitestgehend anonymisiert.

600 000 Personen (siehe *Abbildung 1*). Modellrechnungen ergaben, dass die FZA-Zuwanderung auf konjunkturelle und saisonale Nachfrageschwankungen des schweizerischen Arbeitsmarkts reagiert.

Abbildung 1

Brutto- und Nettozuwanderung in die Schweiz unter dem FZA (2002–2011)



Die Sozialleistungsbezugsquoten der Zugewanderten steigen und sollten aufmerksam beobachtet werden

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des FZA waren die Sozialleistungsquoten der Zugewanderten tiefer als jene der Schweizer/innen oder jene der Personen, die vor dem FZA zugewandert sind. Mit zunehmender durchschnittlicher Aufenthaltsdauer steigen die Bezugsquoten der FZA-Zugewanderten sowohl bei der Arbeitslosenentschädigung (ALE) als auch bei der Sozialhilfe an. Die durchschnittliche Sozialhilfebezugsquote aller FZA-Zugewanderten war 2010 mit 0,9 % aber erst halb so hoch wie jene der Schweizer/innen. Die ALE-Bezugsquote der FZA-Zugewanderten ist dagegen schon in den letzten beiden untersuchten Jahren (2009/2010) höher als jene der Schweizer/innen. Auffallend ist, dass sich die Quoten und deren Entwicklung nach Herkunftsländern der zugewanderten Personen merklich unterscheiden. Deutlich höhere Quoten als die Schweizer/innen haben vor allem die Zugewanderten aus den südlichen EU-17-Staaten, die überdurchschnittlich häufig in Branchen mit tiefen Löhnen und unsicheren Arbeitsverhältnissen tätig sind. Die Quoten haben sich insgesamt noch nicht stabilisiert, weshalb eine weitere Beobachtung notwendig ist.

Die Datenanalyse hat weiter gezeigt, dass 2010 0,5 % aller FZA-Zugewanderten «Working Poor» sind, d. h. sie waren erwerbstätig und bezogen gleichzeitig Sozialhilfe. Sie machen 60 % der FZA-Zugewanderten aus, die Sozialhilfe bezogen. Aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit kann ihr Aufenthaltsrecht trotz Sozialhilfebezug nicht eingeschränkt werden.

Die Aussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen des FZA werden weitgehend bestätigt. Die Bundesbehörden haben aber lange Zeit kaum auf die beschränkten Steuerungsmöglichkeiten hingewiesen, und sie haben die rechtlichen Grundlagen für die Nutzung der wenigen Möglichkeiten erst spät geschaffen

Die Aussagen der Bundesbehörden zu den Auswirkungen der Zuwanderung unter dem FZA werden von den Ergebnissen der Evaluation weitgehend bestätigt. Allerdings haben die Behörden gegenüber der Öffentlichkeit lange Zeit nicht klar dargestellt, dass die Schweiz nur wenige Möglichkeiten hat, um die Zuwanderung aus EU- und EFTA-Ländern zu steuern. So wurde beispielsweise nicht transparent kommuniziert, dass das Aufenthaltsrecht der Zuwanderer auch im Falle eines Sozialleistungsbezugs nur unter ganz bestimmten und relativ engen Voraussetzungen beschränkt werden kann. Hinzu kommt, dass die gesetzlichen Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen den Behörden, welche für die ALE und die Sozialhilfe zuständig sind, einerseits und den Migrationsbehörden andererseits erst sehr spät geschaffen wurden. So konnten die Migrationsbehörden gar nicht überprüfen, ob zugewanderte Personen die Aufenthaltsvoraussetzungen gemäss FZA überhaupt noch erfüllen oder ob ihnen allenfalls das Aufenthaltsrecht entzogen werden kann.

Das BFM übt seine Aufsicht über den Vollzug des FZA sehr zurückhaltend aus und verfügt nicht über genügend Informationen zum kantonalen Vollzug

Die Evaluation hat gezeigt, dass das BFM seine Aufsicht über den kantonalen Vollzug insgesamt sehr zurückhaltend wahrnimmt. Die rechtlichen Grundlagen würden eine weiter gehende Aufsicht des BFM zulassen, welche auch zweckmässig wäre. Allerdings verfügt das Amt heute nicht über die Informationsgrundlagen, um die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch die Kantone zu überprüfen. Mit dem Zentralen Migrationsinformationssystem stünde ihm zwar grundsätzlich ein geeignetes Aufsichtsinstrument zur Verfügung, dieses hat aber konzeptionelle Mängel und wird vom BFM nicht zu Aufsichtszwecken genutzt.

Relevante Fragen zum kantonalen Vollzug bleiben offen

Die Datenanalyse ergab grosse Diskrepanzen zwischen dem deklarierten Aufenthaltswort der Erwerbstätigkeit und der tatsächlichen Erwerbstätigkeit. Rund 8 % der Personen, die als Aufenthaltswort eine Erwerbstätigkeit angeben (dabei handelt es sich in 99 % der Fälle um eine unselbständige Erwerbstätigkeit), bleiben länger als ein Jahr in der Schweiz, ohne in dieser Zeit tatsächlich erwerbstätig zu sein. Festgestellt wurden auch grosse kantonale Unterschiede in der Bewilligungspraxis: Nach Ablauf der ersten 5-jährigen Aufenthaltsbewilligung erhalten je nach Kanton zwischen 15 % und 65 % der Personen direkt eine Niederlassungsbewilligung C. Um die Tragweite dieser und weiterer Problemhinweise abzuschätzen und die festgestellten Unterschiede zu erklären, wären zusätzliche Abklärungen bei den Kantonen nötig.

2.2.2 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik

Gegenstand und Vorgehen

Fast täglich wird in den Medien über die schweizerische Aussenpolitik berichtet, z. B. über die Beteiligung der Schweiz an einer internationalen Konferenz, über

Verhandlungen mit der EU, über den Abschluss eines Vertrages mit einem anderen Land oder über eine Auslandsreise eines Bundesrates. Nicht selten ist in diesem Zusammenhang auch von Schwierigkeiten oder Konflikten die Rede. Es fällt auch auf, dass bei Verhandlungen auf Schweizer Seite häufig nicht das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) federführend ist, sondern andere Departemente. Das EDA soll aber zusammen mit den anderen Departementen dafür sorgen, dass die Interessen der Schweiz gut vertreten werden und die Aussenpolitik kohärent ist. Dazu müssen sich die verschiedenen Bundesstellen koordinieren und zusammenarbeiten.

Die GPK haben sich schon in den 1990er Jahren mit der Koordination der Schweizer Aussenpolitik beschäftigt und festgehalten, dass diese aufgrund der Internationalisierung zugleich schwieriger und dringlicher werde. Seither hat die Schweiz Zeiten erlebt, in der sie ausserpolitisch stark gefordert war – zu denken ist an die Steuerthematik oder den Konflikt mit Deutschland wegen des Flughafens Zürich. Daher haben die GPK die PVK beauftragt, die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik zu untersuchen. Die PVK hat dazu eine breite Befragung von Personen realisiert, die sich auf verschiedenen Hierarchiestufen um diese Zusammenarbeit kümmern.⁷ Insgesamt sind Personen aus 21 Bundesstellen und allen sieben Departementen in die Evaluation einbezogen worden. Die PVK hat die Einschätzungen der Befragten in der Folge systematisch ausgewertet und in einem Bericht zusammen mit den Beurteilungen der PVK dargestellt.

