



23.004

Anhang

Jahresbericht 2022 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

**Anhang zum Jahresbericht 2022 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 24. Januar 2023

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2022 in Kürze

Im Jahr 2022 wurden vier Evaluationen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) veröffentlicht. Eine weitere Evaluation schloss die PVK ab und drei standen noch in der Durchführungsphase. Zudem unterbreitete die PVK den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) Evaluationsvorschläge für ihr Jahresprogramm 2023 und unterstützte sie bei der Verarbeitung von Evaluationen und bei Nachkontrollen.

Publizierte Evaluationen

2022 wurden vier Evaluationen der PVK veröffentlicht. Diese kamen zu folgenden Ergebnissen:

- **Controlling von Offset-Geschäften:** *Offset-Geschäfte dienen in erster Linie dazu, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie, namentlich der Unternehmen der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis, zu stärken. Anhand des vorgenommenen Controllings lässt sich allerdings nicht messen, inwieweit dieses Ziel erreicht wird. Überprüft wird lediglich, ob gewisse operative Ziele erreicht wurden. Das Legalitätsprinzip wird hingegen eingehalten und bei der Transparenz wurden erhebliche Fortschritte erzielt.*
- **Grundwasserschutz in der Schweiz:** *Die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes ist nur teilweise zweckmässig. Zwar leistet der Bund gute Vollzugsunterstützung, es bestehen jedoch Defizite beim Monitoring über den Stand des kantonalen Vollzugs. Bei Vollzugslücken schreitet der Bund kaum ein. Insgesamt gut gelöst sind auf Bundesebene die Schnittstellen zwischen Grundwasserschutz und Landwirtschaft sowie Raumplanung.*
- **Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law:** *Das Schweizer Parlament hat im internationalen Vergleich ausgeprägte Mitwirkungsrechte im Bereich von Soft Law. Diese sind jedoch auslegungsbedürftig und werden von der einschlägigen Verordnung faktisch eingeschränkt. Die Praxis in der Bundesverwaltung zum Einbezug des Parlamentes ist uneinheitlich, doch gibt es Harmonisierungsbestrebungen. Die Zuständigkeiten der parlamentarischen Kommissionen sind nicht klar. Insgesamt ist die Art und Weise der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich von Soft Law damit nur zum Teil zweckmässig.*
- **Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen:** *Der Bundesrat setzt Verwaltungskommissionen mehrheitlich recht- und zweckmässig ein. Diese nehmen mit Ausnahme einzelner überholter Kommissionen ihren Auftrag der ständigen Beratung von Bundesrat und Bundeverwaltung wahr. Die Einsetzungsverfügungen der Kommissionen weisen aber Schwächen auf und gewisse Leistungen der Kommissionen werden wenig genutzt.*

Laufende Evaluationen

Die folgende Untersuchung hat die PVK abgeschlossen, ihre Behandlung durch die zuständige Kommission ist aber noch am Laufen, weshalb sie noch nicht publiziert wurde:

- **Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG in der Coronakrise:** Bei der Pandemiebekämpfung spielen wissenschaftliche Erkenntnisse eine wichtige Rolle. Mit der Evaluation wurde untersucht, ob das Bundesamt für Gesundheit (BAG) die wissenschaftlichen Erkenntnisse über das neue Coronavirus angemessen verarbeitete und berücksichtigte und ob diese Erkenntnisse transparent der Öffentlichkeit kommuniziert wurden.

Drei Evaluationen standen Ende 2022 in der Durchführungsphase:

