



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2019
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



Anhang

Jahresbericht 2018 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

Anhang zum Jahresbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 28. Januar 2019

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2018 in Kürze

2018 sind drei Evaluationen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) veröffentlicht und ein Kurzauftrag abgeschlossen worden. Die PVK hat daneben zwei Evaluationen weitergeführt, zwei neue begonnen sowie einen weiteren Kurzauftrag bearbeitet. Weiter hat sie den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) Themenvorschläge für das Jahresprogramm 2019 unterbreitet und die Kommissionen bei der Verarbeitung der Evaluationen und bei Nachkontrollen unterstützt.

Abgeschlossene Untersuchungen

*Abgewiesene Asylsuchende müssen die Schweiz verlassen. Bestehen Anzeichen, dass sie sich dem Vollzug ihrer Wegweisung entziehen wollen, können die kantonalen Behörden eine Administrativhaft – gemeinhin oft Ausschaffungshaft genannt – anordnen. Der Bund leistet dafür einen Kostenbeitrag. Die GPK haben die PVK mit einer Evaluation zur **Administrativhaft im Asylbereich** beauftragt, welche ihre Wirksamkeit und Zweckmässigkeit sowie die Rolle des Bundes untersuchte. Im Evaluationsbericht, der 2018 veröffentlicht wurde, stellt die PVK fest, dass die Administrativhaft ihr Ziel, den Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden sicherzustellen, gut erreicht. Bei 12 227 der gesamthaft 61 677 negativen Asylentscheide, die zwischen 2011 und 2014 gefällt worden sind, wurden die Betroffenen in Administrativhaft genommen. Im Anschluss daran konnte der Vollzug der Wegweisung bei Dublin-Fällen praktisch immer und bei Wegweisungen in den Heimatstaat in zwei Drittel der Fälle sichergestellt werden. Die Administrativhaft wird insgesamt zweckmässig eingesetzt, doch gibt es beträchtliche kantonale Unterschiede, was die Häufigkeit und den Zeitpunkt ihrer Anordnung wie auch ihre Dauer und die Zielerreichung sowie die Inhaftierung von Minderjährigen anbelangt. Dies wirft Fragen zur Rechtmässigkeit auf. Der Bund zeigte sich bisher bei seinen Bemühungen zur Harmonisierung der Vollzugspraxis zurückhaltend, doch zeichnet sich eine Entwicklung hin zu einer stärkeren Bundesaufsicht ab. In der Evaluation wurde weiter sichtbar, dass die Datenverwaltung des Staatssekretariates für Migration ineffizient und fehleranfällig ist.*

*Wirtschaftssanktionen sind hoheitliche Massnahmen, die zur Durchsetzung des Völkerrechts ergriffen werden. Als UNO-Mitglied ist die Schweiz verpflichtet, Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates durchzusetzen. Bei EU-Sanktionen entscheidet der Bundesrat nach einer Interessenabwägung, ob Sanktionen übernommen werden oder nicht. Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat die PVK die **Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen** evaluiert. Ihre Evaluation, die im Herbst 2018 publiziert wurde, kommt zum Schluss, dass die Strategie der Sanktionspolitik klar ist. Auch die Vorbereitung der Sanktionsverordnungen, mit denen der Bundesrat die Sanktionsmassnahmen in der Schweiz durchsetzt, erfolgt durch die Verwaltung grösstenteils angemessen. Schwächen zeigen sich jedoch beim Vollzug und der Überwachung der Sanktionen sowie bei der Steuerung der Sanktionspolitik. Beim Vollzug schöpft etwa das zuständige Staatssekretariat für*

Wirtschaft seine Kontrollmöglichkeiten nicht aus. Zudem werden die Sanktionsmassnahmen nicht systematisch überwacht. Auch werden wiederkehrende Fragen im Vollzug nicht übergeordnet angegangen und die Sanktionspolitik so nicht besser gesteuert. Dennoch konnten bei den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Analysen keine systematischen Verletzungen von Sanktionen durch Schweizer Unternehmen festgestellt werden. Es konnten jedoch vereinzelte problematische Fälle identifiziert werden, die die Verwaltung gegenüber der PVK nicht alle erklären konnte.

Die vom Bundesamt für Statistik (BFS) erstellten nationalen und kantonalen Szenarien der Bevölkerungsentwicklung sind in verschiedenen Bereichen der Politik des Bundes und der Kantone sowie für die Wirtschaft elementare Planungsgrundlagen. In der Vergangenheit hat die reale Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz nach wenigen Jahren jeweils das Szenario mit dem starken Wachstum überschritten. Infolgedessen haben die GPK die PVK beauftragt, die **Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des BFS** sowie deren Güte zu evaluieren. Im 2018 veröffentlichten Evaluationsbericht stellt die PVK fest, dass die Szenarien der Bevölkerungsentwicklung des BFS grundsätzlich angemessen sind. Die Abweichungen der Szenarien bewegen sich in einem ähnlichen Bereich wie in vergleichbaren Ländern, und der Erarbeitungsprozess kann als angemessen bezeichnet werden. Die zuständige Sektion im BFS verfügt über den nötigen Spielraum, die Szenarien in fachlich unabhängiger Weise zu berechnen. Hinsichtlich der vom BFS publizierten kantonalen Szenarien bestehen gewisse Vorbehalte. So nutzt nur eine Minderheit der Kantone diese Szenarien des BFS, da sie als zu wenig genau eingestuft werden und nicht die nötige Feingliederung aufweisen. Grund dafür sei neben der methodischen Herausforderung der mangelnde Einbezug der Kantone im Erarbeitungsprozess.

Im Jahr 2013 veröffentlichte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) die Evaluation der PVK über die **Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders** durch den Bundesrat sowie ihren eigenen Inspektionsbericht mit mehreren Empfehlungen an den Bundesrat. Im Rahmen der Nachkontrolle zu dieser Inspektion beauftragte die GPK-N die PVK, in einem Kurzauftrag zu überprüfen, ob die Massnahmen zur Verbesserung des Verfahrens bei der Wahl des obersten Kaders umgesetzt worden sind. Die PVK hat den Kurzauftrag inzwischen abgeschlossen und dessen Ergebnisse am 8. November 2018 der zuständigen Subkommission EFD/WBF der GPK-N vorgestellt. Derzeit ist die Subkommission daran, mögliche Folgerungen und Empfehlungen daraus abzuleiten.

Laufende Untersuchungen

Bundesrat und Bundesverwaltung haben die Aufgabe, das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit zu informieren (Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes). Die **Öffentlichkeitsarbeit des Bundes** steht jedoch immer wieder in der Kritik. Zum einen gibt es nur wenige und sehr allgemein gehaltene normative Vorgaben für die Departemente und Ämter. Während die Bundeskanzlei (BK) die Aufgabe hat, die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes zu koordinieren, sind die Departemente und Ämter in ihrer Informationspolitik ziemlich autonom. Zum anderen wird zuweilen die Angemessenheit der Zuständigkeiten und Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes sowie der dafür eingesetzten finanziellen Mittel infrage

gestellt. Die GPK haben deshalb die PVK im Januar 2017 mit einer Evaluation der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes beauftragt. Die PVK wird der zuständigen Subkommission EDI/UVEK der GPK-N im Frühjahr 2019 ihren Bericht dazu vorstellen.

Zur Aufklärung von Verbrechen und Vergehen können die Strafverfolgungsbehörden und die Polizei eine DNA-Analyse zur Identifikation von Personen und zum Abgleich mit Tatortspuren anordnen. Die Zahl der durchgeführten **DNA-Analysen in Strafverfahren** hat über die Jahre stark zugenommen. Eine DNA-Analyse stellt laut Bundesgericht jedoch einen Grundrechtseingriff dar und muss deshalb verhältnismässig sein. Es gibt Kritik, dass sich bei der Polizei in einzelnen Kantonen eine ausufernde Erfassung erkennungsdienstlicher Daten und faktisch eine routinemässige Anordnung der DNA-Analyse etabliert habe, die nicht den gesetzlichen Grundlagen entspreche und unverhältnismässig sei. Die GPK haben deshalb die PVK damit beauftragt, die Zweckmässigkeit der Anwendungspraxis der DNA-Analyse in Strafverfahren sowie die Aufsichtsfunktionen des zuständigen Bundesamtes für Polizei zu evaluieren. Die PVK wird der zuständigen Subkommission EJPD/BK der GPK-S Anfang 2019 die Ergebnisse ihrer Evaluation präsentieren.

Werden in einer Verwaltungseinheit Missstände vermutet, kann die zuständige Stelle zur Klärung eine Untersuchung anordnen. Mit einer Administrativuntersuchung werden Sachverhalte geklärt, die für die Wahrnehmung der Dienstaufsicht relevant sind. Bei der Disziplinaruntersuchung wird dagegen untersucht, ob eine bestimmte Person arbeitsrechtliche Pflichten verletzt hat. Einige dieser Untersuchungen aus der nahen Vergangenheit weisen auf verschiedene Probleme hin. So stellten sich bei beiden Verfahren Fragen nach den einzuhaltenden rechtlichen Vorgaben und dem Umgang mit dem Spannungsverhältnis zwischen öffentlichem Interesse und dem Schutz der betroffenen Personen. Zudem wurde teilweise die Kompetenz und Unabhängigkeit der Stellen, welche die Untersuchungen durchführten, infrage gestellt. Die GPK haben deshalb die PVK damit beauftragt, die **Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung** zu evaluieren. Die PVK wird der zuständigen Subkommission EDA/VBS der GPK-N Mitte 2019 die Ergebnisse ihrer Evaluation präsentieren.

