



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBI 2020
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



Anhang

**Jahresbericht 2019
der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle**
**Anhang zum Jahresbericht 2019 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 28. Januar 2020

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2019 in Kürze

Im Laufe des Jahres 2019 hat die Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vier Evaluationen und zwei Kurzevaluationen abgeschlossen sowie zwei Untersuchungen neu begonnen. Weiter hat sie den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) Themenvorschläge für das Jahresprogramm 2020 unterbreitet und die Kommissionen bei der Verarbeitung der Evaluationen und bei Nachkontrollen unterstützt.

Publizierte Evaluationen

2019 wurden vier Evaluationen und zwei Kurzevaluationen der PVK veröffentlicht. Diese sind zu folgenden Ergebnissen gekommen:

- **DNA-Analysen in Strafverfahren:** Schweizweit entspricht die Anwendungshäufigkeit der DNA-Analyse in den letzten Jahren weitgehend der Kriminalitätsentwicklung und ist daher als zweckmässig zu bewerten. Hingegen zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, was aus Sicht einer einheitlichen Anwendung der bundesrechtlichen Vorgaben nicht angemessen ist. Zudem zeigt das Aufsichtssystem über die DNA-Analyselabors Schwächen.
- **Öffentlichkeitsarbeit des Bundes:** Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes ist grundsätzlich angemessen. Die Kommunikation entspricht den gesetzlichen Vorgaben und ist insgesamt zweckmässig. Allerdings wurden gewisse Mängel bei der Konkretisierung der Vorgaben, bei der interdepartementalen Koordination sowie bei der Kostentransparenz festgestellt.
- **Erfüllung angenommener Motionen und Postulate:** Generell gesehen setzt der Bundesrat die Motionen und Postulate, die ihm das Parlament überweist, angemessen um. Die Vorstösse sind jedoch sehr unterschiedlich und ihre Erfüllungsdauer schwankt sehr stark. Die Prozesse und Instrumente, um die Erfüllung der Vorstösse zu überprüfen, sind nur bedingt geeignet.
- **Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung:** Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen werden in der Bundesverwaltung mehrheitlich angemessen angeordnet, durchgeführt und abgeschlossen. Gewisse Schwächen deckt die Evaluation bei der Wahl der Verfahrensart, dem Einbezug der Departemente, dem Verfahrensrecht, dem Umgang mit der Verjährung und dem vorhandenen Wissen auf.
- **Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle):** Der Bundesrat und die Departemente haben ausgehend von den Empfehlungen der GPK des Nationalrates (GPK-N) das Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders deutlich überarbeitet. Zu den Hauptänderungen zählen die systematische Durchführung von Personensicherheitsprüfungen vor dem Ernennungsentscheid und die Schaffung von Findungskommissionen. Dennoch bestehen nach wie vor Schwächen, insbe-

sondere was die *Qualität der Informationen* angeht, die dem Bundesrat als Grundlage für seinen Entscheid übermittelt werden.

- **Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle):** Ausgehend von den Empfehlungen der GPK des Ständerates (GPK-S) hat sich die Transparenz zum Einsatz externer Mitarbeitender in der Bundesverwaltung verbessert. Der Bundesrat hat weitgehend klare Weisungen erlassen, die mehrheitlich umgesetzt werden, doch besteht ein Risiko für Pseudo-Aufträge. Der Bund hat ausserdem zahlreiche Stellen internalisiert, wobei unklar ist, ob das Sparpotential ausgeschöpft wurde.

Laufende Evaluationen

Folgende Untersuchungen waren am Ende des Berichtsjahrs noch am Laufen:

- **Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten:** Um die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der gerichtlichen Verfahren zu garantieren, sind die eidgenössischen Gerichte verpflichtet, die Geschäfte nach objektiven und vorgängig definierten Kriterien an die Richterinnen und Richter zu verteilen. Die PVK befasst sich in ihrer Evaluation mit der Angemessenheit und Rechtmässigkeit dieser Geschäftsverteilungsverfahren.
- **Expertenbeizug in der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen der 3. Nachkontrolle):** Die PVK überprüft die Umsetzung der noch offenen Empfehlungen der GPK-S, u. a. zur Vergabe und Erfassung von Politikberatungsmandaten, zu Folgeaufträgen ohne wettbewerbliches Verfahren (sog. «Hoflieferantentum») sowie zur zu einem möglichen «Dezemberfieber» in der Bundesverwaltung.

Neue Evaluationen im Jahr 2020

Die GPK haben beim Beschluss ihres Jahresprogramms am 28. Januar 2020 die PVK mit der Ausführung von drei neuen Evaluationen beauftragt. Diese betreffen das Controlling von Offset-Geschäften, die Wasserqualität in der Schweiz und die sanierungsbedürftigen oder nicht mehr benötigten Verwaltungsgebäude.