Am 4. März 2014 hat die GPK-N die Veröffentlichung des Evaluationsberichtes der PVK vom 19. Juni 2013 beschlossen.

Hauptergebnisse

Die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik funktioniert aus Sicht der Befragten grundsätzlich gut, abgesehen von verschiedenen kleineren Konflikten und von einzelnen Politikbereichen, in denen es grössere Probleme zu geben scheint. Die Departemente haben den Willen zusammenzuarbeiten. Die definierten Positionen oder Lösungen sind breit abgestützt, sachgerecht und beständig.

Allerdings wurde in der Untersuchung deutlich, dass die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit nicht sehr klar sind und es wenig Vorgaben oder Leitlinien gibt, auf die man sich im Konfliktfall oder bei Problemen stützen kann und die auch die Personenabhängigkeit einschränken würden. Aus Sicht der PVK ist vor allem zu monieren, dass es in der Aussenpolitik an einer genügenden Gesamtsicht fehlt und dass gewisse Verfahren der Zusammenarbeit bei ausserpolitischen Geschäften an ihre Grenzen stossen.

Ungenügende Gesamtsicht

Es fehlt in der Schweizer Aussenpolitik an einer grundlegenden Übersicht, um zumindest die wichtigsten Interessen identifizieren und bei Bedarf gegeneinander abwägen zu können. Dies kann zu Inkohärenzen und widersprüchlichen Positionen führen. Vor allem aber besteht das Risiko, dass Verknüpfungen zwischen einzelnen Dossiers unentdeckt bleiben und damit Möglichkeiten verpasst werden, mit Hilfe von Kreuzkonzessionen wichtige Interessen besser durchzusetzen.

⁷ Bei der Durchführung der Gespräche wurde die PVK durch Dr. Nico van der Heiden vom Zentrum für Demokratie der Universität Zürich unterstützt.

Heute haben die Fachdepartemente eine grosse Autonomie bei der Verfolgung ihrer sektorspezifischen Interessen. Das EDA, das gemäss seiner Organisationsverordnung⁸ die aussenpolitischen Interessen der Schweiz wahren und eine Koordinationsrolle einnehmen soll, wird nicht systematisch und frühzeitig einbezogen. Genau dies wäre aber eine Voraussetzung, um zu einer verbesserten Gesamtsicht zu kommen. Auf dieser Basis könnte das EDA wichtige Themen und Interessen identifizieren, die betroffenen Verwaltungsstellen auf mögliche Verknüpfungen zu anderen Themen hinweisen und diese bei der Erarbeitung von Lösungen und Positionen oder in Verhandlungen unterstützen. So kann sichergestellt werden, dass bei aussenpolitischen Entscheidungen die Interessen der verschiedenen Bundesstellen bekannt sind, in den wichtigen Fällen gegeneinander abgewogen werden und so allenfalls Kreuzkonzessionen möglich sind. Es ist aber nicht am EDA, die Abwägung zu machen oder die fachlichen Inhalte vorzugeben.

Weil die Zuständigkeiten und Vorgaben für die Zusammenarbeit in der Aussenpolitik nicht hinreichend klar sind, klappt dieses Zusammenspiel heute nicht immer. Allerdings gibt es im EU-Bereich auch einen Ansatz, der zu einer guten Gesamtsicht und Abstimmung der Interessen führt und womöglich auch auf die Beziehungen zu anderen, für die Schweiz besonders wichtigen Ländern oder Organisationen übertragbar wäre.

Langsame Verfahren der Zusammenarbeit

Die interdepartementale Zusammenarbeit funktioniert und generiert in der Regel breit abgestützte und sachgerechte Positionen. Allerdings dauert die Erarbeitung einer Lösung teilweise sehr lange und die beste Position ist nutzlos, wenn sie zu spät kommt und in der Zwischenzeit wegen des Zeit- oder Problemdrucks bereits andere Lösungen im Vordergrund stehen.

Der Grund für die Langsamkeit liegt in den zahlreichen Konsultationsmechanismen im politischen System der Schweiz. Diese Mechanismen führen zwar zu breit abgestützten und sachgerechten Positionen und sind nach wie vor für viele Geschäfte sehr zweckmässig; für die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik sind sie aber gemäss vielen Befragten unter bestimmten Umständen zu aufwändig und zu langsam. Die PVK teilt die Sicht der Befragten, wonach die Flexibilität und Reaktionsfähigkeit der Schweiz verbessert werden muss. Dazu muss geprüft werden, ob unter bestimmten Voraussetzungen angepasste Koordinationsverfahren zur Anwendung kommen können.

Im Zusammenhang mit der Langsamkeit der Verfahren wurde auch der Zeitbedarf für den Einbezug der Kantone und des Parlaments angesprochen. In den Diskussionen, wie in bestimmten Situationen schneller auf aussenpolitische Entwicklungen reagiert werden kann, müsste aus Sicht der Befragten auch dieser Aspekt thematisiert werden.

⁸ Organisationsverordnung vom 20. April 2011 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA), SR 172.211.1.

2.2.3 Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente

Gegenstand und Vorgehen

Mit jährlich rund fünf Milliarden Franken machen die Medikamentenkosten rund einen Fünftel der gesamten Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) aus. Damit ein Arzneimittel von der OKP vergütet wird, muss es vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) in die sogenannte Spezialitätenliste (SL) aufgenommen worden sein. Für die Aufnahme des Medikamentes sind die Kriterien Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (WZW) ausschlaggebend. Gegenwärtig werden rund achtzig Prozent der Medikamentenkosten von den Krankenversicherern übernommen.

Die mit der SL verbundenen Verfahren stehen von verschiedener Seite in der Kritik. So wird moniert, dass die Prüfung der Aufnahmekriterien durch das BAG und die Eidgenössischen Arzneimittelkommission (EAK) mangelhaft sei. Für eine adäquate Beurteilung lägen die nötigen Informationen von Swissmedic nicht vor. Weiter wurde der Vorwurf laut, dass viele Mitglieder der EAK im Abhängigkeitsverhältnis zur Pharmaindustrie stünden, weshalb Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu wenig berücksichtigt würden.

Die Evaluation beleuchtete den Untersuchungsgegenstand aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln. Als erstes wurde die Qualität der zahlreichen Rechts- und Verwaltungsnormen, die den Verfahren der Zulassung und Überprüfung von Medikamenten zugrunde liegen, durch Prof. Dr. Thomas Gächter von der Universität Zürich analysiert. In einem zweiten Schritt untersuchte die PVK den Vollzug der Normen anhand von ausgewählten Dossiers und Gesprächen mit an den Prozessen beteiligten Akteuren. Dieser Evaluationsteil wurde von Josef Hunkeler, einem früheren Mitarbeiter der Preisüberwachung, fachlich begleitet. Als drittes stellte Prof. Dr. Tilman Slembeck von der Universität St. Gallen einen Vergleich zwischen dem System der Schweiz und jenen in Deutschland und Österreich an, um mögliche Alternativen aufzuzeigen. Die Evaluation ergänzt eine Untersuchung der PVK zur Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der OKP aus dem Jahr 2008.⁹

Am 25. März 2014 hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die Veröffentlichung des Evaluationsberichtes der PVK vom 13. Juni 2013 beschlossen.