Motionen und Postulate sind ein zentrales Instrument in den Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive. Eine parlamentarische Motion beauftragt den Bundesrat, einen Erlassentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen, während ein Postulat verlangt, dass der Bundesrat einen Gegenstand untersucht und einen Bericht vorlegt. Es sind Fragen aufgetaucht zur **Erfüllung angenommener Motionen und Postulate** – insbesondere zur Zeit- und Sachgerechtigkeit der Erfüllung dieser parlamentarischen Aufträge – sowie zur Nachverfolgung durch die Departemente und die BK. Vor diesem Hintergrund haben die GPK im Januar 2018 die PVK mit einer Evaluation zur Erfüllung angenommener Motionen und Postulate beauftragt. Die PVK wird der zuständigen Subkommission EJPD/BK der GPK-S die Ergebnisse ihrer Evaluation im zweiten Quartal 2019 präsentieren.

Auf der Grundlage einer Evaluation der PVK zu den **externen Mitarbeitende der Bundesverwaltung** verabschiedete die GPK-S im Jahr 2014 einen Bericht mit sechs Empfehlungen an den Bundesrat zur besseren Regelung des Einsatzes von externem Personal. Im Rahmen der Nachkontrolle zu dieser Untersuchung erteilte die GPK-S

der PVK einen Kurzauftrag, in dem abgeklärt werden soll, inwieweit die Verwaltungseinheiten aufgrund verschiedener vom Bundesrat ergriffener Massnahmen ihre Praktiken beim Einsatz von externen Mitarbeitenden tatsächlich geändert haben. Es ist vorgesehen, dass die PVK ihren Bericht der zuständigen Subkommission EFD/WBF der GPK-S in der ersten Jahreshälfte 2019 vorlegt.

Neue Evaluationen im Jahr 2019

Angesichts der zahlreichen noch laufenden Untersuchungen, die in der aktuellen Legislatur abgeschlossen werden sollen, haben die GPK die PVK beim Beschluss ihres Jahresprogramms am 28. Januar 2019 mit der Ausführung von nur einer neuen Evaluation beauftragt. Diese betrifft die **Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten**. Zudem haben die GPK die **Qualitätskontrolle bei medizinischen Gutachten in der IV** als Reservethema für eine Untersuchung bestimmt.

Inhaltsverzeichnis

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2018 in Kürze	2830
1 Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung	2835
2 Untersuchungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	2837
2.1 Übersicht zu den Untersuchungen	2837
2.2 Abgeschlossene Untersuchungen	2838
2.2.1 Administrativhaft im Asylbereich	2838
2.2.2 Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen	2841
2.2.3 Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik	2845
2.2.4 Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders (Kurzauftrag)	2847
2.3 Laufende Untersuchungen	2848
2.3.1 Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	2849
2.3.2 DNA-Analysen in Strafverfahren	2850
2.3.3 Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	2851
2.3.4 Erfüllung angenommener Motionen und Postulate	2852
2.3.5 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung (Kurzauftrag)	2854
2.4 Neue Evaluationen im Jahr 2019	2855
3 Verwendung des Expertencredits	2855
4 Publikationen und Vorträge	2856
Abkürzungsverzeichnis	2858

Bericht

1 Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 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 Verwaltungsführung dar. Evaluationen untersuchen 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 anderer Kommissionen 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 bei der politischen Verarbeitung von Evaluationsergebnissen sowie bei *Nachkontrollen* und weist die GPK auf *Themen* hin, die aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht einer vertieften Abklärung bedürfen. Aufgaben und Tätigkeit der PVK sind im 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 verwerten die Evaluationsergebnisse der PVK, indem sie in einem eigenen Bericht politische Schlussfolgerungen ziehen und *Handlungsempfehlungen an den Bundesrat* formulieren. Dieser nimmt in der Folge zu den Empfehlungen Stellung. Die GPK prüfen die Stellungnahme des Bundesrates und verlangen bei Bedarf weitere Informationen. Evaluationen der PVK bilden somit eine wichtige Grundlage für den Dialog zwischen Bundesrat und Parlament.
- In gewissen Fällen reichen die GPK aufgrund von Evaluationen der PVK *parlamentarische Vorstösse* (Motionen, Postulate) ein, um Änderungsanträge an den Bundesrat Nachdruck zu verleihen.
- Rund zwei Jahre nach einer Untersuchung führen die GPK in der Regel eine *Nachkontrolle* durch und lassen sich durch den Bundesrat informieren, inwiefern ihre Empfehlungen umgesetzt wurden. Aufgrund der differenzierten Informationen einer Evaluation der PVK können die GPK besser beurteilen, ob die Regierung die festgestellten Defizite angemessen angegangen ist, 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, ParlVV; SR 171.115) beschrieben.

² Vgl. Bättig, Christoph/Tobler, Andreas (2014): Art. 27 ParlG. In: Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 242–251.

nötigenfalls gesetzliche Massnahmen fordern. Die PVK kann die GPK dabei mit Abklärungen unterstützen.

- Evaluationen der PVK zeigen unter Umständen auch, dass die rechtlichen Grundlagen angepasst werden sollten. Über die Bundesverwaltung, die zuständigen Sachbereichskommissionen oder mittels parlamentarischer Initiativen der GPK können Evaluationsergebnisse in die *Revision von Gesetzen und Verordnungen* einfließen.

Schliesslich sei erwähnt, dass Evaluationen der PVK nicht erst nach ihrem Abschluss Wirkung zeigen. Bereits die Durchführung einer Evaluation (z. B. Gespräche mit der Verwaltung) und die Konsultation der Berichtsentwürfe können bei den beteiligten Stellen Lern- und Änderungsprozesse auslösen.

Die PVK ist Teil der Parlamentsdienste und administrativ dem Sekretariat der GPK unterstellt. Zur Erfüllung ihres Auftrages steht der PVK ein interdisziplinär zusammengesetztes Team mit 520 Stellenprozenten zur Verfügung. Zudem bietet sie ein einjähriges Praktikum für Hochschulabsolventinnen oder -absolventen an. Die PVK bzw. die von ihr beauftragten externen Expertinnen und Experten verfügen über weitreichende Informationsrechte, 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 ist Artikel 10 Absatz 3 der Parlamentsverwaltungsverordnung in Verbindung mit den Artikeln 67, 153 und 156 des Parlamentsgesetzes³. Die Berichte der PVK werden in der Regel veröffentlicht; sie können auf der Homepage⁴ der PVK eingesehen oder bei ihr bestellt werden.

Die PVK arbeitet auf der Basis von Einzelaufträgen der parlamentarischen Kommissionen, ist in der Ausführung der Aufträge jedoch unabhängig.⁵ Dabei orientiert sie sich an den Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und an der einschlägigen wissenschaftlichen Forschung in den jeweiligen Themengebieten. Sie koordiniert ihre Aktivitäten mit den anderen Kontrollorganen des Bundes und pflegt den fachlichen Austausch mit Hochschulen, privaten Forschungsinstituten und staatlichen Evaluationsorganen.

³ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

⁴ www.parlament.ch (> Organe > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Publikationen)

⁵ Vgl. Ledermann, Simone (2016): Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: LeGes, Gesetzgebung & Evaluation, 2016/1, 63–82. Dieser Artikel findet sich auch auf der Webseite der PVK (Publikationen > Über die PVK).

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 und gibt an, in welchem Kapitel diese im Folgenden erläutert werden.

Tabelle 1

Übersicht zu den abgeschlossenen, laufenden und neuen Untersuchungen der PVK

Kapitel	Untersuchung	Start der Untersuchung ¹	Präsentation Subkommission
2.2	<i>Abgeschlossene Untersuchungen</i>		
2.2.1	Administrativhaft im Asylbereich	23.06.2016	13.11.2017
2.2.2	Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen	22.08.2016	22.11.2017
2.2.3	Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik	18.11.2016	1.Q.2018
2.2.4	Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders (Kurzauftrag)	09.11.2016	08.11.2018
2.3	<i>Laufende Untersuchungen</i>		
2.3.1	Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	06.07.2017	2.Q.2019
2.3.2	DNA-Analysen in Strafverfahren	06.11.2017	1.Q.2019
2.3.3	Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	25.06.2018	2.Q.2019
2.3.4	Erfüllung angenommener Motionen und Postulate	07.05.2018	2.Q.2019
2.3.5	Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung (Kurzauftrag)	29.06.2017	2.Q.2019
2.4	<i>Neue Evaluationen im Jahr 2019</i>		
2.4	Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten	4. Q. 2019	offen
2.4	Qualitätskontrolle bei medizinischen Gutachten in der IV (Reservethema)	offen	offen

Legende: abgeschlossen laufend geplant

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

2.2 Abgeschlossene Untersuchungen

Im Laufe des Jahres 2018 sind drei Evaluationen der PVK veröffentlicht und ein Kurzauftrag abgeschlossen worden. Letzterer wird gegenwärtig von der zuständigen Subkommission der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) behandelt, weshalb im betreffenden Unterkapitel (2.2.4) noch keine Untersuchungsergebnisse präsentiert werden können.