Inhaltsverzeichnis

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2019 in Kürze	3080
1 Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle – der Evaluationsdienst der Bundesversammlung	3083
2 Publierte Evaluationen	3084
2.1 DNA-Analysen in Strafverfahren	3084
2.2 Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	3085
2.3 Erfüllung angenommener Motionen und Postulate	3086
2.4 Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	3087
2.5 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle)	3088
2.6 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle)	3089
3 Laufende Evaluationen	3090
3.1 Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten	3091
3.2 Expertenbeizug in der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen der 3. Nachkontrolle)	3091
4 Neue Evaluationen im Jahr 2020	3092
5 Expertencredit	3092
6 Weitere Aktivitäten	3093
Abkürzungsverzeichnis	3095

Bericht

1 Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle – der Evaluationsdienst der Bundesversammlung

Die Bundesversammlung beschloss 1990, mit der PVK einen professionellen Dienst einzurichten, der für parlamentarische Kommissionen Evaluationen durchführt. Die PVK ist in der Regel im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) tätig und führt Studien zur Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Tätigkeiten der Bundesbehörden durch. Sie weist die GPK zudem auf Themen hin, die aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht einer vertieften Abklärung bedürfen. Zudem führt sie für die GPK bei Nachkontrollen zur Umsetzung der Empfehlungen aus früheren Untersuchungen Abklärungen durch. Schliesslich kann die PVK auf Antrag anderer parlamentarischer Kommissionen Evaluationen zur Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes durchführen.¹

Die Untersuchungsergebnisse der PVK finden in der Bundesverwaltung und den Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung:

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

Die PVK arbeitet auf der Basis von Aufträgen der parlamentarischen Kommissionen, ist in deren Ausführung jedoch unabhängig. Die PVK und die von ihr beauftragten externen Personen verfügen über weitreichende Informationsrechte, verkehren mit allen Bundesbehörden direkt und können von ihnen Auskünfte und

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

Unterlagen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt.² Die Berichte der PVK werden in der Regel veröffentlicht.

2 Publierte Evaluationen

In Laufe des Jahres 2019 hat die Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vier Evaluationen und zwei Kurzevaluationen abgeschlossen.

Tabelle 1

Übersicht zu den abgeschlossenen Evaluationen der PVK

Kapitel	Titel	Bericht PVK	Bericht GPK
2.1	DNA-Analysen in Strafverfahren	14.02.2019 (BBI 2019 7139)	27.08.2019 (BBI 2019 7119)
2.2	Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	03.05.2019 (BBI 2020 1153)	15.10.2019 (BBI 2020 1127)
2.3	Erfüllung angenommener Motionen und Postulate	07.05.2019 (BBI 2020 425)	08.10.2019 (BBI 2020 409)
2.4	Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	17.06.2019 (BBI 2020 1681)	19.11.2019 (BBI 2020 1659)
2.5	Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat (Kurzevaluation)	01.11.2018 (BBL 2019 3983)	02.04.2019 (BBL 2019 3969)
2.6	Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung (Kurzevaluation)	31.07.2019 (BBI 2020 2399)	12.11.2019 (BBI 2020 2379)

2.1 DNA-Analysen in Strafverfahren

Gegenstand: Zur Aufklärung von Straftaten können die Strafverfolgungsbehörden DNA-Analysen einsetzen. Die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen dazu sind relativ weit gefasst. Für die Anordnung und Durchführung der DNA-Analysen sind hauptsächlich die Kantone zuständig. Der Bund ist für die nationale DNA-Datenbank verantwortlich und anerkennt und beaufsichtigt die DNA-Analyselabors.

Auftrag: Im Januar 2017 beauftragten die GPK die PVK mit einer Evaluation zu den DNA-Analysen in Strafverfahren. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK des Ständerates (GPK-S) entschied, dass die Evaluation auf die Zweckmässigkeit der Anwendungspraxis sowie die Angemessenheit der Aufsichtsfunktionen des hauptsächlich zuständigen Bundesamtes für Polizei (fedpol) fokussieren soll.

Vorgehen: Die PVK vergab ein Expertenmandat an Killias Research & Consulting für eine statistische Analyse zu den in der DNA-Datenbank gespeicherten Informati-

² Art. 10 Abs. 3 ParlVV in Verbindung mit Art. 67, 153 und 156 Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

onen. Die PVK führte weitere statistische Datenanalysen durch und überprüfte die Aufsichtsfunktionen von fedpol. Sie nahm hierzu eine Dokumentenanalyse vor und führte rund 20 leitfadengestützte Gespräche in der Bundesverwaltung sowie bei ausgewählten Kantonen und DNA-Analyselabors durch.