- **Kurzarbeit in der Coronakrise:** Um die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie abzufedern, hat der Bund stark auf das Instrument der Kurzarbeit für Arbeitnehmende zurückgegriffen. Die Evaluation untersucht, ob die in der Krise vorgenommenen Anpassungen an den Rechtsgrundlagen zweckmässig waren, ob die Unterstützung des Bundes für die Vollzugsstellen in den Kantonen angemessen war und ob die Aufsicht und die Kontrollen die Rechtsmässigkeit des Leistungsbezugs sicherstellen.
- **Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit:** Die Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit finden im Ausland statt. Um dem Parlament Rechenschaft über ihre Wirksamkeit abzulegen, führt die Bundesverwaltung Evaluationen durch. Die PVK untersucht, ob die Qualität dieser Evaluationen stimmt, ob diese für die Steuerung genutzt werden und ob deren Kosten angemessen sind.
- **Behördenkommunikation vor Abstimmungen:** Die Bundeskanzlei ist gemeinsam mit den zuständigen Departementen für die Kommunikation der Behörden vor Abstimmungen verantwortlich. Diese Kommunikation erfolgt über die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates, Veröffentlichungen in den sozialen Medien oder öffentliche Auftritte. Die PVK evaluiert, ob die Weisungen und Verfahren geeignet sind, ob sie in umstrittenen Fällen zur Anwendung kamen und ob die Kommunikationsinhalte von den Bürgerinnen und Bürgern für die Meinungsbildung genutzt werden.

Neue Evaluationen im Jahr 2023

Die GPK haben beim Beschluss ihres Jahresprogramms am 24. Januar 2023 die PVK mit der Ausführung von drei neuen Evaluationen beauftragt. Diese betreffen das System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter, die Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone sowie den Militärdienst mit Einschränkungen.

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

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

Die Untersuchungsergebnisse der PVK werden auf vielerlei Arten genutzt:

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

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

2 Publierte Evaluationen

In Laufe des Jahres 2022 wurden vier Evaluationen der PVK veröffentlicht.

Tabelle 1

Übersicht zu den publizierten Evaluationen der PVK

Ziffer	Titel	Datum Bericht PVK	Veröffentlichung im Bundesblatt
2.1	Controlling von Offset-Geschäften	04.05.2021	BBl 2022 262
2.2	Grundwasserschutz in der Schweiz	07.10.2021	BBl 2022 1772
2.3	Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law	01.12.2021	BBl 2022 365
2.4	Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen	20.06.2022	BBl 2022 3007

2.1 Controlling von Offset-Geschäften

Gegenstand: Wenn der Bund Rüstungsgüter im Ausland beschafft, die einen Umfang von mindestens 20 Millionen Franken aufweisen, muss sich der ausländische Lieferant üblicherweise zu Kompensationsgeschäften vom selben finanziellen Umfang mit der Schweizer Industrie verpflichten. Diese Geschäfte sollen die Wettbewerbsfähigkeit der sicherheitsrelevanten Schweizer Unternehmen stärken. Zuständig für die Umsetzung der Offset-Geschäfte ist das Bundesamt für Rüstung (Armasuisse), dem gemeinsam mit dem Offset-Büro Bern auch das Controlling dieser Geschäfte obliegt. Mit dem Controlling soll der Ablauf der Offset-Geschäfte nachverfolgt und sichergestellt werden, dass die gesetzten Ziele erreicht werden.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragte die PVK am 28. Januar 2020 mit einer Evaluation zum Controlling von Offset-Geschäften. Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Ständerates (GPK-S) beschloss am 25. Mai 2020, dass sich die Evaluation der PVK mit der Zweckmässigkeit des Rechtsrahmens, der Ziele und der Controlling-Instrumente, der Angemessenheit der Organisation und Durchführung des Controllings sowie mit der Transparenz der Berichterstattung von Armasuisse über die Offset-Geschäfte befassen soll.

Vorgehen: Die PVK führte Dokumentenanalysen zum Rechtsrahmen, zu den Instrumenten, zur Durchführung des Controllings und zur Berichterstattung von Armasuisse durch. Weiter hat sie ein Expertenmandat für die juristische Begleitung vergeben. Zudem hat die PVK Interviews mit den zuständigen Personen in der Bundesverwaltung und im Offset-Büro Bern, mit Vertreterinnen und Vertretern der Branchenverbände und begünstigter Schweizer Unternehmen sowie mit Fachleuten geführt.