2.2.1 Administrativhaft im Asylbereich

Gegenstand und Vorgehen

Abgewiesene Asylsuchende müssen die Schweiz verlassen. Bestehen Anzeichen, dass sich die Personen dem Vollzug der Wegweisung entziehen wollen, können die Behörden eine Administrativhaft anordnen. Umgangssprachlich wird oft von Ausschaffungshaft gesprochen, doch sieht das Gesetz drei weitere Formen der Administrativhaft vor: Vorbereitungs-, Durchsetzungs- und Dublin-Haft. Für die Anordnung einer Administrativhaft sind die Kantone zuständig; der Bund leistet einen Kostenbeitrag.

Die GPK haben an ihrer Sitzung vom 28. Januar 2016 entschieden, dass die PVK eine Evaluation zur Administrativhaft im Asylbereich durchführen soll. Im Hauptfokus der Evaluation stand gemäss dem Beschluss der zuständigen Subkommission EJPD/BK der GPK-N vom 23. Juni 2016 die Wirksamkeit und Zweckmässigkeit der Administrativhaft sowie die Rolle des Bundes. Fragen der Rechtmässigkeit sollten, soweit mit dem geplanten Vorgehen möglich, ebenfalls berücksichtigt werden. Die zuständige Subkommission beschloss zudem, die PVK solle einen europäischen Vergleich durchführen. Ausserdem wünschte sie, dass der Situation von minderjährigen Asylsuchenden in Administrativhaft besondere Beachtung geschenkt wird.

Im Zentrum der Untersuchung stand eine statistische Analyse von Daten aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS), für welche die PVK ein Mandat an BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, erteilt hat.⁶ Die übrigen Datenerhebungen und -auswertungen hat die PVK selbst durchgeführt. Die Analyse der Rechtslage umfasste die einschlägigen Gesetze, Verordnungen, Weisungen und internationalen Bestimmungen. Die systematische Analyse von rund 70 Verwaltungsdokumenten diente hauptsächlich der Bewertung der Rolle des Bundes. Mit insgesamt gut 50 Personen hat die PVK Interviews durchgeführt. Im Mittelpunkt standen dabei Gruppeninterviews mit den Migrationsbehörden in acht Kantonen. Für den europäischen Vergleich griff die PVK auf Daten zum Wegweisungsvollzug zurück, welche die EU-Länder und die Schengen-assozierten Staaten an die EU liefern müssen, wobei für die Schweiz nur teilweise entsprechende Daten vorhanden waren.

⁶ Guggisberg, Jürg/Abrassart, Aurélien/Bischof, Severin (2017): Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen». Schlussbericht zuhanden Parlamentarische Verwaltungskontrolle. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).

Die Administrativhaft soll sicherstellen, dass abgewiesene Asylsuchende die Schweiz tatsächlich verlassen, d. h. dass sie kontrolliert ausreisen. Die Anwendung und die Zielerreichung der Administrativhaft wird jedoch von weiteren Massnahmen des Wegweisungsvollzugs sowie von strukturellen Voraussetzungen beeinflusst. Einige dieser Faktoren konnten im Rahmen der Evaluation berücksichtigt werden, so etwa strukturelle Faktoren wie Geschlecht oder Alter der Asylsuchenden sowie Massnahmen gegenüber den Bestimmungsländern wie Rückübernahmeabkommen oder Länderprogramme. Andere Faktoren, so die Rückkehrberatung oder Nothilfe, konnten höchstens am Rande einbezogen werden.

Die PVK hat ihre Evaluationsergebnisse am 13. November 2017 der zuständigen Subkommission der GPK-N vorgestellt. Gestützt auf die Evaluation der PVK hat die GPK-N einen Bericht⁷ verfasst und diesen zusammen mit dem Evaluationsbericht der PVK vom 1. November 2017⁸ am 28. Juni 2018 veröffentlicht.

Hauptergebnisse

Administrativhaft ist wirksam, setzt aber internationale Zusammenarbeit voraus

Bei 12 227 der gesamthaft 61 677 negativen Asylentscheide, die im Untersuchungszeitraum gefällt worden sind, wurden die Betroffenen in Administrativhaft genommen. Die Administrativhaft erreicht das Ziel, den Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden sicherzustellen, bei Dublin-Fällen praktisch immer und bei Wegweisungen in den Heimatstaat in zwei Drittel der Fälle. Die Administrativhaft ist damit wirksam. Sie darf jedoch nur angeordnet werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Ausreise absehbar ist. Ob dies der Fall ist, hängt in erster Linie vom Bestimmungsstaat ab, der bereit sein muss, den Personen Papiere auszustellen und sie aufzunehmen. Eine gute internationale Migrationszusammenarbeit ist hierfür Voraussetzung, doch wurde vonseiten der kantonalen Migrationsbehörden bemängelt, diese erhalte in der Schweizer Aussenpolitik zu wenig Gewicht.

Kantonale Unterschiede werfen Fragen nach der Rechtmässigkeit auf

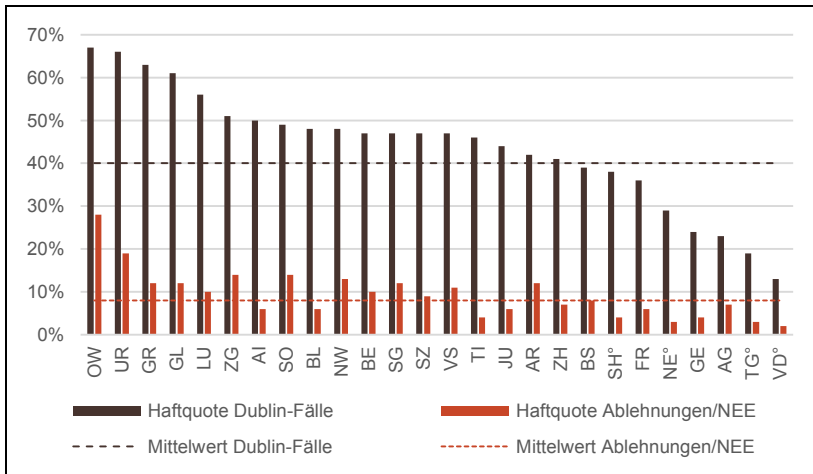
Die Evaluation hat beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen aufgezeigt. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Häufigkeit der Anwendung der Administrativhaft. Abbildung 1 stellt die Haftquote, also den Anteil der abgewiesenen Asylsuchenden, die inhaftiert wurden, nach Kantonen dar. Dabei wird unterschieden zwischen Dublin-Fällen und Personen, die nach einer Ablehnung des Asylgesuchs oder einem Nichteintretensentscheid (NEE) in ihren Heimatstaat weggewiesen wurden. Bei beiden Gruppen variiert die Haftquote beträchtlich, wobei sie im Durchschnitt bei den Dublin-Fällen mit 39 % deutlich höher liegt als bei den übrigen Fällen mit 7 %.

⁷ Administrativhaft im Asylbereich, Bericht der GPK-N vom 26. Juni 2018 (BBI 2018 7511).

⁸ Administrativhaft im Asylbereich, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 1. Nov. 2017 (BBL 2018 7533).

Abbildung 1

Haftquoten nach Kanton und Art des Entscheids



°: Kantone mit ungenügender Datenqualität. N=25 972 NEE Dublin bzw. 17 060 Ablehnungen/NEE mit Ausreisepflicht, Kohorten 2011 bis 2014

Quelle: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: Anhang Tab. 7

Kantonale Unterschiede gibt es neben der Häufigkeit auch, was den Zeitpunkt der Anordnung der Administrativhaft wie auch ihre Dauer, die Inhaftierung von Minderjährigen und die Zielerreichung anbelangt. Die unterschiedliche Zusammensetzung der abgewiesenen Asylsuchenden bezüglich Geschlecht, Alter, Familiensituation oder Herkunftsstaat erklärt diese Unterschiede höchstens zu einem Drittel. Die kantonalen Unterschiede sind vor allem Ausdruck eines unterschiedlichen Verständnisses der Verhältnismässigkeit der Haft, das sowohl durch die kantonale Politik wie die Gerichte geprägt wird. Es stellt sich sodann die Frage, inwiefern die Differenzen unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit einerseits und des Vollzugsföderalismus andererseits gerechtfertigt sind.

Verstärkte Aufsicht des Bundes bietet Chancen und birgt Risiken

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) setzte bisher in seiner Aufsichtsfunktion beim Wegweisungsvollzug auf den Dialog mit den Kantonen, welchen diese schätzen. Die kantonalen Unterschiede verdeutlichen aber, dass damit nur beschränkt eine Harmonisierung erzielt wurde. Neu nutzt der Bund mit den Subventionen von Haftanstalten finanzielle Anreize für eine Verbesserung der Haftbedingungen. Seit Herbst 2016 hat das SEM zudem die gesetzliche Aufgabe, den Wegweisungsvollzug zu überwachen. Es kann den Kantonen, wenn diese ihrer Pflicht des Vollzugs der Wegweisungen ungenügend nachkommen, auch finanzielle Abgeltungen streichen. Dies ist einerseits eine Chance für eine stärkere Harmonisierung der Vollzugspraxis. Andererseits bergen die Neuerungen das Risiko, dass die Administrativhaft angesichts von möglichen Sanktionen vermehrt in Fällen eingesetzt wird, bei welchen die

rechtlichen Voraussetzungen nicht klar erfüllt sind. Dabei stellt sich die Frage, ob die bestehenden Verfahrensgarantien, insbesondere bezüglich der richterlichen Haftüberprüfung, ausreichen.