Ergebnisse: Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Datenanalysen zeigen, dass die Anwendungspraxis der DNA-Analyse in Strafverfahren seit einem Leitescheid des Bundesgerichts Ende 2014 schweizweit weitgehend der Kriminalitätsentwicklung entsprechend verläuft. Die bis dahin beobachtbare starke Ausweitung der Anwendungspraxis der DNA-Analyse wurde gestoppt. Seither lässt sich eine weitgehend konstante Anwendungspraxis beobachten, die im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als zweckmässig zu bewerten ist. Die festgestellten kantonalen Unterschiede in der Anwendungspraxis der DNA-Analyse hingegen erscheinen als nicht angemessen. Zudem zeigt das Aufsichtssystem Schwächen. Dass die DNA-Datenbank des Bundes durch eine externe Koordinationsstelle betrieben wird, ist grundsätzlich zweckmässig. Die Auftragszuteilung von fedpol an die Koordinationsstelle ist jedoch teilweise nicht angemessen. Auch ist die Koordinationsstelle nicht unabhängig genug, um die von ihr verlangte Interessenvertretung aller DNA-Analyselabors gegenüber dem Bund angemessen wahrnehmen zu können. Schliesslich ist die Aufsicht über die DNA-Analyselabors nicht unabhängig und daher ebenfalls nur teilweise angemessen.

Publikation: Die PVK hat ihre Ergebnisse in ihrem Bericht vom 14. Februar 2019 festgehalten und der zuständigen Subkommission der GPK-S vorgestellt. Gestützt auf die Evaluation der PVK hat die GPK-S einen Bericht mit vier Empfehlungen verfasst und diesen zusammen mit dem Evaluationsbericht der PVK am 30. August 2019 veröffentlicht.

2.2 Öffentlichkeitsarbeit des Bundes

Gegenstand: Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben die Aufgabe, die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit zu informieren. Zuständig für die Planung und Koordination der Informationstätigkeit ist die Bundeskanzlei (BK), in Zusammenarbeit mit den Departementen.

Auftrag: Die GPK beauftragten die PVK im Januar 2017 mit einer Evaluation der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK-N präziserte an ihrer Sitzung vom 6. Juli 2017, dass mit der Evaluation untersucht werden soll, ob die Kommunikation der gesamten Bundesverwaltung angemessen ist und ob die entsprechenden Kosten transparent erfasst werden. Der Bericht befasst sich mit der laufenden Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Kampagnen und Abstimmungsinformationen wurden in der Untersuchung nicht berücksichtigt.

Vorgehen: Die PVK führte im Rahmen der Evaluation knapp 30 Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung und beauftragte die Firma Evaluanda mit einer Befragung bei den Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten. Ausserdem analysierte die PVK sämtliche Dokumente zu den verschiedenen Vorgaben und zu den Kosten.

Ergebnisse: Die PVK kommt in ihrem Bericht zum Schluss, dass die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes grundsätzlich angemessen ist. Allerdings hat sie auch mehrere Mängel festgestellt und weist in ihrem Bericht u. a. auf die begrenzte koordinative Rolle der BK und die grosse Autonomie der Departemente hin, die zu sehr uneinheitlichen Vorgaben und unterschiedlichen Organisationsweisen führen. Trotz dieser Besonderheiten entspricht die Kommunikation der Bundesverwaltung den von der BK erlassenen Vorgaben. Ausserdem wird die allgemeine Qualität der Öffentlichkeitsarbeit von den Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten, die ein wichtiges Zielpublikum sind, positiv bewertet. In Bezug auf die Kostentransparenz sind Mängel festgestellt worden, die insbesondere auf eine uneinheitliche Erfassung bestimmter Kosten zurückzuführen sind. Schliesslich hat die Evaluation gezeigt, dass der Nutzen und die Angemessenheit der Kommunikationsprodukte grundsätzlich zufriedenstellend sind. Von Seiten der Medienschaffenden wird allerdings der Zugang zu Informationen und die aktuelle Verwendung der sozialen Medien durch den Bund kritisiert.

Publikation: Gestützt auf die im PVK-Bericht vom 3. Mai 2019 enthaltenen Schlussfolgerungen hat die GPK-N einen Bericht mit sieben Empfehlungen an den Bundesrat verfasst. Die Berichte der GPK-N und der PVK wurden am 15. Oktober 2019 veröffentlicht.