Hauptergebnisse

Insgesamt zeigt die Evaluation verschiedene rechtliche Defizite im Verfahren der Zulassung und Überprüfung sowie Schwierigkeiten beim Vollzug auf.

Unpräzise Beurteilungskriterien und unsystematische Nutzenbewertung

Das BAG und die EAK wenden die WZW-Kriterien bei jedem Gesuch konsequent an. Diese Kriterien wurden von den Behörden aber nur unzureichend präzisiert. Namentlich wird bei der Prüfung der Wirksamkeit der Nutzen der Medikamente ungenügend und nicht nach einheitlichen Kriterien bewertet. Dies wirkt sich unter anderem auf die Preisfestsetzung aus. Die beiden Instrumente, die für die Preisbestimmung angewandt werden, weisen Defizite auf. So werden beim so genannten

⁹ Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der obligatorischen Krankenversicherung, Bericht der PVK vom 21. Aug. 2008, BBI 2009 5589.

Auslandpreisvergleich Listenpreise aus sechs anderen Ländern herangezogen, die zum Teil deutlich über den tatsächlich bezahlten Preisen liegen. Dies führt in der Schweiz zu überhöhten Ansätzen. Das zweite Instrument, der Vergleich mit ähnlichen Arzneimitteln in der Schweiz, wäre für die Preisfestlegung grundsätzlich geeigneter. Dabei ist aber nicht klar definiert, welche Medikamente in den Vergleich einfließen. Dessen Ergebnisse sind umstritten. Die unklaren Beurteilungskriterien schwächen die Stellung des BAG gegenüber den wissenschaftlich und juristisch oftmals besser ausgestatteten Arzneimittelherstellern.

Unklare Verfahrensstruktur und Kompetenzen

Das Verfahren der Zulassung von Medikamenten in der Schweiz ist nicht klar strukturiert, so ist etwa keine Trennung zwischen medizinisch-therapeutischer und gesundheitspolitisch-gesellschaftlicher Beurteilung erkennbar. Sowohl das BAG wie auch die EAK sind für die Beurteilung der Medikamente zuständig. Die Arbeitsteilung zwischen diesen beiden ist nicht geklärt. Zudem verfügen sowohl das BAG als auch die EAK für die Durchführung der Verfahren über wenige Ressourcen, wie namentlich ein Vergleich mit dem Ausland zeigt. Die Ergebnisse der einzelnen Verfahrensschritte werden weder gegenüber den Gesuchstellern noch gegenüber der Öffentlichkeit transparent gemacht.

Eingeschränkte und wenig wirksame Überprüfung

Die Kassenpflicht eines Medikaments wird seit dem Jahr 2012 in einem 3-Jahres-Rhythmus überprüft. Dabei findet nur der Aspekt der Wirtschaftlichkeit Beachtung, indem ein Auslandspreisvergleich durchgeführt wird. Hingegen werden die Wirksamkeit und die Zweckmässigkeit nicht erneut beurteilt, obwohl allenfalls neue Erkenntnisse vorliegen würden. Angesichts der Ressourcenlage der zuständigen Sektion beim BAG ist eine fundiertere Überprüfung nicht realistisch.

Preisreglung bei Generika schafft Widerspruch zur Wirtschaftlichkeit

Die OKP soll eine medizinisch hochstehende Versorgung zu möglichst günstigen Preisen gewährleisten. Dieses Ziel wird mit der gegenwärtigen Preisregelung bei Generika nicht erreicht.

Während im Ausland der Preis eines Originalpräparats bei der Zulassung eines damit austauschbaren Generikums gesenkt wird, bleibt er in der Schweiz auch nach Patentablauf gleich. Der Preis des Generikums entspricht in der Schweiz dem Preis des Originals abzüglich eines fixen Prozentsatzes. Die Krankenversicherung bezahlt nicht nur das kostengünstigste, sondern auch das gleichwertige teurere Präparat, was im Widerspruch zum Ziel der Wirtschaftlichkeit steht. Zudem bleiben Generika auch nach dem prozentualen Abzug gegenüber dem Preis des Originalpräparates in der Schweiz markant teurer als im Ausland.

2.2.4 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung

Gegenstand und Vorgehen

In der Bundesverwaltung nehmen externe Mitarbeitende oftmals ähnliche Aufgaben wahr wie das öffentlich-rechtlich angestellte interne Personal. Um mehr über diese Problematik zu erfahren, beauftragten die GPK im Januar 2012 die PVK mit einer Evaluation über den Umfang, die Rechtmässigkeit, die Transparenz sowie die

Zweckmässigkeit des Beizugs von externen Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung.

Nach einer quantitativen Analyse der in der gesamten Bundesverwaltung vergebenen externen Aufträge untersuchte die PVK den Beizug von externen Mitarbeitenden in neun Verwaltungseinheiten aus allen Departementen. Sie sammelte Daten von über 900 Verträgen und führte Gespräche mit rund 120 Personen, davon 27 mit externen Mitarbeitenden, 35 mit Vertreterinnen oder Vertretern der Direktionen, Rechts- oder Beschaffungsdienste und 48 mit Personen, welche für die Anstellung und Führung der externen Mitarbeitenden zuständig sind.

Die GPK-S beschloss am 7. Oktober 2014, den Evaluationsbericht der PVK vom 10. April 2014 zu veröffentlichen.

Hauptergebnisse

Die Ergebnisse aus den Untersuchungen in den neun Verwaltungseinheiten zeigen die Probleme und Herausforderungen des Beizugs externer Mitarbeitender auf. Der Umfang dieser Praxis in der gesamten Bundesverwaltung lässt sich zwar nicht feststellen, doch konnte für die neun untersuchten Einheiten eine ziemlich genaue Schätzung der Kosten und der Anzahl externer Mitarbeitender gemacht werden.

Eine weitverbreitete Praxis, namentlich im Informatikbereich

2012 beliefen sich die Ausgaben für externe Mitarbeitende in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten auf über 137 Millionen Franken, von denen allein 114 Millionen Franken auf den Informatikbereich entfielen. Der Beizug von externen Mitarbeitenden in den neun untersuchten Einheiten entspricht rund 500 Vollzeitstellen (11 % aller Vollzeitstellen). Im Durchschnitt sind die Jahreskosten für externe Mitarbeitende um 40 bis 50 % höher als für interne Mitarbeitende, wobei diese Kostendifferenz von Fall zu Fall erheblich variiert.

Aus rechtlicher Sicht diskutabile Praktiken

Der hohe Anteil an freihändigen Vergaben lässt an der Einhaltung der im Beschaffungsgesetz festgelegten Ziele betreffend Stärkung des Wettbewerbs und Förderung des wirtschaftlichen Einsatzes der öffentlichen Mittel zweifeln. Das Gesetz sieht zwar Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht vor, doch machen diese hier im Durchschnitt 30 % der Fälle aus.

Die Rechtsvorschriften zu den Personensicherheitsprüfungen werden nicht einheitlich angewandt. Einzig die Verwaltungseinheiten, welche im Informatikbereich tätig sind, haben ein entsprechendes Risikobewusstsein und unterziehen sowohl das interne als auch das externe Personal systematisch solchen Sicherheitsprüfungen.