Datenverwaltung des SEM ist ineffizient und fehleranfällig

Zwischen den bestehenden Datenverwaltungssystemen im Bereich des Wegweisungsvollzugs gibt es zahlreiche Doppelspurigkeiten, die Mehraufwand generieren. Die elektronischen Systeme sind ungenügend miteinander gekoppelt, weshalb die gleichen Daten mehrmals eingetippt werden müssen, was eine Fehlerquelle darstellt. Dass die Daten zur Administrativhaft korrekt erfasst werden, stellte bisher keine Priorität dar, weder bei vielen Kantonen noch beim SEM. Die Daten zu einigen Kantonen erwiesen sich denn auch als ungenügend für die statistische Analyse im Rahmen der vorliegenden Evaluation. Der Nutzen, der sich bisher aus den durch das SEM verwalteten Daten zum Wegweisungsvollzug ziehen lässt, ist beschränkt.

2.2.2 Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen

Gegenstand und Vorgehen

Die Sanktionspolitik der Schweiz hat sich in den letzten 20 Jahren grundlegend gewandelt. Einerseits sind die Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates für die Schweiz seit ihrem Beitritt zur UNO im Jahr 2002 verbindlich. Andererseits beteiligt sich die Schweiz freiwillig meist auch an Sanktionen der EU als wichtigstem Schweizer Handelspartner. Dabei besteht für die Schweiz jedoch ein Ermessensspielraum. Der Bundesrat beschliesst eine allfällige Sanktionsbeteiligung nach einer Abwägung verschiedener aussenpolitischer, aussenwirtschaftspolitischer und rechtlicher Kriterien. Es gibt Fälle, in denen der Bundesrat die EU-Sanktionen nicht oder nur teilweise übernimmt. Bei der Vorbereitung dieser Beschlüsse sowie den allfälligen Sanktionsverordnungen und deren Vollzug kommt der Bundesverwaltung eine tragende Rolle zu.⁹ Federführend ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Beteiligt sind verschiedene weitere Stellen, u. a. das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), das Parlament hingegen in der Regel nicht.

Vor diesem Hintergrund haben die GPK am 28. Januar 2016 beschlossen, dass die PVK eine Evaluation der Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen durchführen soll. An ihrer Sitzung vom 22. August 2016 hat die zuständige Subkommission EFD/WBF der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) entschieden, die Evaluation auf die Verwaltungstätigkeit in der Sanktionspolitik zu fokussieren. Im Vordergrund sollten die Strategie der Sanktionspolitik sowie die Vorbereitung und der Vollzug der Sanktionsverordnungen stehen. Zudem war zu untersuchen, ob es aufgrund von Handels- und Zoll Daten Hinweise auf eine Umgehung von EU-Sanktionen über die Schweiz gibt, wenn die Schweiz Sanktionen der EU nicht oder nur teilweise mitträgt.

⁹ Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), vertreten durch das SECO, bereitet die jeweiligen Anträge an den Bundesrat in Absprache mit anderen Verwaltungseinheiten vor. Den Vollzug der Sanktionen überwacht das SECO.

Die Evaluation stützte sich auf eine Dokumentenanalyse von verwaltungsinternen Dokumenten sowie Fallstudien zu ausgewählten Sanktionsverordnungen. Weiter analysierte die PVK den Güterhandel in einzelnen Sanktionsfällen (Nordkorea, Syrien, Iran und Ukraine/Russland). Zwischen November 2016 und Mai 2017 befragte die PVK zusätzlich 35 Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung sowie der Wirtschaft. Das Schweizerische Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW) der Universität St. Gallen untersuchte im Auftrag der PVK schliesslich die Frage, inwiefern bei den Sanktionen, welche die EU gegenüber Russland aufgrund des Ukraine-Konflikts verhängt hat, eine Umgehung über die Schweiz festzustellen ist.

Die PVK hat die Evaluationsergebnisse am 13. November 2017 der zuständigen Subkommission der GPK-S vorgestellt. Gestützt auf die Evaluation der PVK hat die GPK-S einen Bericht¹⁰ verfasst und diesen zusammen mit dem Evaluationsbericht der PVK¹¹ am 23. Oktober 2018 veröffentlicht.

Hauptergebnisse

Bei Nichtübernahme von EU-Sanktionen überwiegen in der Güterabwägung ausserpolitische Ziele

Die Strategie in der Sanktionspolitik ist klar. Sie orientiert sich an den ausserpolitischen und ausserwirtschaftspolitischen Grundsätzen der Schweiz wie der Universalität und einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Im Gegensatz zu den verbindlichen UNO-Sanktionen besitzt der Bundesrat bei EU-Sanktionen einen Ermessensspielraum, ob sich die Schweiz daran beteiligen will oder nicht. Für diesen Entscheid muss er verschiedene politische Ziele gegeneinander abwägen. Die Untersuchung der Anträge an den Bundesrat zu bisherigen Sanktionsentscheiden zeigt, dass in Einzelfällen ausserpolitische Ziele gegen eine teilweise oder vollständige Übernahme von EU-Sanktionen durch die Schweiz sprachen.

Vorbereitung der Sanktionsverordnungen grösstenteils angemessen

Die Vorbereitung der einzelnen Sanktionsverordnungen ist grösstenteils angemessen. Sie ist trotz kurzen Fristen und der Koordination mit vielen betroffenen Verwaltungsstellen effizient. Jedoch zeigen die Analysen der PVK, dass in der Vorbereitung in den einzelnen Ämterkonsultationen oft die gleichen Fragen aufkommen, dass diese aber nicht fallübergreifend geklärt werden. Mit den Anträgen an den Bundesrat erarbeitet die Verwaltung eine Entscheidungsgrundlage, die weitgehend angemessene Informationen zu ausserpolitischen, ausserwirtschaftspolitischen und rechtlichen Aspekten enthält.

Mängel im Vollzug

Im Vollzug sind verschiedene Mängel festgestellt worden. Das SECO schöpft die zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente nicht aus. Die wenigen durchgeführten Kontrollen vor Ort meldete das SECO bei der betroffenen Unternehmung im

¹⁰ Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen, Bericht der GPK-S vom 19. Oktober 2018.

¹¹ Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 9. Nov. 2017.

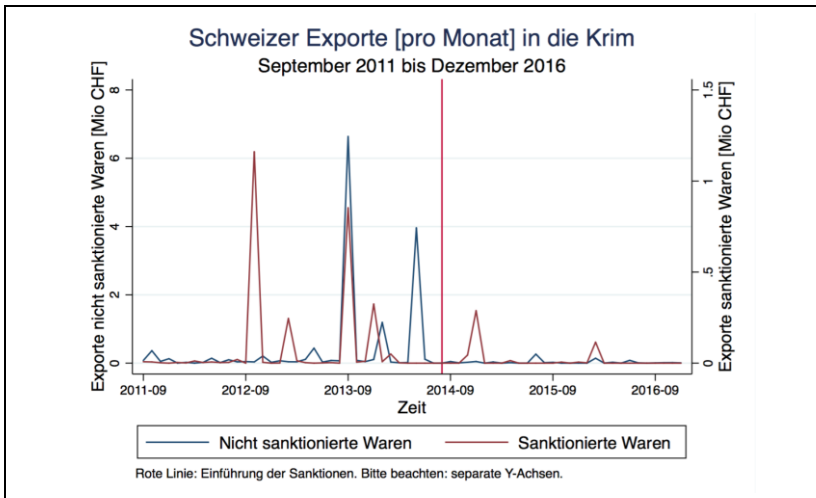
Voraus an. Kontrollen ohne Voranmeldung gemäss Artikel 4 des Embargogesetzes wurden noch nie durchgeführt. Bei der EZV zeigt sich, dass Exportverbote schwierig zu kontrollieren sind, da die Interventionszeit durch die Zollstellen beim Export kurz ist und nachgelagerte physische Kontrollen kaum möglich sind. Weiter können Warenhandelsverbote auf substaatlicher Ebene (wie im Falle der Krim) nicht kontrolliert werden, da es aufgrund der erfassten Daten nicht möglich ist, den genauen Ursprungs- oder Bestimmungsort festzustellen. Bei den Luxusgütersanktionen ist es ebenfalls fraglich, wie deren Einhaltung am Zoll überprüft werden kann. Die Umsetzung der Finanzsanktionen erscheint auch sehr komplex. Schliesslich erweist sich das Visa-System als unzureichend, um die Reisebeschränkungen durchzusetzen.