2.3 Erfüllung angenommener Motionen und Postulate

Gegenstand: Motionen und Postulate sind ein zentrales Instrument in den Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive. Wird eine Motion von beiden Räten angenommen, dann muss der Bundesrat einen Erlassentwurf vorlegen oder eine Massnahme ergreifen. Ein von einem Rat angenommenes Postulat beauftragt den Bundesrat, einen Bericht zu verfassen. Das Parlament kann die Erfüllung dieser parlamentarischen Vorstösse anhand des jährlichen Berichtes des Bundesrates über Motionen und Postulate nachverfolgen. Der Auftrag des Parlamentes gilt als erfüllt, wenn dieses der Abschreibung der Motion oder des Postulates zustimmt.

Auftrag: Die GPK beauftragten die PVK im Januar 2018, eine Evaluation über die Erfüllung angenommener Motionen und Postulate vorzunehmen. Die Subkommission EJPB/BK der GPK-S beschloss an ihrer Sitzung vom 7. Mai 2018, dass diese Evaluation die zeit- und sachgerechte Erfüllung der Motionen und Postulate sowie die Angemessenheit der Instrumente, über die das Parlament zur Nachverfolgung der Motionen und Postulate verfügt, behandeln sollte. Gegenstand der Evaluation waren die vom Parlament angenommenen Motionen und Postulate, was nicht alle eingereichten Vorstösse umfasst.

Vorgehen: Die von der PVK und der Parlamentsbibliothek erhobenen Daten über die angenommenen Motionen und Postulate wurden vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern im Rahmen eines externen Mandates statistisch analysiert. Die PVK untersuchte die Unterlagen zur Ausarbeitung und Behandlung des jährlichen Berichtes über Motionen und Postulate und führte Interviews mit rund 40 Personen aus der Bundesverwaltung und dem Parlament durch. Im Rahmen von Fallstudien hat sie zudem die Umsetzung von acht parlamentarischen Vorstössen und die Errei-

chung der von den Urheberinnen und Urhebern angestrebten Wirkung im Detail analysiert.

Ergebnisse: Die PVK kommt in ihrem Bericht zum Schluss, dass der Bundesrat die Motionen und Postulate, die ihm das Parlament überweist, generell angemessen umsetzt. Die Erfüllungsdauer variiert von Fall zu Fall stark, was hauptsächlich auf faktische Gründe wie die Arbeitslast des zuständigen Departementes bzw. Bundesamtes oder einen Wechsel an der Departementsspitze zurückzuführen ist. Die PVK hält ausserdem fest, dass die in den Vorstössen formulierten Anliegen sehr unterschiedlich sind. Die Vorstösse werden in formaler Hinsicht oft umgesetzt, jedoch werden die Anliegen nicht immer in zufriedenstellender Weise erfüllt. Ferner wurden Schwächen in Bezug auf den jährlichen Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate erkannt, der das einzige Instrument des Parlamentes zur Nachverfolgung der Vorstösse darstellt. An der Ausarbeitung dieses Berichtes sind eine Vielzahl von Stellen und Personen beteiligt, was zu zahlreichen Medienbrüchen führt. Es ist fraglich, inwieweit dieser in seiner aktuellen Form von Nutzen ist. Die Ratsmitglieder reichen eher neue Vorstösse ein, als dass sie die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate tatsächlich nachverfolgen.

Publikation: Auf der Basis der im PVK-Bericht vom 7. Mai 2019 enthaltenen Ergebnisse hat die GPK-S einen Bericht mit fünf Empfehlungen an den Bundesrat verfasst. Die Berichte der GPK-S und der PVK wurden am 10. Oktober 2019 veröffentlicht.

2.4 **Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung**

Gegenstand: Im Rahmen der Dienstaufsicht existieren in der Bundesverwaltung zwei formalisierte Untersuchungsverfahren: die Administrativuntersuchung (AU) zur Klärung eines Sachverhalts und die Disziplinaruntersuchung (DU) zur Feststellung einer möglichen Dienstpflichtverletzung. Daneben sind formlose Untersuchungen durch eine vorgesetzte Stelle möglich. Für die Untersuchungen gelten unterschiedliche rechtliche Vorgaben; auch können unterschiedliche Massnahmen daraus abgeleitet werden.

Auftrag: Die GPK der eidgenössischen Räte beauftragten die PVK im Januar 2018 mit einer Evaluation der AU und DU in der Bundesverwaltung. An ihrer Sitzung vom 25. Juni 2018 hat die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-N entschieden, dass die PVK die Anordnung, die Durchführung und den Abschluss von AU und DU aus rechtlicher Sicht und aus Sicht der Anwendungspraxis evaluieren soll. Ebenfalls beschloss sie die Prüfung der rechtlichen Abgrenzung von formlosen Untersuchungen gegenüber AU und DU.