Wenig transparente Praxis

Die Problematik des Beizugs von externen Mitarbeitenden ist in der Regel zwar amtsintern bekannt, doch kann dieser Mitarbeitertypus in mehr als der Hälfte der untersuchten Einheiten nur mit erheblichem Aufwand identifiziert werden. Die Transparenz gegenüber dem Parlament und der übrigen Bundesverwaltung in Bezug auf den Einsatz externer Mitarbeitender und die dafür anfallenden Kosten ist nur gering oder gar nicht vorhanden. Angesichts dessen, dass in einigen Ämtern sehr viele externe Mitarbeitende zum Einsatz kommen und dass aufgrund der wenig flexiblen Personalkredite teilweise wirtschaftlich wenig sinnvolle Entscheide getroffen werden, ist diese fehlende finanzielle Transparenz hervorzuheben.

In vielen Fällen wenig angemessener Beizug externer Mitarbeitender

Die meisten Verwaltungseinheiten erklären zwar, externe Mitarbeitende nur beizuziehen, wenn sie vorübergehend hochqualifiziertes Fachwissen benötigen oder temporäre Arbeitsspitzen abdecken müssen, die Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass die Praxis häufig eine andere ist. So werden zahlreiche externe Mitarbeitende in den Verwaltungseinheiten langfristig auch für zentrale Aufgaben des Amtes eingesetzt. Von den insgesamt 137 Millionen Franken, die 2012 für externe Mitarbeitende ausgegeben wurden, betraf die Hälfte dieses Betrags Fälle, die von der PVK aufgrund der hohen Kosten, ihrer Regelmässigkeit und/oder der damit einhergehenden Abhängigkeits- und Sicherheitsrisiken als unangemessen beurteilt werden.

Fehlende Steuerung

Die vollständige Externalisierung («Outsourcing») gewisser Tätigkeiten, die Wiedereingliederung anderer Aktivitäten durch die Schaffung interner Stellen oder der Beizug externer Mitarbeitender zur Spitzenabdeckung sind alles gangbare Wege, deren Auswahl jedoch in Abhängigkeit von ihren Kosten, Risiken und dem jeweiligen Bedarf zu treffen ist. Zwar braucht die Verwaltung Handlungsspielraum, doch muss der jeweilige Entscheid zur Mobilisierung von Kompetenzen auf mittel- bis langfristigen strategischen Überlegungen beruhen, und an diesen fehlt es derzeit beim Bundesrat und bei verschiedenen Verwaltungseinheiten. Oft fehlen sowohl eine klare Definition der Aufgaben, welche vollständig und dauerhaft intern erledigt werden müssen, als auch die Kriterien für eine externe Vergabe (sei es über die Anstellung externer Mitarbeitender oder eine vollständige Externalisierung gewisser Tätigkeiten); eine Ausnahme bilden die derzeit laufenden Arbeiten im Bundesamt für Informatik und Telekommunikation sowie in der Führungsunterstützungsbasis und die bereits erfolgten Arbeiten im BAG.

Dazu kommt, dass beim Bund (Parlament, Bundesrat, Departemente, Direktionen der Verwaltungseinheiten) mehr auf den Personal- als auf den Sachaufwand geachtet wird, was zu unwirtschaftlichen Lösungen führen kann, die zudem im Hinblick auf die Sicherheitsrisiken und die Abhängigkeit von den Externen sensibel sein können.

Angesichts dieses hohen Drucks auf die Personalkredite und der Tendenz, der Verwaltung mehr Aufgaben zu übertragen, erscheint es verständlich, dass die Verwaltungseinheiten externe Fachkräfte beiziehen. Hält man sich aber den Umfang des Beizugs externer Mitarbeitender und die damit einhergehenden Kosten und Risiken vor Augen, muss festgestellt werden, dass es hier an der Steuerung durch die Departemente und den Bundesrat mangelt.

2.3 Laufende Untersuchungen

Ende 2014 standen zwei Evaluationen der PVK kurz vor ihrem Abschluss, während drei weitere sich noch in der Untersuchungsphase befanden. Zwei davon (2.3.4 und 2.2.5) haben die GPK bei der Festlegung ihres Jahresprogrammes am 31. Januar 2014 aus insgesamt vier Evaluationsvorschlägen der PVK ausgewählt¹⁰; die übrigen drei haben sie ein Jahr zuvor im Rahmen des Jahresprogrammes 2013 beschlossen.

¹⁰ Die vier Evaluationsvorschläge sind in Fussnote 15 des PVK-Jahresberichtes 2013 aufgeführt; BBI 2014, 5047, 5070. Diese vier Vorschläge haben die Subkommissionen der GPK in einem ersten Schritt aus einer grösseren Auswahl von Themenideen ausgewählt.

2.3.1

Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung

Gegenstand

Seit dem sicherheitspolitischen Bericht von 1999 gilt für die Schweiz das Motto «Sicherheit durch Kooperation». Bundesrat und Militär sollen aktiv Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften suchen und für sich nutzen, etwa um die eigenen Fähigkeiten zu überprüfen, um sich neues Wissen anzueignen oder um Übungen und Tests durchzuführen, die in der Schweiz nicht möglich sind. Obwohl die Schweiz im Militärbereich seither zahlreiche Kooperationsabkommen mit anderen Ländern abgeschlossen hat, fehlt es ihr gemäss einer Analyse der ETH Zürich an klaren, strategischen Handlungsrichtlinien. Immer wieder sorgen zudem einzelne Kooperationen für Schlagzeilen, beispielsweise die Zusammenarbeit mit Schweden bei der Kampfjetbeschaffung oder ein Gebirgstraining für russische Soldaten in den Schweizer Bergen.

Vor diesem Hintergrund haben die GPK am 24. Januar 2013 beschlossen, die PVK mit einer Untersuchung der internationalen Kooperationen im militärischen Bereich zu beauftragen.

Hauptfragen

Die zuständige Subkommission der GPK-S hat entschieden, dass die PVK die zwei wichtigsten Gebiete für internationale Kooperationen untersuchen soll: die militärische Ausbildung und die Rüstung. Die PVK soll dabei auch auf Verbindungen zwischen den beiden Bereichen achten. Der Schwerpunkt liegt auf der Untersuchung der völkerrechtlichen Abkommen, welche die Grundlage für die Durchführung von internationalen Aktivitäten bilden.

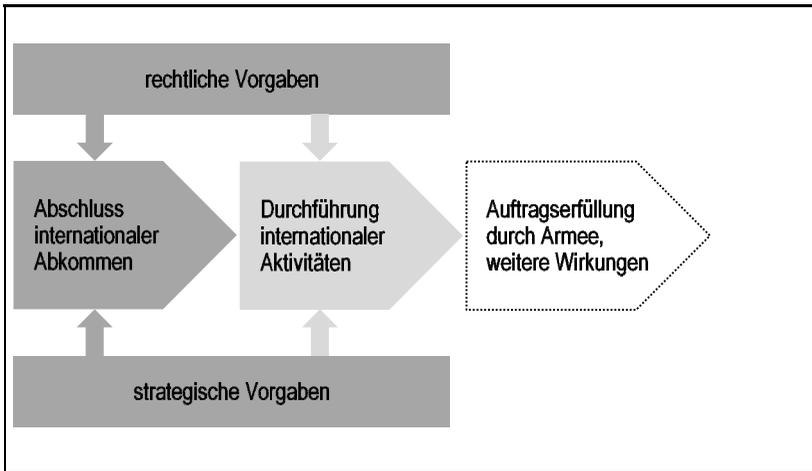
Die Evaluation zielt auf die Beantwortung von fünf Fragestellungen:

1. Sind die *rechtlichen Vorgaben* zu internationalen Kooperationen klar?
2. Sind die *strategischen Vorgaben* zu internationalen Kooperationen klar?
3. Werden die rechtlichen und strategischen Vorgaben beim Abschluss internationaler Kooperationen *eingehalten*?
4. Werden internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung *angemessen* miteinander sowie mit anderen aussenpolitischen Interessen *verknüpft*? (Ebene Vorgaben und Umsetzung)
5. Sind die internationalen Kooperationen insgesamt *zweckmässig* für die Zielerreichung?