Gütersanktionen werden weitestgehend eingehalten

Gemäss der vom SIAW durchgeführten Analyse scheinen die Sanktionen auf der Ebene des Warenverkehrs eingehalten zu werden. So liessen sich anhand von Schweizer Zolldaten keine systematischen Verstösse gegen die gegenüber der Krim verhängten Sanktionen feststellen. Die Exporte der Schweiz in die Krim vor und nach dem Inkrafttreten der Sanktionen sind in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2

Schweizer Exporte in die Krim



Quelle: Schlussbericht SIAW, S. 15

Die blaue Kurve in Abbildung 2 zeigt den Verlauf der Exporte der nicht sanktionierten Waren, die rote Kurve jenen der sanktionierten Waren. Dabei sind die für die beiden Kurven unterschiedlichen Grössenordnungen (Y-Achsen) zu beachten. Die rote vertikale Linie markiert den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Schweizer Sanktionen. In beiden Kategorien ging der Handel nach Inkrafttreten der Sanktionen somit deutlich zurück. Die Analysen des SIAW zeigen jedoch, dass sich der Rückgang

wohl weniger durch die ergriffenen Sanktionsmassnahmen als durch die generellen negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der kriegerischen Auseinandersetzungen erklären lassen. Aufgrund der Studie gibt es keinen Beleg für eine Verletzung der Sanktionsmassnahmen gegenüber der Krim.¹²

Auch gibt es keine Hinweise dafür, dass die Schweiz für die Umgehung von Sanktionen benutzt wurde, welche die EU gegenüber Russland verhängt hatte und die von der Schweiz nicht mitgetragen wurden. Zudem konnten in einer Analyse der PVK auf der Ebene einzelner Warensendungen nur wenige problematische Fälle identifiziert werden. Die Verwaltung konnte diese problematischen Fälle hingegen nicht alle erklären.

Diese Resultate müssen allerdings mit Vorsicht interpretiert werden, da die analysierten Zolldaten verschiedene Qualitätsmängel zeigen.

Mängel bei der Überwachung und übergeordneten Steuerung

Die Überwachung und Steuerung der Sanktionspolitik weist verschiedene Mängel auf. So nutzt das SECO die – zugegebenermassen bisweilen unvollständigen – Informationen, die ihm für die Überwachung zur Verfügung stehen, in der Regel nicht. Das SECO setzt die Sanktionsbestimmungen zwar um, indem es die obligatorischen Meldungen bearbeitet und Bewilligungen erteilt. Es sammelt jedoch – abgesehen von Daten zu Strafverfahren – keine systematischen Informationen für die Kontrolle oder Überwachung. Die verfügbaren Handelsdaten werden für die Überwachung nur punktuell genutzt. Das SECO analysiert vereinzelt die Aussenhandelsstatistiken oder fordert in Einzelfällen Daten zu spezifischen Sendungen bei der EZV an. Die PVK zeigte in ihrer Evaluation hingegen, dass es trotz der qualitativen Mängel dieser Daten mit beschränktem Aufwand möglich ist, die Ein- und Ausfuhren von sanktionierten Gütern zu kontrollieren und Hinweise auf Probleme zu eruieren. Auch die Daten anderer im Vollzug tätiger Verwaltungsstellen werden kaum für die Überwachung der Sanktionspolitik genutzt. Die einzigen Daten, die genutzt werden, sind unvollständig. Dies trifft insbesondere auf die Statistik über die gesperrten Vermögen zu, die nicht regelmässig aktualisiert wird.

Weiter offenbart sich ein Steuerungsdefizit, da trotz wiederkehrender und bekannter Probleme kaum Massnahmen ergriffen werden. Bei Schwierigkeiten wird versucht, diese im konkret vorliegenden Fall zu lösen, anstatt sie von Grund auf zu klären. Folglich stellen die Umsetzung von Kontrollen am Zoll, die Durchsetzung von Reisebeschränkungen und die Identifizierung von Luxusgütern nach wie vor Herausforderungen dar. Da die Zuständigkeiten auf verschiedene Stellen verteilt sind, kann das SECO nicht alleine aktiv werden. Es gilt jedoch hervorzuheben, dass eine übergeordnete Steuerung der Sanktionspolitik weitgehend fehlt.

¹² Evenett, Simon/Föllmi, Reto/Hodler, Roland/Lukaszuk, Piotr/Widmer, Philine (2017): Ein- und Ausfuhren und die Frage nach Umgehungsgeschäften im Fall Russland/Ukraine. Bericht im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, 16–18.

2.2.3 Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik

Gegenstand und Vorgehen

Szenarien der Bevölkerungsentwicklung sind in verschiedenen Bereichen der Politik elementare Planungsgrundlagen. Das Bundesamt für Statistik (BFS) erstellt drei Entwicklungsszenarien. Das mittlere Szenario (auch Referenzszenario) beschreibt die plausibelste Entwicklung – die aktuelle Berechnung aus dem Jahr 2015 rechnet für 2045 mit einer Bevölkerungsgrösse von rund 10,2 Mio. –, während das hohe Szenario von einem stärkeren Wachstum ausgeht (2045: 11 Mio.) und das tiefe Szenario eine Drosselung des Wachstums vorsieht (2045: 9,4 Mio.). Basierend auf den Bevölkerungsszenarien werden von den Bundesämtern – aber auch von Kantonen und Dritten – Entscheide von grosser Tragweite vorbereitet.

Vor diesem Hintergrund haben die GPK am 28. Januar 2016 beschlossen, die PVK mit einer Evaluation der Bevölkerungsszenarien des BFS zu beauftragen. An ihrer Sitzung vom 18. November 2016 hat die zuständige Subkommission EDI/UEVK der GPK-S entschieden, dass die Evaluation insbesondere die Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien und deren Erarbeitungsprozess sowie die Genauigkeit früherer Szenarien des BFS untersuchen soll.

Für die Evaluation hat die PVK einen statistischen Vergleich nationaler sowie kantonaler Bevölkerungsszenarien des BFS mit der realen Bevölkerungsentwicklung durchgeführt. Weiter hat sie die durchschnittliche jährliche Abweichung der Bevölkerungsszenarien von Deutschland, Liechtenstein, Norwegen und Österreich erhoben und mit jener des BFS verglichen. Sie hat zudem Gespräche mit knapp 60 Personen – vorwiegend mit Expertinnen und Experten, Mitarbeitenden von ausgewählten Bundesämtern und von Kantonen sowie mit Dritten – geführt und die relevanten Dokumente analysiert.

Die PVK hat die Evaluationsergebnisse am 22. Februar 2018 der zuständigen Subkommission der GPK-S vorgestellt. Gestützt auf die Evaluation der PVK hat die GPK-S einen Bericht¹³ verfasst und diesen zusammen mit dem Evaluationsbericht der PVK¹⁴ am 25. Oktober 2018 veröffentlicht.

Hauptergebnisse

Trotz Abweichungen adäquate Methode zur Schätzung der Migration

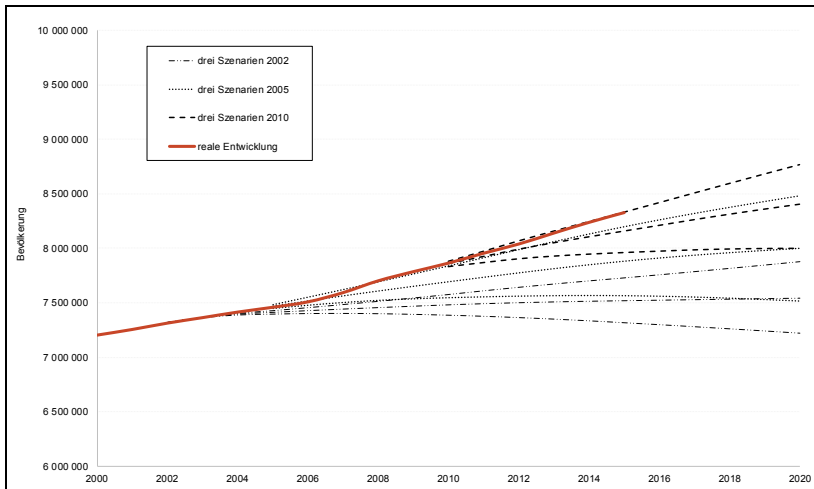
Die Entwicklung der Bevölkerung wurde in den Szenarien des BFS seit der Jahrtausendwende meist unterschätzt (vgl. Abbildung 3).

¹³ Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik, Bericht der GPK-S vom 19. Oktober 2018.

¹⁴ Zweckmässigkeit der Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 8. Feb. 2018.

Abbildung 3

Bevölkerungsszenarien des BFS (2002, 2005, 2010) und reale Entwicklung



Quelle: Bundesamt für Statistik

Nach wenigen Jahren hatte die reale Bevölkerungsentwicklung das höchste Szenario des BFS meist überschritten. Das lag massgeblich daran, dass die Migration unterschätzt wurde. Die Schätzung der zukünftigen Migration erwies sich aber auch in den Vergleichsländern als zentrale Herausforderung bei der Erarbeitung von Bevölkerungsszenarien. Als Reaktion auf diese Problematik hat das BFS bei den Szenarien 2015 Expertinnen und Experten sowie Mitarbeitende der Bundesämter früher als bei den vorherigen Szenarien in den Erarbeitungsprozess mittels einer schriftlichen Befragung einbezogen, damit diese ihre Einschätzung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung anbringen konnten. Die befragten Akteure stufen diesen Prozess als angemessen ein und bezeichnen die verwendete Berechnungsmethode als adäquat und die letztlich vom BFS gewählten Hypothesen als grundsätzlich plausibel.