Vorgehen: Auf der Grundlage einer schriftlichen Befragung aller Departemente hat die PVK sechs AU und zwölf DU ausgewählt und vertieft analysiert. Nebst der Analyse der Dossiers wurden rund 45 Leitfadeninterviews geführt – nach Möglichkeit mit der anordnenden Stelle, dem Untersuchungsorgan und den Betroffenen. In zusätzlichen Interviews wurden Personalverbände, relevante Bundesstellen sowie einzelne Generalsekretariate der Departemente zur Praxis bei solchen Verfahren

befragt. Zur Klärung von rechtlichen Fragen hat die PVK ein Rechtsgutachten an das Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich vergeben.

Ergebnisse: Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass AU und DU in der Bundesverwaltung mehrheitlich angemessen angeordnet, durchgeführt und abgeschlossen werden. Die Evaluation deckte aber auch gewisse Schwächen auf. Die gesetzlichen Grundlagen regeln nur bedingt, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde eine AU oder eine DU durchführen kann oder muss. Es bleibt deshalb etwas beliebig, in welchen Fällen eine Behörde zu einer AU oder einer DU greift. Teilweise werden AU von Verwaltungseinheiten angeordnet, ohne dass sie dazu vom Departement ermächtigt sind (fehlende Delegationsnorm). Weiter haben die Fallstudien gezeigt, dass die Gewährung des Rechtsschutzes bei AU grundsätzlich angemessen ist, die Betroffenen aber zum Teil sehr spät über ihre Rechte aufgeklärt werden und deshalb nicht rechtzeitig eine Rechtsvertretung beiziehen konnten. Zwar ist die Untersuchungsdauer meist angemessen, dennoch stellt bei der DU die Verjährungsfrist, ein Jahr nach Entdeckung des Sachverhalts, in manchen Fällen eine Herausforderung dar. Schliesslich identifizierte die PVK Wissenslücken. Verschiedentlich entstanden Probleme, weil der Anordnenden oder untersuchenden Stelle die Routine mit AU und DU fehlte und auch nur wenig Materialien, Lehrmeinungen und Gerichtsentscheide existieren, die als Unterstützung beigezogen werden könnten. In Weiterbildungen für Kader der Bundesverwaltung wird nach Einschätzung der PVK zu wenig auf die sich bei der Anordnung, Durchführung und beim Abschluss solcher Untersuchungen stellenden Herausforderungen eingegangen.

Publikation: Die PVK hat ihre Ergebnisse im Bericht vom 17. Juni 2019 festgehalten und der zuständigen Subkommission der GPK-N präsentiert. Gestützt auf die Evaluation der PVK hat die GPK-N einen Bericht verfasst und diesen zusammen mit dem Evaluationsbericht der PVK am 21. November 2019 veröffentlicht. Der Bericht der GPK-N richtete eine Motion und zwei Empfehlungen an den Bundesrat.

2.5 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle)

Gegenstand: Die Wahl des obersten Kaders obliegt dem Bundesrat. Er ernennt auf Vorschlag der Departemente die entsprechenden Führungskräfte. Der Bundesrat und die Departemente haben nach der ersten Inspektion der GPK aus dem Jahr 2013³ das Verfahren zur Wahl des obersten Kaders überarbeitet und Grundelemente eingeführt, die für alle Departemente gelten.

Auftrag: An ihrer Sitzung vom 11. November 2016 hat die GPK-N entschieden, dass die PVK im Rahmen der Nachkontrolle eine Kurzevaluation durchführen soll, um die Entwicklung der Auswahlverfahren des obersten Kaders durch den Bundesrat und die Departemente zu bewerten. Die zuständige Subkommission EFD/WBF beschloss, die PVK solle überprüfen, ob die Rechtsgrundlagen bei der Durchführung

³ Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der GPK-N vom 15. Nov. 2013 (BBI 2014 2787) sowie Evaluation des Verfahrens bei der Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 20. Juni 2013 (BBI 2014 2799).

der Personensicherheitsprüfung eingehalten, die Vorgaben zur Vorbereitung und zum Inhalt der Anträge an den Bundesrat beachtet und die angekündigten Massnahmen zur Verbesserung des Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders tatsächlich ergriffen wurden.

Vorgehen: Die PVK analysierte bei allen Ernennungen des Bundesrates zwischen 2015 und 2017 die entsprechenden Wahlanträge und Personensicherheitsprüfungen. Bei vier Ernennungen in den Jahren 2017 und 2018 befasste sie sich zudem eingehend mit dem Verfahren der Departemente vor der Antragstellung an den Bundesrat sowie mit dem Inhalt der entsprechenden Anträge. Zudem führte sie 15 Gespräche mit neun verschiedenen Gesprächspartnern.