Um die Fragestellungen zu beantworten, folgt die Evaluation dem Analysemodell in *Abbildung 2*.

Abbildung 2

Analysemodell



Legende: dunkelgraue Elemente: Hauptfokus der Evaluation; hellgraues Element: Nebenfokus der Evaluation; weisses Element: nicht Gegenstand der Evaluation.

Vorgehen

Um die Fragestellungen zu beantworten, untersucht die PVK folgende Aspekte:

- *Rechtliche Vorgaben – Auftrag und Zuständigkeiten:* Bezüglich der rechtlichen Vorgaben wird untersucht, wie sich internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung in den rechtlichen Auftrag des Bundes einfügen und wie die Kompetenzen im Prozess des Abschlusses von internationalen Abkommen geregelt sind.
- *Strategische Vorgaben – Ziele, Leitplanken und Prioritäten:* Weil die rechtlichen Normen nur den groben Rahmen abstecken, innerhalb welchem internationale Kooperationsabkommen abgeschlossen werden können, wird weiter untersucht, welche strategischen Vorgaben der Bundesrat, das Departement und die Leitung der betroffenen Verwaltungsstellen in veröffentlichten Berichten oder verwaltungsinternen Papieren zur inhaltlichen Ausrichtung erlassen haben. Erfasst werden die Ziele der internationalen Kooperationen, die Leitplanken sowie Themen- und Länderprioritäten.
- *Umsetzung – Abschluss von Verträgen und Durchführung von Aktivitäten:* Mit dem Abschluss von internationalen Kooperationsabkommen geht die Schweiz völkerrechtliche Verpflichtungen ein. Die PVK untersucht, inwiefern dabei die rechtlichen und strategischen Vorgaben eingehalten werden. Soweit aus bestehenden Daten ersichtlich, wird auch bewertet, inwiefern die rechtlichen und strategischen Vorgaben bei der Durchführung der Aktivitäten eingehalten werden. Zudem stellt sich die Frage der Zweckmässigkeit.

keit der Kooperationen, zumal sie mit einem erheblichen Aufwand verbunden sind.

Die PVK stützt sich in erster Linie auf Dokumentenanalysen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Strategiepapiere, Vertragstexte). Ergänzend werden Interviews mit den Verantwortlichen der Armee und der armasuisse sowie mit anderen beteiligten Verwaltungsstellen geführt, insbesondere aus der Direktion für Völkerrecht und dem Bundesamt für Justiz. Schliesslich werden die bestehenden Daten der Verwaltungsstellen zu den internationalen Aktivitäten analysiert.

Die Erhebungen der PVK sind im Herbst 2014 abgeschlossen worden. Der Schlussbericht soll der zuständigen Subkommission der GPK-S im ersten Quartal 2015 vorgestellt werden.

2.3.2 Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung

Gegenstand

In den vergangenen zwei Jahrzehnten wurden staatliche Aufsichts- und Regulierungsfunktionen vermehrt an Behörden ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung übertragen, damit diese ihre Aufgaben unabhängig gegenüber Bund und Branche erfüllen können und diesen die unternehmerische Freiheit bei der Organisation ihrer Arbeit garantiert ist. Die Übertragung von solchen Aufgaben ist mit Herausforderungen verbunden und bedarf der Steuerung durch den Bundesrat. Das Steuerungssystem ist im Gesetz und den Verordnungen der jeweiligen Einheiten festgehalten und der Bundesrat ist aufgefordert, die Vorgaben dementsprechend umzusetzen.

Einige Aufsichts- und Regulierungsbehörden haben aufgrund angeblich problematischer Interessenbindungen von sich reden gemacht. Beispielsweise wurde in der Presse die Unabhängigkeit der Leitungsgremien der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI) angezweifelt. Die traditionelle Vertretung wirtschaftlicher Interessengruppen in der Wettbewerbskommission (WEKO) wird in der Presse als überholt beurteilt.

Aufgrund einer Vielzahl verschiedener Problemhinweise aus den Medien haben die GPK am 27. Januar 2013 beschlossen, die PVK mit einer Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung zu beauftragen.

Hauptfragen

Im Rahmen der Projektskizze hat die zuständige Subkommission der GPK-S den Fokus der Untersuchung auf die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden durch den Bundesrat gerichtet. Basierend auf den Spezialgesetzen der einzelnen Behörden bestehen unterschiedliche Möglichkeiten, diese Aufgabe wahrzunehmen. Dazu zählen u. a. die Wahl der Leitungsgremien, die Genehmigung der Geschäftsberichte und die Erstellung oder Genehmigung der strategischen Ziele der Behörden. Die PVK-Evaluation verfolgt zwei Schwerpunkte: erstens die Beurteilung der normativen Grundlagen und zweitens deren Anwendung. Folgende Fragestellungen werden im Rahmen der Evaluation untersucht:

- Welche Vorgaben zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden bestehen in den Gesetzen und Verordnungen und wie lassen sich diese einordnen?
- Wie ist die Konkretisierung der rechtlichen Grundlagen von Aufsichts- und Regulierungsbehörden durch den Bundesrat zu beurteilen?
- Wie sind die Anwendung der rechtlichen Vorgaben und deren Zweckmässigkeit aus Sicht der Praxis zu beurteilen?

Für die Analyse der Unabhängigkeitsnormen bei Aufsichts- und Regulierungsbehörden wurden vier Dimensionen der Unabhängigkeit herangezogen. *Abbildung 3* führt die Dimensionen auf und zeigt, ob sie die Unabhängigkeit vom Bund und/oder vom Markt betreffen und welche in der Untersuchung verwendeten Kriterien den Dimensionen zugrunde liegen.