Unabhängige Entscheidung beim BFS

Obwohl die Unabhängigkeit des BFS gesetzlich festgelegt ist, war es in der Vergangenheit regelmässig der Kritik ausgesetzt, die Bevölkerungsentwicklung und dabei speziell die Migration aufgrund politischer Einflussnahme systematisch zu unterschätzen. So würden gewisse Bundesämter mit der Unterstützung des Bundesrates die Zuwanderung in den Szenarien auf einem akzeptablen Niveau festlegen oder habe das BFS die Annahmen der Migration in voreuseilendem Gehorsam tief angesetzt. Die von der PVK konsultierten Expertinnen und Experten erachteten die Arbeit des BFS im Rahmen der Szenarien 2015 hingegen als faktenbasiert und neutral. Dies konnte auch auf Basis einer Dokumentenanalyse festgestellt werden. Zumindest für die Szenarien 2015 kann die Anschuldigung einer nicht unabhängigen Erarbeitung der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung widerlegt werden.

Bundesämter verwenden mittleres Szenario weitgehend unreflektiert

Bundesämter, welche die nationalen Bevölkerungsszenarien des BFS bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beiziehen, verwenden fast ausschliesslich das mittlere Szenario. Der Grund liegt darin, dass dieses Szenario von den befragten Akteuren als das ausgewogenste erachtet wird; zudem müsse ein Amt die Wahl des hohen oder tiefen Szenarios speziell begründen. Vereinzelt wird das mittlere Szenario jedoch auch aus Gewohnheit und mit wenig Reflexion gewählt. Die festgestellten Abweichungen der Szenarien im Vergleich zur realen Bevölkerungsentwicklung verdeutlichen aber die Wichtigkeit des Einbezugs mehrerer Szenarien. Um den Unsicherheiten künftiger Entwicklungen gerecht zu werden, empfiehlt auch das BFS, wenn möglich mehrere Szenarien zu berücksichtigen.

Kantonale Bevölkerungsszenarien des BFS nur bedingt angemessen

Während die nationalen Szenarien des BFS fast durchwegs als angemessen eingestuft werden können, zeigt sich bei den kantonalen Szenarien ein anderes Bild. Die Kantone erarbeiten mehrheitlich ihre eigenen Szenarien. Aus zwei Gründen sind die kantonalen Szenarien des BFS für die Kantone nur beschränkt angemessen: Einerseits fliessen kantonale Eigenheiten nur in geringem Masse in die Entwicklung der kantonalen Szenarien mit ein, wodurch diese Szenarien speziell für kleine Kantone zu ungenau sind. Andererseits stellt das BFS keine Daten für Bezirke oder Gemeinden zur Verfügung, was eines der zentralen Bedürfnisse für die Kantone bei der Nutzung von Szenarien (z. B. für die Raumplanung oder Schulplanung) ist. Zwar unterstreicht das BFS, dass die Nutzung der kantonalen Szenarien freiwillig ist, doch müssen die Kantone die Szenarien seit 2014 entsprechend den Vorgaben an den kantonalen Richtplan zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs berücksichtigen. Dies fällt bei einzelnen Kantonen auf Kritik, weil sie vom BFS bei der Erarbeitung der Szenarien nur sehr beschränkt einbezogen werden.

2.2.4 Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders (Kurzauftrag)

Gegenstand

Das Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders des Bundes löst regelmässig Diskussionen aus. Die PVK führte deshalb im Auftrag der GPK eine Evaluation zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat durch, die sie 2013 abschloss¹⁵. Auf dieser Grundlage richtete die GPK-N in ihrem eigenen Bericht¹⁶ sechs Empfehlungen an den Bundesrat. Nachdem ein reger Austausch zwischen der GPK-N und dem

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

¹⁶ Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der GPK-N vom 15. Nov. 2013 (BBI 2014 2787).

Bundesrat stattgefunden¹⁷ und die GPK-N Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen festgestellt hatte, schloss sie ihre Inspektion im Juni 2015 ab.

2016 nahm die GPK-N die Nachkontrolle zu dieser Inspektion in Angriff und beauftragte die PVK, in einem Kurzauftrag zu überprüfen, ob die Massnahmen zur Verbesserung des Verfahrens bei der Wahl des obersten Kaders umgesetzt worden sind.

Hauptfragen

Der Bundesrat hatte als Reaktion auf die Empfehlungen der GPK-N unter anderem eine Weisung über die Grundelemente für die Vorbereitung von Wahlgeschäften durch die Departemente und die Bundeskanzlei (BK)¹⁸ erlassen. An ihrer Sitzung vom 9. November 2016 beschloss die Subkommission EFD/WBF der GPK-N, dass mit dem Kurzauftrag namentlich überprüft werden soll, ob die wichtigsten Weisungsbestimmungen eingehalten werden. Dabei stehen folgende drei Fragen im Mittelpunkt:

- Entspricht das Vorgehen vor der Antragstellung an den Bundesrat den Vorgaben der einschlägigen Weisung?
- Werden die Personensicherheitsprüfungen gemäss den Rechtsgrundlagen und der Weisung des Bundesrates durchgeführt?
- Entspricht der Inhalt der Anträge an den Bundesrat den Vorgaben der Weisung des Bundesrates?

Vorgehen

Die PVK nahm eine vertiefte Analyse der Wahlverfahren des obersten Kaders ab 1. Januar 2017 vor. Zu diesem Zweck wurden die entsprechenden Unterlagen ausgewertet und Gespräche geführt. In Bezug auf die Personensicherheitsprüfungen und die Inhalte der Wahlanträge wurden zusätzlich die Jahre 2015 und 2016 einbezogen, um einen längeren Zeitraum abzudecken.

Hauptergebnisse

Die PVK hat den Kurzauftrag inzwischen abgeschlossen und dessen Ergebnisse am 8. November 2018 der Subkommission EFD/WBF der GPK-N vorgestellt. Diese diskutiert derzeit, welche Folgerungen und Empfehlungen daraus abgeleitet werden sollen.

2.3 Laufende Untersuchungen

Ende 2018 standen zwei Evaluationen und ein Kurzauftrag in der Abschlussphase. Die zwei Evaluationen, welche die GPK am 30. Januar 2018 neu ausgewählt hatten, befanden sich hingegen noch in der Phase der Datenerhebung.

¹⁷ Im entsprechenden Kapitel des Jahresberichts 2015 der GPK und der GPDel finden sich nähere Informationen über die Nachkontrolle zu dieser Inspektion und den Austausch mit dem Bundesrat (BBI 2016 6329).

¹⁸ Weisung des Bundesrates vom 28. Nov. 2014 über die Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat (BBI 2014 9737).

2.3.1 Öffentlichkeitsarbeit des Bundes

Gegenstand

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben die Aufgabe, die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit zu informieren.¹⁹ Zuständig für die Planung und Koordination der Informationstätigkeit ist die BK, in Zusammenarbeit mit den Departementen.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes steht immer wieder in der Kritik. Zunächst einmal gibt es nur wenige und sehr allgemein gehaltene normative Vorgaben für die Departemente und Ämter. Der BK fällt die Aufgabe zu, die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes zu koordinieren, allerdings sind die Departemente und Ämter in ihrer Informationspolitik weitgehend autonom. Weiter werden zuweilen die Angemessenheit der Zuständigkeiten, die Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes und die externen Dienstleistungen sowie die dafür eingesetzten finanziellen Mittel infrage gestellt.

Die GPK haben daher im Januar 2017 die PVK damit beauftragt, die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes zu evaluieren.

Hauptfragen

An ihrer Sitzung vom 6. Juli 2017 legte die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK-N fest, dass die Evaluation der PVK folgende Hauptfragen untersuchen soll:

- Wie zweckmässig sind die Vorgaben (Rechtsgrundlagen, Weisungen) für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes?
- Sind die Kommunikationsorganisation und die Kommunikationsprozesse der Departemente und der Verwaltungseinheiten angemessen?
- Ist der Beizug externer Dienstleister angemessen?
- Wie zielgruppengerecht sind die Kommunikationsaktivitäten und -produkte ausgewählter Departemente und Ämter?
- Werden die Kommunikationskosten transparent erfasst und ausgewiesen?

Vorgehen

Die normativen Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes wurden mittels einer Dokumentenanalyse analysiert. Berücksichtigt wurden sämtliche Vorgaben, die für die Tätigkeiten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes gelten. Anhand von Fallstudien und Interviews mit den Verantwortlichen der verschiedenen Informations- und Kommunikationsdienste der Bundesverwaltung wurde evaluiert, ob die Kommunikation der Departemente und Verwaltungseinheiten angemessen ist, namentlich was die Organisation und die Verfahren betrifft. In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls die Zweckmässigkeit des Beizugs externer Dienstleistungen geprüft. Ob die Kommunikationsprodukte den Bedürfnissen der Medien entsprechen, wurde

¹⁹ Artikel 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010).

mittels einer Umfrage bei den Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten durch die Firma evaluanda, Genf, ermittelt. Die Kostentransparenz wurde auf der Grundlage von analysierten Dokumenten, Fallstudien und Interviews mit den Zuständigen der Verwaltung beurteilt.

Die PVK wird der zuständigen Subkommission EDI/UVEK der GPK-N im Frühjahr 2019 ihren Bericht vorstellen.