Ergebnisse: Im Evaluationsbericht stellt die PVK fest, dass die Departemente bei den Verfahren zur Vorbereitung der Ernennung des obersten Kaders den Empfehlungen der GPK-N weitgehend folgen. Die erheblichen Probleme bei der Personensicherheitsprüfung, welche in früheren Untersuchungen festgestellt wurden, sind gänzlich behoben. Die Verfahren folgen in der Regel der Weisung des Bundesrates, wobei die Qualität der Informationen in den Wahlanträgen an den Bundesrat stark variiert. Gewisse Informationen sind systematisch enthalten und von guter Qualität, andere hingegen werden ausgelassen. Letzteres ist in erster Linie auf Ungenauigkeiten in den Weisungen des Bundesrates und in der Antragsvorlage der BK zurückzuführen. Ausserdem musste die PVK feststellen, dass der Bundesrat die GPK-N über den Erlass der Richtlinien des EDA falsch informiert hatte.

Publikation: Die PVK hat ihre Ergebnisse im Bericht vom 1. November 2018 dargelegt und der zuständigen Subkommission der GPK-N vorgestellt. Gestützt auf die Kurzevaluation der PVK hat sich die GPK-N in ihrem Bericht vom 2. April 2019 mit der Umsetzung ihrer fünf Empfehlungen vom 15. November 2013 durch den Bundesrat befasst und ihren Bericht zusammen mit jenem der PVK am 2. April 2019 veröffentlicht.

2.6 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle)

Gegenstand: Eine Evaluation der PVK zuhanden der GPK-S, welche im Jahr 2014 veröffentlicht wurde, hatte aufgezeigt, dass die Bundesverwaltung regelmässig externe Mitarbeitende einsetzt, d. h. Personen, die in einem anstellungsähnlichen Verhältnis für eine Verwaltungseinheit tätig sind, aber keinen Arbeitsvertrag mit der Eidgenossenschaft haben.⁴ Gestützt auf die Evaluation richtete die GPK-S sechs Empfehlungen an den Bundesrat.⁵

Auftrag: Im Rahmen der Nachkontrolle zur Umsetzung ihrer Empfehlungen beauftragte die GPK-S die PVK im Februar 2017 mit einer Kurzevaluation. An ihren Sitzungen vom 29. Juni 2017 und vom 22. Februar 2018 entschied die zuständige Sub-

⁴ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 10. April 2014 (BBI 2015 3691).

⁵ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014 (BBI 2015 3673).

kommission EFD/WBF, die Kurzevaluation solle die Klarheit und die Umsetzung der Weisungen des Bundesrates zu externen Mitarbeitenden, die Transparenz zu deren Einsatz einschliesslich der Problematik von sogenannten Pseudo-Aufträgen sowie die Internalisierung von Stellen und die damit erzielten Kosteneinsparungen behandeln.

Vorgehen: Die PVK hat den Einsatz externer Mitarbeitender sowie die Internalisierung von Stellen in fünf Verwaltungseinheiten näher untersucht. Zudem hat sie die Angaben aus den Voranschlägen und Staatsrechnungen sowie aus dem Beschaffungscontrolling des Bundes ausgewertet, Dokumentenanalysen durchgeführt und ein juristisches Kurzgutachten beim Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St. Gallen in Auftrag gegeben.

Ergebnisse: Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass sich die Transparenz zu den externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung seit ihrer Evaluation aus dem Jahr 2014 verbessert hat, auch wenn weiterhin Lücken bestehen. Die Rahmenbedingungen für den Einsatz externer Mitarbeitender hat der Bundesrat mit den Weisungen zum Personalverleih von 2015 geklärt. Aufgrund der strikten Vorgaben zum Personalverleih zieht die Verwaltung mittlerweile den Abschluss von Aufträgen und Werkverträgen vor, was grundsätzlich zweckmässig ist. Dabei besteht jedoch das Risiko der Vergabe von Pseudo-Aufträgen, die faktisch einem Arbeitsverhältnis entsprechen. Eine erhebliche Zahl von Stellen, die früher durch externe Mitarbeitende besetzt waren, hat der Bund internalisiert, wobei fraglich ist, ob das Einsparungspotential ausgeschöpft wird.

Publikation: Auf der Grundlage der Ergebnisse, welche die PVK der zuständigen Subkommission im Evaluationsbericht vom 31. Juli 2019 unterbreitet hat, verlangte die GPK-S in ihrem Bericht in fünf Punkten weitere Verbesserungen und richtete eine Motion an den Bundesrat. Die Berichte der GPK-S und der PVK wurden am 12. November 2019 veröffentlicht.