Abbildung 3

Dimensionen der Unabhängigkeit

| | |
|---|---|
| <p>Funktional <i>(Unabhängigkeit von Bund und Markt)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Rechtliche Verankerung der generellen Unabhängigkeit von der «Branche» – Weisungsungebundenheit – Selbständige Rechtsetzungskompetenz – Eigene Verfügungs- und Weisungsrechte | <p>Institutionell <i>(Unabhängigkeit vom Bund)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Art der Festlegung von Strategien und Controlling – Zuständigkeit zur Wahl der operativen Führung – Freiheit der internen Organisation – Eigene Personal-/Anstellungspolitik – Art/Form der Berichterstattung |
| <p>Personell <i>(Unabhängigkeit von Bund und Markt)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorgehen bei Wahl/Abwahl des strategischen Leitungsgremiums inkl. Definition Anforderungsprofil – Regelung von Interessenkollisionen und Rollenkumulationen – Festlegung der Fachkompetenz – Regelungen zur operativen Führung – Regelungen zur Unabhängigkeit des Personals | <p>Finanziell <i>(Unabhängigkeit von Bund und Markt)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Normierungsmacht zu Art/Höhe der eigenen Finanzierung – Finanzierungsquellen (Abgaben, Gebühren, Entgelte, Zuschüsse, Budget) unabhängig von wichtigen Stakeholdern – Budgethoheit |

Quelle: bolz+partner/Kompetenzzentrum für Public Management Uni Bern

Vorgehen

Der erste Untersuchungsteil (normative Grundlagen) beruht auf der Analyse von Rechtsgrundlagen und Dokumenten und wurde von der Firma bolz+partner in Zusammenarbeit mit Prof. Andreas Lienhard von der Universität Bern durchgeführt. Dabei wurde eine Bestandsaufnahme der 16 Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung vorgenommen, die auf einer Auswertung der Vorschriften auf Gesetzes- und Verordnungsebene beruht. Im Rahmen eines Zwischenberichtes der PVK entschied sich die zuständige Subkommission der GPK-S aufgrund dieser Bestandsaufnahme für eine detaillierte Analyse der Rechtsgrundlagen folgender fünf Behörden: Swissmedic, ENSI, Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) und WEKO. Die Analyse basiert auf den jeweiligen Gesetzen und Verordnungen

sowie weiteren Regulativen wie Richtlinien oder Kodizes, die vom jeweiligen Departement oder der Behörde selbst erlassen wurden.

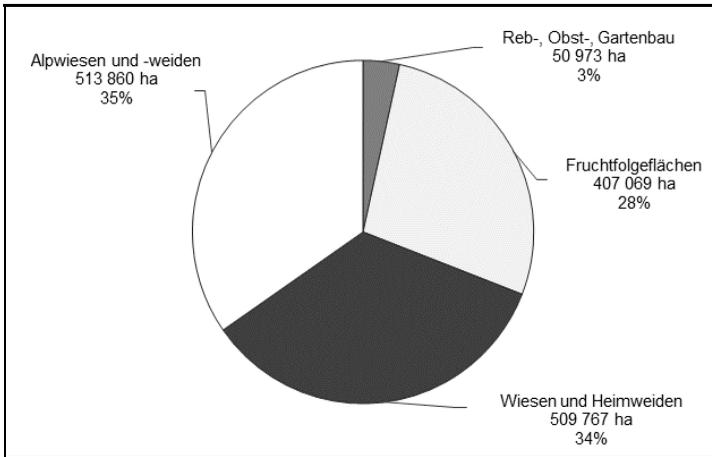
Basierend auf den Erkenntnissen des ersten Untersuchungsteils und anhand von Interviews und Dokumenten hat die PVK in Zusammenarbeit mit der Firma bolz+partner die Anwendung der Normen untersucht. Interviewt wurden die beteiligten Akteure in den Departementen sowie Personen aus den Leitungsgremien und die von der Regulierung und Aufsicht betroffenen Akteure.

Die PVK wird die Evaluationsergebnisse der zuständigen Subkommission der GPK-S anfangs des Jahres 2015 präsentieren.

2.3.3 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes

Gegenstand

Der Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland in der Schweiz wird seit Jahrzehnten beklagt, schreitet aber weiter voran. Neben Verkehrs-, Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauten setzen in jüngerer Zeit auch andere Nutzungen wie Golfplätze oder die Revitalisierung von Gewässern die landwirtschaftliche Nutzfläche unter Druck. Verfassung und Gesetz streben einen schonenden Umgang mit Kulturland an. Ein gutes Drittel der Schweizer Landesfläche (knapp 1,5 Millionen Hektaren) ist *Kulturland*, das in unterschiedlicher Weise landwirtschaftlich genutzt wird (siehe *Abbildung 4*). Gemäss Erhebungen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) sind 28 % des Kulturlandes als *Fruchtfolgeflächen (FFF)* ausgeschieden. FFF eignen sich namentlich für den rationellen Anbau von Getreide und anderen Grundnahrungsmitteln, weshalb diesen Flächen aus Sicht der Nahrungsmittelversorgung eine besondere Bedeutung zukommt. Um das beste Landwirtschaftsland zu erhalten, hatte der Bundesrat 1992 im Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) den kantonalen Mindestumfang der FFF festgesetzt.

Kulturlandbestand 2004/09 (Total 1 481 669 ha)

Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Das Raumplanungsgesetz (RPG)¹¹ fordert in Artikel 3, dass die zuständigen Behörden die Landschaft schonen und dafür sorgen, dass insbesondere der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben.¹² Der Bund hat die Oberaufsicht über die Umsetzung der Vorgaben zum Kulturlandschutz durch die Kantone und soll die Sicherung der FFF auch im eigenen Handlungsbereich berücksichtigen, beispielsweise beim Bau von Nationalstrassen. Während der Kulturlandverlust gemäss den Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) stetig fortschreitet, hat der Bund bisher keine Zahlen zu Umfang, Qualität und Entwicklung der FFF publiziert. Es stellt sich die Frage, wie der Bund seine Oberaufsicht wahrnimmt und was er tut, um die Kantone zur Erhaltung von genügend Flächen für die Landwirtschaft (insbesondere FFF) zu bewegen.

Vor diesem Hintergrund haben die GPK am 27. Januar 2013 beschlossen, dass die PVK die Massnahmen zur Sicherung des Kulturlandes evaluieren soll.

Hauptfragen

Die zuständige Subkommission der GPK-N hat in ihrer Sitzung vom 2. September 2013 aufgrund einer Projektskizze der PVK den Fokus der Evaluation schwerpunktmässig auf die Umsetzung des SP FFF und die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug wie auch dessen Bemühungen zur Schonung der FFF bei eigenen Vorhaben gelegt.

¹¹ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

¹² Die genügenden Flächen für die Landwirtschaft sind im Licht des Verfassungsauftrags der Landwirtschaft zu bestimmen. Gemeint sind nicht nur Flächen, die der Versorgungssicherung dienen, sondern auch Flächen, die der Pflege der Kulturlandschaft, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der dezentralen Besiedlung dienen (Vgl. Valender, Art. 104, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.]: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz 13).

Im Vordergrund der Evaluation stehen die folgenden Fragen:

- Welche Bedeutung hat der Verlust landwirtschaftlichen Kulturlandes seit den frühen 1980er Jahren?
- Wie ist die Zweckmässigkeit des Bundesrechts zur Beschränkung des siedlungsbedingten Kulturlandverbrauchs zu beurteilen?
- Ist die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes, insbesondere der FFF, zweckmässig?
- Wie ist die Schonung des Kulturlandes und insbesondere von FFF bei Vorhaben des Bundes zu beurteilen?