2.3.2 DNA-Analysen in Strafverfahren

Gegenstand

Zur Aufklärung von Straftaten können die Strafverfolgungsbehörden und die Polizei eine DNA-Analyse zur Identifikation von Personen und zum Abgleich mit Tatortspuren anordnen. Das massgebliche DNA-Profil-Gesetz²⁰ und die Strafprozessordnung²¹ geben keinen Deliktstatalog vor, bei welchen Straftatbeständen eine DNA-Probe genommen werden darf. Sie ist grundsätzlich bei allen Verbrechen und Vergehen (z. B. auch bei Diebstahl und einfacher Körperverletzung, nicht aber bei einer blossen Übertretung) zulässig, sofern sie zur Aufklärung der Straftat beiträgt. Es gibt Hinweise, dass die Polizei in manchen Kantonen schon bei leichten Vergehen eine DNA-Analyse anordnet. Eine DNA-Analyse stellt laut Bundesgericht jedoch einen Grundrechtseingriff dar und muss deshalb verhältnismässig sein. Es gibt Kritik, dass sich bei der Polizei in einzelnen Kantonen eine ausufernde Erfassung erkennungsdienstlicher Daten und faktisch eine routinemässige Anordnung der DNA-Analyse etabliert habe, die nicht den gesetzlichen Grundlagen entspreche und unverhältnismässig sei.

Die erstellten DNA-Profile werden zentral in der nationalen DNA-Profil-Datenbank gespeichert und bearbeitet. Systematische Untersuchungen zum Einsatz von DNA-Analysen in Strafverfahren gibt es bisher jedoch keine. Neben der Gesamtverantwortung für die nationale DNA-Profil-Datenbank ist das Bundesamt für Polizei (fedpol) für die Vorbereitung der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zu erlassenden Verfügungen über die formelle Anerkennung und für die Aufsicht der spezialisierten Labors zuständig, welche DNA-Profile erstellen und analysieren dürfen. Die grosse Mehrheit der Strafverfahren wird auf kantonaler Ebene geführt. Entsprechend liegt die praktische Anwendung der DNA-Analyse nicht in Bundeskompetenz, sondern zumeist in der Zuständigkeit der Kantone.

Die GPK haben die PVK im Januar 2017 beauftragt, eine Evaluation zu den DNA-Analysen in Strafverfahren durchzuführen.

²⁰ Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen (DNA-Profil-Gesetz; SR 363).
²¹ Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung; SR 312.0).

Hauptfragen

An ihrer Sitzung vom 6. November 2017 hat die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-S entschieden, dass die PVK in ihrer Evaluation folgende Hauptfragen untersuchen soll:

- Erfolgt die Anordnung der DNA-Analyse in Strafverfahren zweckmässig?
- Wie ist die Entwicklung der Anwendungspraxis der DNA-Analysen in Strafverfahren zu beurteilen?
- Sind die kantonalen Unterschiede in der Anwendungspraxis der DNA-Analyse angesichts der Zahl und Art der in den Kantonen geführten Strafverfahren angemessen?
- Nimmt das fedpol seine Aufsichtsfunktionen angemessen wahr?

Vorgehen

Im Kern der Evaluation steht eine statistische Auswertung der DNA-Profil-Datenbank, welche Killias Research & Consulting, Lenzburg, im Auftrag der PVK durchführte. Mit der DNA-Datenbank sowie der Personendatenbank des fedpol stehen Daten über die Erstellung und Analyse von DNA-Profilen zur Verfügung, anhand derer die Anwendungspraxis der DNA-Analyse in Strafverfahren untersucht werden kann. Parallel zur statistischen Analyse führte die PVK Gespräche zur Anwendungspraxis der DNA-Analyse in Strafverfahren sowie zu den Aufsichtsfunktionen des fedpol gegenüber den DNA-Analyselabors. Daneben untersuchte die PVK mit einer Dokumentenanalyse die entsprechenden rechtlichen Grundlagen und Vorgaben.

Die PVK wird der Subkommission der EJPD/BK GPK-S die Ergebnisse der Evaluation im ersten Quartal 2019 präsentieren.

2.3.3 Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung

Gegenstand

Werden in einer Verwaltungseinheit Missstände vermutet, kann die zuständige Stelle zur Klärung eine Untersuchung anordnen. Mit einer Administrativuntersuchung werden Sachverhalte geklärt, die für die Wahrnehmung der Dienstaufsicht relevant sind. Bei der Disziplinaruntersuchung wird dagegen untersucht, ob eine bestimmte Person arbeitsrechtliche Pflichten verletzt hat. Einige dieser Untersuchungen aus der nahen Vergangenheit weisen auf verschiedene Probleme hin. Oft fehlt eine Deklaration des Verfahrens, weshalb sich die Frage stellt, welche rechtlichen Vorgaben gelten. Auch wird mit dem Spannungsverhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Schutz der betroffenen Personen im Rahmen der Untersuchungen unterschiedlich umgegangen. Verschiedentlich wurde die Kompetenz und Unabhängigkeit der Stellen, welche die Untersuchungen durchführten, infrage gestellt.

Vor diesem Hintergrund haben die GPK im Januar 2018 die PVK beauftragt, eine Evaluation zu den Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung durchzuführen.

Hauptfragen

An ihrer Sitzung vom 25. Juni 2018 hat die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-N entschieden, dass die PVK in ihrer Evaluation folgende Hauptfragen untersuchen soll:

- Ist die Anordnung von Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen aus rechtlicher Sicht und in der Anwendungspraxis angemessen?
- Ist die Durchführung von Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen aus rechtlicher Sicht und in der Anwendungspraxis angemessen?
- Ist der Abschluss von Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen aus rechtlicher Sicht und in der Anwendungspraxis angemessen?

Vorgehen

Die Thematik der Evaluation wird aus einer rechtlichen und aus einer anwendungsorientierten Perspektive beurteilt.

Ein Rechtsgutachten soll die Fragen nach den rechtlichen Anforderungen an Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen analysieren sowie Unklarheiten und Lücken herausarbeiten. Zudem soll aus rechtlicher Sicht die Zweckmässigkeit der Abgrenzung von Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen gegenüber formlosen Untersuchungen beurteilt werden. Das Rechtsgutachten wird von Prof. Dr. Felix Uhlmann (Universität Zürich) erarbeitet.

Die Anwendungspraxis bei Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen wird durch die PVK anhand einer Auswahl der von den Verwaltungseinheiten durchgeführten Verfahren bewertet. Dieser Evaluationsteil beruht einerseits auf der Analyse von Dokumenten zu den ausgewählten Fällen (Anordnung der Untersuchung, Berichte, Kommunikation etc.) und andererseits auf Leitfadeninterviews mit zentralen Personen der jeweiligen Verwaltungseinheiten, mit den Untersuchungsorganen sowie mit den Betroffenen. Des Weiteren werden mittels Leitfadeninterviews auch Einschätzungen der Personalverbände und weiterer Bundesstellen hinsichtlich der Angemessenheit der Vorgaben und der Anwendungspraxis eingeholt.

Die PVK wird der Subkommission EDA/VBS der GPK-N die Ergebnisse der Evaluation im zweiten Quartal 2019 präsentieren.

2.3.4 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 der Bundesversammlung einen Erlassentwurf vorlegen oder eine Massnahme treffen. Ein Postulat, das vom zuständigen Rat angenommen wird, be-

auftragt den Bundesrat, zu prüfen, ob der Bundesversammlung ein Entwurf zu einem Erlass vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen ist, und zu diesen Arbeiten einen Bericht zu verfassen, oder es erteilt ihm den Auftrag, einen Bericht zu einem anderen Gegenstand zu verfassen. Nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren hat der Bundesrat jährlich in einem – von der BK koordinierten – Bericht darzulegen, was er zur Erfüllung des Auftrags unternommen hat und wie er diesen zu erfüllen beabsichtigt. Dieser jährliche Bericht enthält ausserdem eine begründete Liste der Motionen und Postulate, deren Abschreibung der Bundesrat beantragt. Über die Abschreibung von Motionen müssen beide Räte befinden, über jene von Postulaten der zuständige Rat, d. h. jener, in dem das Postulat eingereicht wurde.

Trotz dieser Nachverfolgung sind in letzter Zeit verschiedene Fragen zur Erfüllung von angenommenen Motionen und Postulaten aufgetaucht. So gibt es Stimmen, die behaupten, es gebe trotz der Berichterstattungspflicht Bundesämter, welche die parlamentarischen Aufträge auf die lange Bank schieben oder nur unvollständig erfüllen. Auch die Transparenz der bundesrätlichen Berichterstattung über die Erfüllung der Motions- und Postulatsanliegen sowie die Nachverfolgung durch die BK und die Departemente werden kritisch hinterfragt.

Vor diesem Hintergrund haben die GPK an ihrer Sitzung vom 30. Januar 2018 die PVK mit einer Evaluation zur Erfüllung angenommener Motionen und Postulate beauftragt. Der Auftrag wurde der Subkommission EJPD/BK der GPK-S zugewiesen.

Hauptfragen

Die zuständige Subkommission beschloss am 7. Mai 2018, dass die Evaluation einerseits einen umfassenden Überblick über die Erfüllung angenommener Motionen und Postulate geben und andererseits aufzeigen soll, inwiefern deren Wirkung den Erwartungen der Urhebererschaft entspricht. Folgende Fragen sind von der PVK zu untersuchen:

- Erfolgt die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate zeitgerecht?
- Ist die Erfüllung der Motionen und Postulate insgesamt sachgerecht?
- Sind allfällige Unterschiede zwischen den Departementen oder den Bundesämtern bezüglich Art und Dauer der Erfüllung begründet?
- Gewährleisten die bestehenden Instrumente, dass das Parlament die Umsetzung seiner Aufträge angemessen überwachen kann?
- Haben die angenommenen Motionen und Postulate die von den Urheberinnen und Urhebern ursprünglich angestrebte Wirkung?