3 Laufende Evaluationen

Ende 2019 befanden sich eine Evaluation und eine Kurzevaluation noch in der Durchführung.

Tabelle 2

Übersicht zu den laufenden Evaluationen der PVK

Kapitel	Titel	Start der Evaluation ¹	Abschluss der Evaluation ²
3.1	Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten	09.09.2019	3.Q.2020
3.2	Expertenbeizug in der Bundesverwaltung (Kurzevaluation)	26.08.2019	1.Q.2020

- 1 Entscheid der zuständigen Subkommission der GPK über die Evaluationsfragestellungen
- 2 Zeitpunkt des Berichts zuhanden der zuständigen Subkommission der GPK

3.1 **Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten**

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

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK im Januar 2019 mit einer Evaluation der Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten. Zu diesen gehören das Bundesgericht, das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundespatentgericht. Die in dieser Sache zuständigen Subkommissionen der Gerichte/BA der beiden GPK beschlossen an ihrer Sitzung vom 9. September 2019, dass die Evaluation der PVK die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Sind die Verfahren und Instrumente für die Geschäftsverteilung angemessen?
- Sind die Unterschiede in den Geschäftsverteilungsverfahren zwischen den Gerichten zweckmässig?
- Entsprechen die aktuellen Bestimmungen zu den eidgenössischen Gerichten den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Anforderungen an ein unabhängiges Verfahren?

Vorgehen: Zur Beantwortung dieser Fragen wird die PVK eine Dokumentenanalyse durchführen (Rechtsgrundlagen, interne Reglemente und Richtlinien, Dokumentation zu den von den Gerichten genutzten Instrumenten). Die PVK wird ferner unter Beizug von Sachverständigen die einschlägige juristische Literatur analysieren, um die Rechtmässigkeit der Geschäftsverteilungsverfahren hinsichtlich des übergeordneten normativen Rahmens einschätzen zu können. Zudem werden Interviews mit den Präsidentinnen und Präsidenten der verschiedenen Kammern der erwähnten eidgenössischen Gerichte sowie mit Sachverständigen des Bereichs geführt.

Geplanter Abschluss: Die PVK wird die Ergebnisse ihrer Evaluation den zuständigen Subkommissionen im dritten Quartal 2020 vorlegen.

3.2 **Expertenbeizug in der Bundesverwaltung (Kurzevaluation im Rahmen der 3. Nachkontrolle)**

Gegenstand: Gestützt auf eine Evaluation der PVK aus dem Jahr 2006 hatte die GPK-S verschiedene Missstände bei der Vergabe, Transparenz und Regelung von Expertenmandaten durch die Bundesverwaltung identifiziert und richtete eine Reihe von Empfehlungen an den Bundesrat. Seither gab es zwischen der GPK-S und dem Bundesrat einen regen Austausch über die Umsetzung der Empfehlungen. Insgesamt

stellte die Kommission verschiedene Verbesserungen fest, war jedoch auch der Auffassung, dass einige Fragen noch offen sind.

Auftrag und Fragestellungen: Im Rahmen ihrer dritten Nachkontrolle beauftragte die GPK-S im Oktober 2018 die PVK mit einer Kurzevaluation zu den noch offenen Fragen. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-S entschied an ihrer Sitzung vom 26. August 2019, dass die PVK in der Kurzevaluation die Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S zu den erhöhten Beschaffungszahlungen zum Jahresende (sog. «Dezemberfieber»), den Folgeaufträgen ohne wettbewerbliches Verfahren (sog. «Hoflieferantentum»), zur Vergabe von Politikberatungsmandaten, zur Zuordnung der Beschaffungen zu den einzelnen Beschaffungskategorien sowie zur Umsetzung des Vertragsmanagements in der Bundesverwaltung prüfen soll.

Vorgehen: Zur Beantwortung der gestellten Hauptfragen führt die PVK Dokumentenanalysen durch und nimmt statistische Auswertungen von Daten aus den Instrumenten des Beschaffungscontrollings des Bundes (Vertragsmanagement Bundesverwaltung) vor.

Geplanter Abschluss: Die PVK wird der zuständigen Subkommission EJPD/BK der GPK-S ihren Bericht im 1. Quartal 2020 vorlegen.