Vorgehen

Bei der Beantwortung der aufgeführten Fragen wird wie folgt vorgegangen:

- *Quantitative Analyse der Kulturlandverluste:* Die Daten der Arealstatistik des BFS erlauben es, die Kulturlandverluste des letzten Vierteljahrhunderts zu bestimmen und einzuordnen.
- *Diskussion des Bundesrechts:* Im Zentrum stehen die Instrumente, welche das Bundesrecht vorsieht, um den siedlungsbedingten Kulturlandverlust angesichts dieser konkurrierenden, bundesrechtlich geschützten Flächenansprüche sicherzustellen. Die Änderungen der per 1. Mai 2014 in Kraft getretenen 1. Teilrevision des RPG werden besonders hervorgehoben, soweit diese für den Kulturlandschutz von Bedeutung sind.
- *Analyse von aktuellen, vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen:* Entsprechend der Fragestellung geht es vor allem darum, den Stellenwert des Kulturlanderhalts in den Richtplänen und die Qualität der damit verbundenen Interessenabwägung zu untersuchen. Es werden sechs Richtplanprüfungen im Detail untersucht.
- *Analyse von Vorhaben des Bundes:* Anhand einer Auswahl von Bundesvorhaben wird geprüft, ob die Interessenabwägung den Anforderungen gemäss der jüngeren Rechtsprechung genügt. Zudem wird analysiert, wie das verwaltungsinterne Verfahren konkret abgelaufen ist.

Eine Befragung der zuständigen kantonalen Fachstellen sowie Gespräche mit den verantwortlichen Vollzugsträgern auf Stufe Bund und in ausgewählten Kantonen liegen der Analyse und Beurteilung der Umsetzung des SP FFF und des Vollzug des RPG zugrunde. Die Gespräche haben primär zum Ziel, die Rolle des Bundes möglichst differenziert zu rekonstruieren und aus der Sicht der beteiligten Kantone zu beurteilen.

Die Analyse der kantonalen Richtpläne sowie der Vorhaben des Bundes werden von den Firmen Ecoplan AG und Evaluanda durchgeführt. Die Evaluation wird von Herrn Lukas Bühlmann (Direktor Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, VL-ASPAN) fachlich begleitet.

Die Präsentation des Schlussberichts in der zuständigen Subkommission der GPK-N ist für das zweite Quartal 2015 geplant.

2.3.4 Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst

Gegenstand

Um dem übergeordneten Ziel der Aussenpolitik, nämlich der Wahrung der schweizerischen Interessen im Ausland, gerecht zu werden, benötigt es im diplomatischen Dienst Mitarbeitende mit dafür geeigneten Kompetenzen. Der diplomatische Dienst umfasst aktuell ungefähr 360 Mitarbeitende, welche entweder im Ausland oder an der Zentrale in Bern arbeiten. Die Personalgewinnung im diplomatischen Dienst und die diplomatische Laufbahn wurden in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen vermehrt in Frage gestellt. Zum einen werden beispielsweise Personen in den diplomatischen Dienst aufgenommen, die den Zulassungswettbewerb oder die diplomatische Laufbahn nicht absolviert haben, und zum anderen verlassen Mitarbeitende den diplomatischen Dienst frühzeitig. Auch hat sich das Aufgabengebiet der Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes stark verändert und sind die international relevanten Themen komplexer geworden. Somit gilt es zu überprüfen, ob mit den heutigen Verfahren Mitarbeitende mit den geeigneten Kompetenzen angestellt werden können und ob die Strategie und Instrumente zur Sicherstellung des Personalbestands im diplomatischen Dienst angemessen sind, um die Interessen der Schweiz im Ausland erfolgreich zu wahren.

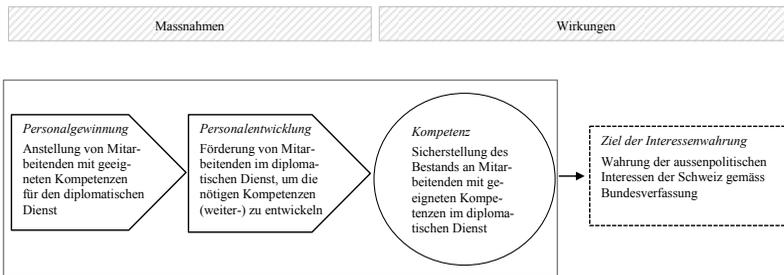
Vor diesem Hintergrund haben die GPK am 31. Januar 2014 die PVK mit einer Untersuchung zur Personalrekrutierung und Personalentwicklung im diplomatischen Dienst beauftragt.

Hauptfragen

Der Fokus der Evaluation liegt gemäss einem Entscheid der zuständigen Subkommission der GPK-S auf den benötigten Kompetenzen für den diplomatischen Dienst, der Art und Weise der Gewinnung von Mitarbeitenden mit den für diesen Dienst geeigneten Kompetenzen (d. h. inner- und ausserhalb des Zulassungswettbewerbs) und auf den Instrumenten zur Personalentwicklung, um den Bestand an geeigneten Mitarbeitenden sicherzustellen. Mit dem Ziel der Interessenwahrung befasst sich die Evaluation, wie aus *Abbildung 5* hervorgeht, hingegen nicht.

Abbildung 5

Analysemodell



Legende: gestrichelte Umrandung: nicht Gegenstand der Evaluation

Im Vordergrund der Evaluation stehen die folgenden Fragen:

- Welche Kompetenzen braucht es im diplomatischen Dienst, um die Interessen der Schweiz im Ausland zu vertreten?
- Ist das heutige System zur Personalgewinnung angemessen, um Mitarbeitende mit den geeigneten Kompetenzen in den diplomatischen Dienst aufzunehmen?
- Ist das System der Personalentwicklung angemessen, um den Bestand an Mitarbeitenden mit geeigneten Kompetenzen zu sichern?

Vorgehen

Um die oben aufgeführten Fragen angemessen beantworten zu können, ist zuerst eine Analyse der normativen Regelung und der Dokumente (EDA und Direktion für Ressourcen) vorgeesehen.

In Gesprächen mit den betroffenen Stellen im EDA, der Zulassungskommission und Experten sollen danach die Personalgewinnung und Personalentwicklung sowie die Frage nach den benötigten Kompetenzen erörtert und evaluiert werden.

In Ergänzung wird eine Online-Personalbefragung unter den Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes durchgeführt, um die für diesen Dienst benötigten Kompetenzen breit abgestützt zu erfassen und die heutigen Instrumente zur Personalgewinnung und -entwicklung bewerten zu können.

Der Schlussbericht soll der zuständigen Subkommission der GPK-S im Spätsommer 2015 vorgelegt werden.

2.3.5 Steuerung der Berufsbildung

Gegenstand

Mit 230 000 Personen, die eine berufliche Grundbildung absolvieren, und jährlichen Kosten für die öffentliche Hand in Höhe von 3,6 Milliarden Franken, von denen ein Viertel der Bund trägt, ist die Berufsbildung eine tragende Säule des Schweizer Bildungssystems. Ihre Bedeutung für den Einstieg in den Arbeitsmarkt und ihre Erfolge sind in der Schweiz und im Ausland unbestritten.

Artikel 1 des im Jahr 2004 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG)¹³ bestimmt, dass die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt ist. Der Bund, vertreten durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), ist verantwortlich für die strategische Steuerung, die Weiterentwicklung und die Qualität des gesamten Berufsbildungssystems. Des Weiteren ist er für den Erlass von Verordnungen über die berufliche Grundbildung sowie für die Anerkennung der Prüfungsordnungen und der Studiengänge der höheren Berufsbildung zuständig. Die Durchführung und Beaufsichtigung der Berufsbildung ist Aufgabe der Kantone. Diese sind darüber hinaus auch an der Weiterentwicklung dieses Bereichs beteiligt. Die Lehrinhalte wiederum werden von den Organisationen der Arbeitswelt (Oda) festgelegt, welchen es zudem obliegt, diese Inhalte laufend den wirtschaftlichen und gesell-

¹³ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Berufsbildung (BBG), SR 412.10.

schaftlichen Entwicklungen anzupassen. Ziel ist es, über ein Bildungsangebot zu verfügen, welches sich an den gefragten Berufsqualifikationen und an den verfügbaren Stellen orientiert.