Vorgehen

Die PVK erhob in Zusammenarbeit mit der Parlamentsbibliothek die Daten zu den angenommenen Motionen und Postulaten aus den Datenbanken der Parlamentsdienste und aus den jährlichen Berichten des Bundesrates über Motionen und Postulate. Das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern wertete diese Daten im Rahmen eines externen Mandats aus.

Im Weiteren analysiert die PVK Verwaltungsdokumente und führt Leitfadenerinterviews mit den für die Erfüllung und Nachverfolgung der Motionen und Postulate zuständigen Stellen in der Bundesverwaltung und in den Parlamentsdiensten sowie mit den Urheberinnen und Urhebern der in den Fallstudien berücksichtigten Motionen und Postulate.

Die PVK wird der zuständigen Subkommission EJPD/BK der GPK-S die Ergebnisse ihrer Evaluation im zweiten Quartal 2019 präsentieren.

2.3.5 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung (Kurzauftrag)

Gegenstand

Externe Mitarbeitende sind Personen, die in einem anstellungsähnlichen Verhältnis, aber ohne öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag für den Bund tätig sind. Diese externen Mitarbeitenden können ähnliche Aufgaben wahrnehmen wie das bundesinterne Personal. In der Vergangenheit stellten sich wiederholt Fragen, inwiefern der Einsatz von externen Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung angemessen ist. In ihrem Evaluationsbericht aus dem Jahr 2014²² legte die PVK verschiedene Probleme und Herausforderungen des Einsatzes externer Mitarbeitenden offen. Auf dieser Grundlage richtete die GPK-S am 7. Oktober 2014 sechs Empfehlungen an den Bundesrat zur besseren Regelung des Einsatzes von externem Personal.²³

Am 17. Februar 2017 eröffnete die GPK-S eine Nachkontrolle zur Umsetzung ihrer Empfehlungen. Im Kontext dieser Nachkontrolle hat die GPK-S die PVK beauftragt, in einem Kurzauftrag zu untersuchen, inwieweit die Verwaltungseinheiten aufgrund verschiedener vom Bundesrat ergriffener Massnahmen ihre Praktiken beim Einsatz von externen Mitarbeitenden tatsächlich geändert haben.

Hauptfragen

Die für die Nachkontrolle zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK-S beschloss an ihrer Sitzung vom 29. Juni 2017, dass die PVK im Kurzauftrag die inzwischen erfolgten Änderungen in drei bis fünf Verwaltungseinheiten überprüfen soll. Dabei stehen u. a. folgende Fragen im Vordergrund:

- Werden die Weisungen des Bundesrates zum Einsatz von externen Mitarbeitenden von den Verwaltungseinheiten angemessen umgesetzt?
- Ist die Internalisierung von Personal angemessen abgelaufen? Inwiefern konnten mit Internalisierungen Einsparungen erzielt werden?
- Ist die interne und externe Transparenz hinsichtlich des Einsatzes von externen Mitarbeitenden gewährleistet?

²² Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 10. April 2014 (BBI 2015 3691).

²³ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014 (BBI 2015 3673).

Vorgehen

Die PVK analysiert verschiedene Unterlagen (Budgets, Rechnungen und sonstige Dokumente), die Auskunft über die Internalisierung oder die Präsenz von externen Mitarbeitenden in der Verwaltung geben. Parallel dazu verfasst sie Fallstudien zur heutigen Praxis in fünf verschiedenen Bundesstellen. Zudem führt sie Gespräche mit den Verantwortlichen dieser Einheiten sowie mit anderen Bundesämtern, die Querschnittsaufgaben übernehmen. Schliesslich nimmt die PVK eine Analyse der Daten zum Vertragsmanagement des Bundes vor, die im Rahmen des Beschaffungscontrollings gesammelt werden.

Es ist vorgesehen, dass die PVK ihren Bericht der Subkommission EFD/WBF der GPK-S in der zweiten Jahreshälfte 2019 vorlegt.

2.4 Neue Evaluationen im Jahr 2019

Die PVK hat die Aufgabe, die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hinzuweisen.²⁴ Da die Subkommissionen EFD/WBF und EJPD/BK beider GPK in der laufenden Legislatur bereits mehrere Evaluationen behandelt haben, hat die PVK im Jahr 2018 auf die Erarbeitung von Themenvorschlägen in den Bereichen dieser Subkommissionen verzichtet. Für die übrigen Subkommissionen hat die PVK insgesamt zehn Themen abgeklärt. Die Subkommissionen haben diese priorisiert, worauf die PVK sechs Vorschläge vertieft recherchiert hat. Dabei hat sich gezeigt, dass zum jetzigen Zeitpunkt vier Vorschläge zur Ausführung empfohlen werden können. Schliesslich haben die GPK am 28. Januar 2019 aus diesen vier Evaluationsvorschlägen²⁵ die Untersuchung *Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten* für ihr Jahresprogramm ausgewählt. Zudem haben sie die *Qualitätskontrolle bei medizinischen Gutachten in der IV* als Reservethema für eine Untersuchung bestimmt.

3 Verwendung des Expertencredits

Die PVK hat im Berichtsjahr für einen Betrag von total 123 300 Franken externe Experten und Expertinnen beigezogen. In *Tabelle 2* ist die Aufteilung dieses Betrags auf die einzelnen Untersuchungen dargestellt.

²⁴ Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV (SR 171.115).

²⁵ Die Vorschläge der PVK für Evaluationen im Jahr 2019:

- EDA/VBS: Aufstellung von Schweizerinnen und Schweizern für Kaderfunktionen in internationalen Organisationen;
- EDI/UVEK: 1. Qualitätskontrolle bei medizinischen Gutachten in der IV, 2. Pensionskassen der verselbstständigten Einheiten;
- Gerichte/Bundesanwaltschaft: Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten.

Tabelle 2

Verwendung des Expertencredits im Jahr 2018

Untersuchung	Kosten (in Fr.)	Status
Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	10 000	abgeschlossen
DNA-Analysen in Strafverfahren	59 000	abgeschlossen
Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung	15 000	laufend
Erfüllung angenommener Motionen und Postulate	39 300	abgeschlossen

4 Publikationen und Vorträge

Um die Aktivitäten der PVK und die Forschungsergebnisse in der interessierten Öffentlichkeit bekannt zu machen sowie methodische Fragen im akademischen Umfeld zur Diskussion zu stellen, können Mitarbeitende der PVK Beiträge in Fachpublikationen veröffentlichen. Im Berichtsjahr ist folgender Beitrag erschienen:

- Strebel, Felix (2018): *Elektronische Stimmauszählung im Spannungsfeld zwischen kantonaler Souveränität und Aufsicht des Bundes*, LeGes, Gesetzgebung & Evaluation 29 (1).

Zudem wurde folgende Buchbesprechung veröffentlicht:

- Hirschi, Christian (2018): *Rezension: Sager, Fritz/Widmer, Thomas/Balthasar, Andreas (Hg.): Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklungen, Bedeutung und Wechselwirkungen*, LeGes, Gesetzgebung & Evaluation 29 (1).

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

- der Vorlesung Politikevaluation an der Universität Bern (Gastvortrag zur *Nutzung von Evaluationen*),
- des Executive Master of Public Administration (MPA) der Universität Bern (Lehrveranstaltung *Evaluationen: Von der Vergabe zur Nutzung*),
- der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen (KFIKO) (Ergebnispräsentation der PVK-Evaluation zur *Administrativhaft im Asylbereich*),
- eines Workshops mit dem Nachwuchsnetzwerk der Deutschen Evaluationsgesellschaft (DeGEval) (Thema: *Berichterstattung in Evaluationen*).

An Tagungen sowie in ein- bzw. zweitägigen Ausbildungen haben Mitarbeitende der PVK ihren Auftrag und ihre Evaluationstätigkeiten folgenden Delegationen vorgestellt:

- den Sekretariaten der kantonalen GPK,
- Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Verwaltungsstellen der Republik Kosovo.

Im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt 2015/2019 im Bereich der parlamentarischen technischen Zusammenarbeit, bei dem die Parlamentsdienste mit dem EDA kooperieren, war die PVK in Workshops und Ausbildungsmodulen aktiv.

- Im Rahmen des Unterstützungsprojekts der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit zugunsten des mongolischen Parlaments haben Mitarbeitende der PVK seit Frühjahr 2018 ein Evaluationsprojekt, welches das Sekretariat des mongolischen Parlaments ausführt, begleitet. Die PVK hat insbesondere je einen Workshop in Ulan Bator und in Bern zur Erarbeitung von Evaluationsdesigns und Nutzung von Untersuchungsinstrumenten durchgeführt.
- Zudem war die PVK Teil einer Delegation der Parlamentsdienste und stellte Mitgliedern des Parlaments und der parlamentarischen Dienste der Republik Kosovo ihre Aufgaben und Arbeitsmethoden sowie die Funktion der Evaluation für die parlamentarische Oberaufsicht vor.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BK	Bundeskanzlei
Bst.	Buchstabe
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
NEE	Nichteintretensentscheid
ParlG	Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3.10.2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlaments- verwaltungsverordnung; SR 171.115)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIAW	Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung
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
Parlamentdienste
CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

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

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

Originalsprache des Berichtes: Deutsch und Französisch (Kap. 2.3.1 und 2.3.4)