4 Neue Evaluationen im Jahr 2020

Die PVK hat die Aufgabe, die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hinzuweisen.⁶ Insgesamt hat die PVK im Berichtsjahr 15 Themen zuhanden der Subkommissionen abgeklärt. Die Subkommissionen haben diese priorisiert sowie ein neues Thema eingebracht, worauf die PVK acht Vorschläge vertieft recherchiert hat. Sieben Vorschläge konnten zur Ausführung empfohlen werden können. Aus diesen Evaluationsvorschlägen haben die GPK am 28. Januar 2020 folgende Themen für ihr Jahresprogramm ausgewählt:

- Controlling von Offset-Geschäften (zuständig: Subkommission EDA/VBS der GPK-S);
- Wasserqualität in der Schweiz (zuständig: Subkommission EDI/UVEK der GPK-N);
- Sanierungsbedürftige oder nicht mehr benötigte Verwaltungsgebäude (zuständig: Subkommission EFD/WBF der GPK-S).

5 Expertencredit

Der PVK steht ein Expertencredit zur Verfügung, damit sie im Rahmen ihrer Projekte Aufträge an externe Experten und Expertinnen erteilen kann.⁷ Im Berichtsjahr wurde dafür für ein Betrag von total 12 500 Franken beansprucht. In Tabelle 3 ist

⁶ Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV

⁷ Art. 10 Abs. 4 ParlVV

die Aufteilung dieses Betrags auf die einzelnen Evaluationen und Auftragnehmer dargestellt.

Tabelle 3

Verwendung des Expertencredits im Jahr 2019

Untersuchung	Auftragnehmer	Kosten (in Fr.)	Status
Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich	10 000	abgeschlossen
Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung	Prof. em. Thomas Geiser, Universität St. Gallen	2 500	abgeschlossen

6 Weitere Aktivitäten

Die PVK koordiniert ihre Aktivitäten mit den anderen Kontrollorganen des Bundes⁸ und pflegt den fachlichen Austausch mit Hochschulen, privaten Forschungsinstituten und staatlichen Evaluationsorganen. Um die Forschungsergebnisse der PVK in der interessierten Öffentlichkeit bekannt zu machen sowie methodische Fragen zur Diskussion zu stellen, veröffentlichen Mitarbeitende der PVK Beiträge in Fachpublikationen und weiteren Medien. Im Berichtsjahr ist in der Zeitschrift «Die Volkswirtschaft» ein Artikel zur «Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments» von Simone Ledermann und Felix Strelbel erschienen.⁹ Basierend auf der entsprechenden Evaluation der PVK hat Marion Baud-Lavigne für das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen «Parlament/Parlement/Parlamento» einen Aufsatz zur Erfüllung angenommener Motionen und Postulate verfasst,¹⁰ während Raoul Kaenzig ausgehend von der Evaluation zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundes in «Le Temps» einen Kommentar veröffentlicht hat.¹¹ Christian Hirschi hat sich in der Zeitschrift «LeGes – Gesetzgebung & Evaluation» im Rahmen einer Buchbesprechung mit den Wechselwirkungen von Evaluation und Rechtssetzung befasst.¹²

Zudem war die PVK mit Präsentationen an universitären Lehrveranstaltungen und Fachtagungen vertreten. Mitarbeitende der PVK referierten an der Universität Bern im Rahmen der Vorlesung Politikevaluation und im Studiengang CAS «Evaluation

⁸ Art. 10 Abs. 5 ParlVV

⁹ Ledermann, Simone / Strelbel, Felix: Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments. In: Die Volkswirtschaft 10 / 2019, 14–17.

¹⁰ Baud-Lavigne, Marion: La mise en œuvre des motions et postulats adoptés, un enjeu dans les relations entre Parlement et gouvernement? In: Parlament/Parlement/Parlamento 3/19, 32–39.

¹¹ Kaenzig, Raoul: La communication de la Confédération sous la loupe. In: Le Temps, 6. Dez. 2019.

¹² Christian Hirschi: Rezension: Margrit Seckelmann, Evaluation und Recht: Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-) Evaluationen. In: LeGes 30 / 2019, 3.

öffentlicher Politiken» des Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), am Gesetzgebungskurs des Bundes sowie an einer Veranstaltung des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung.

Im Zusammenhang mit einem Pilotprojekt im Bereich der parlamentarischen technischen Zusammenarbeit, bei dem die Parlamentsdienste mit dem EDA kooperieren, hat sich die PVK an einem Unterstützungsprojekt der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit zugunsten des mongolischen Parlaments beteiligt. Dabei hat sie dessen Bereich «Monitoring und Evaluation» bei der Konzeptualisierung, Durchführung und Berichterstattung einer Evaluation beraten.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AU	Administrativuntersuchung
BA	Bundesanwaltschaft
BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
Bst.	Buchstabe
DU	Disziplinaruntersuchung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
ParlG	Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlaments- gesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungs- verordnung; SR 171.115)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Parlamentsdienste
CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

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

www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > PVK

Originalsprachen des Berichts: Deutsch und Französisch (Kapitel 2.2, 2.3 und 3.1)