2010, sechs Jahre nach dem Inkrafttreten des BBG, zog der Bundesrat in seiner Antwort¹⁴ auf ein Postulat eine positive Bilanz seines Engagements in diesem Bereich. Allerdings üben Fachkreise immer wieder Kritik an der Qualität der Partnerschaft zwischen den verschiedenen Akteuren und an der mangelnden Nachverfolgung der Massnahmen der Bundesverwaltung. Vor diesem Hintergrund haben die GPK die PVK am 31. Januar 2014 mit einer Evaluation über die Steuerung der Berufsbildung beauftragt.

Hauptfragen

Gemäss dem Beschluss der zuständigen Subkommission der GPK-N konzentriert sich diese Evaluation auf die Partnerschaft zwischen den verschiedenen an der Steuerung der Berufsbildung beteiligten Akteuren. Folgende Fragen sollen beantwortet werden:

- Wie ist die Qualität der Partnerschaft zwischen den verschiedenen Akteuren einzustufen?
- Wie ist die Aufgabenverteilung zu beurteilen?
- Wie nehmen der Bund und die anderen Akteure ihre Aufgaben wahr?
- Wie gut funktioniert diese Partnerschaft in Bezug auf die Durchführung strategischer Aktivitäten?

Vorgehen

Die PVK wird zur Beantwortung der oben genannten Fragestellungen die einschlägigen Rechtsnormen und die relevanten Dokumente (Weisungen, Strategien, Verfahren, Protokolle, Stellungnahmen) auswerten. Sie wird ausserdem Gespräche führen mit den verantwortlichen Personen in der Verwaltung, den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt. Um die Zusammenarbeit der Beteiligten fundiert beurteilen zu können, werden Fallstudien durchgeführt. Da der Bereich der Berufsbildung sehr umfangreich ist, ist vorgesehen, sich bei der Untersuchung auf jene strategischen Themen zu konzentrieren, die für alle Akteure die wichtigsten sind. Im Mittelpunkt stehen wird dabei insbesondere die Art und Weise, wie der Bund seine Steuerungsfunktion auffasst und ausübt.

Der Schlussbericht der PVK sollte der zuständigen Subkommission der GPK-N im Herbst 2015 vorgelegt werden können.

2.4 Neue Evaluationen im Jahr 2015

Im Themenprozess 2014 hat die PVK den Subkommissionen der GPK in einem ersten Schritt 12 Themenideen vorgelegt, damit diese bei jenen Themen eine Priorisierung vornehmen können, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Aufgrund dieser

¹⁴ «Sechs Jahre neues Berufsbildungsgesetz – Eine Bilanz». Bericht des Bundesrates über die Unterstützung der dualen Berufsbildung (in Erfüllung des Postulats Favre 08.3778). Bern, Sept. 2010.

Priorisierung hat die PVK in einem zweiten Schritt neun Vorschläge vertieft abgeklärt. Dabei hat sich gezeigt, dass zum jetzigen Zeitpunkt nur sieben Vorschläge zur Ausführung empfohlen werden können. In der Folge haben die GPK am 29. Januar 2015 aus diesen sieben Evaluationsvorschlägen¹⁵ folgende zwei Untersuchungen für ihr Jahresprogramm 2015 ausgewählt:

- Auswirkungen der Freihandelsabkommen,
- elektronische Auszählung von Stimmen (e-counting).

Zudem haben sie folgendes Reservethema für eine Untersuchung bestimmt:

- Verwendung unterschiedlicher Bevölkerungsszenarien.

3 Verwendung des Expertencredits

Für den Beizug externer Experten und Expertinnen hat die PVK im Berichtsjahr total 167 000 Franken verwendet. In *Tabelle 2* ist die Aufteilung dieses Betrags auf die einzelnen Untersuchungen dargestellt.

Tabelle 2

Verwendung des Expertencredits im Jahr 2014

| Untersuchung | Aufwand in Fr. | Status |
|---|----------------|---------------|
| Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung | 80 000 | abgeschlossen |
| Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes | 87 000 | laufend |

4 Publikationen und Vorträge

Um ihre Aktivitäten und Forschungsergebnisse in der interessierten Öffentlichkeit bekannt zu machen und methodische Fragen im akademischen Umfeld zur Diskussion zu stellen, publizieren Mitarbeitende der PVK auch ausserhalb der Schriftenreihe der PVK (u. a. in Fachzeitschriften). Im Berichtsjahr erschienen folgende Publikationen:

- Bättig, Christoph/Tobler, Andreas (2014), *Kommentar zum ParlG, Art. 27 Überprüfung der Wirksamkeit, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, hrsg. von Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss. Basel, S. 242–251.

¹⁵ Die Vorschläge der PVK für Evaluationen im Jahr 2015:

- EDA/VBS: Immobilienverkäufe durch die armasuisse.
- EFD/WBF: 1. Verwaltungskosten im Zusammenhang mit den Landschaftsqualitätsbeiträgen; 2. Auswirkungen der Freihandelsabkommen.
- EDI/ÜVEK: 1. Verwendung unterschiedlicher Bevölkerungsszenarien; 2. Neue Struktur der Zuständigkeiten im Bereich Nationalstrassen seit NFA.
- EJPD/BK: 1. Elektronische Auszählung von Stimmen (e-counting); 2. Formelle Überprüfung von Volksinitiativen.

- Ledermann, Simone (2014), *Evidence-Based Policy: Die Rolle der Bundesverwaltung*. Bern: KPM-Verlag.
- Ledermann, Simone (2014), *Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten*, in: *Swiss Political Science Review* 20 (3), S. 453–485.

Ausserdem war die PVK mit Vorträgen an universitären Lehrveranstaltungen und Fachtagungen präsent. Mitarbeitende der PVK referierten im Rahmen

- einer *Lehrveranstaltung* des politikwissenschaftlichen Seminars der Universität Luzern (Thema: *Parlament, Bundesverwaltung und PVK*),
- der Vorlesung *Politikevaluation* an der Universität Bern (Gastvorträge zur *Qualität* sowie zur *Nutzung von Evaluationen*,
- des Masterkurses «*Evaluation des politiques publiques*» des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung (IDHEAP), Thema: *Arbeitsumfeld und Evaluationstätigkeit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle*),
- des Forums für Rechtssetzung (Thema: *Evaluationsaktivitäten der PVK*).

Mitarbeitende der PVK haben die Evaluationstätigkeit der PVK zudem parlamentarischen Kommissionen aus dem In- und Ausland sowie Vertretern von parlamentarischen Organen vorgestellt:

- der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Waadt (COGES),
- einer Delegation des Parlaments der Republik Serbien,
- einer Vertretung des Forschungsdienstes der Nationalversammlung der Republik Korea,
- dem Leiter des Sekretariats für Evaluationen und Forschung des Schwedischen Parlaments.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

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

www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische
Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichtes: Deutsch und Französisch (Ziff. 2.2.4 und 2.3.5)