Ergebnisse: Das Controlling der Offset-Geschäfte ist nur teilweise zweckmässig. Offset-Geschäfte sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie, insbesondere der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (STIB), stärken. Dieses

Ziel ist allerdings nicht Gegenstand des Controllings. Überprüft wird lediglich, ob gewisse operative Ziele erreicht wurden. Die PVK kommt deshalb zum Schluss, dass kein den rechtlichen Vorgaben entsprechendes Controlling stattfindet. Für die Offset-Geschäfte bestehen nur wenige Rechtsgrundlagen im engeren Sinne (internationale Übereinkommen, Bundesverfassung, Gesetze und Verordnungen). Die Offset-Geschäfte liegen allein in der Zuständigkeit der Exekutive, weshalb es einfach ist, das Legalitätsprinzip einzuhalten. Die Unabhängigkeit des Controllings ist insoweit fraglich, als Schweizer Unternehmen, die Mitglied der am Offset-Büro beteiligten Branchenverbände sind, einen einfacheren Zugang zu Offset-Geschäften zu haben scheinen. Dies ist umso bedenklicher, als die Aufsicht bei den Offset-Geschäften gering ist: Das VBS ist kaum involviert. Die Transparenz der Offset-Geschäfte nach aussen, d. h. die Information der Öffentlichkeit über diese Geschäfte, wurde allerdings deutlich verbessert, insbesondere seit dem Beginn dieser der Evaluation der PVK.

Publikation: Die GPK-S arbeitete gestützt auf die Schlussfolgerungen des PVK-Berichts vom 4. Mai 2021 einen Bericht mit elf Empfehlungen zuhanden des Bundesrates aus. Die Berichte der GPK-S und der PVK wurden am 25. Januar 2022 veröffentlicht.

2.2 Grundwasserschutz in der Schweiz

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

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK im Januar 2020, eine Evaluation zur Wasserqualität in der Schweiz mit Fokus auf den Grundwasserschutz durchzuführen. Gestützt auf eine Projektskizze der PVK legte die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK des Nationalrates (GPK-N) an ihrer Sitzung vom 11. Mai 2020 fest, dass die Evaluation untersuchen soll, inwiefern die rechtlichen Grundlagen für die Vollzugsunterstützung und Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes zweckmässig sind. Weiter sollte sie die Zweckmässigkeit der Anwendung des Instrumentariums zur Aufsicht sowie die Schnittstellen des Grundwasserschutzes zur Landwirtschafts- und zur Raumplanungspolitik auf Bundesebene beurteilen.

Vorgehen: Zur Beantwortung dieser Fragestellungen führte die PVK Leitfadeninterviews mit 46 Personen der betroffenen Bundesämter, ausgewählter Kantonsverwaltungen und Wasserversorger sowie mit Expertinnen und Experten durch. Ausserdem führte sie eine Online-Umfrage bei allen 26 kantonalen Umweltämtern durch und nahm Dokumentenanalysen vor. Zu den rechtlichen Grundlagen für die Bundesaufsicht holte die PVK ein externes Rechtsgutachten ein.

Ergebnisse: Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des planerischen Grundwasserschutzes nur teilweise

zweckmässig ist. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind weitgehend klar, doch es erschwert eine wirksame Aufsicht, dass sie dem Bund bloss relativ begrenzte Aufsichtsinstrumente in die Hand geben. Allerdings macht das Bundesamt für Umwelt (BAFU) auch von jenen Aufsichtsmöglichkeiten, die ihm rechtlich zur Verfügung stehen, nur sehr wenig Gebrauch. Insgesamt positiv zu bewerten ist, wie das BAFU die Vollzugsunterstützung wahrnimmt, wobei sich die Ergänzung der Vollzugshilfe verzögert hat.

Publikation: Gestützt auf die Schlussfolgerungen der PVK in ihrem Evaluationsbericht vom 7. Oktober 2021 verfasste die GPK-N einen Bericht mit sieben Empfehlungen an den Bundesrat. Die Berichte der GPK-N und der PVK wurden am 30. Juni 2022 veröffentlicht. Daneben hat die Kommission gleichzeitig drei Vorstösse zum Thema eingereicht.

2.3 **Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law**

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

Auftrag und Fragestellungen: Mit der Zustimmung der GPK beauftragten die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates (APK-N/S) im Sommer 2020 die PVK mit einer Evaluation über die Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law. An ihrer Sitzung vom 10. November 2020 beschloss die zuständige Subkommission «Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law» der APK, dass die Evaluation die Praxis der Bundesverwaltung bei der Information und Konsultation des Parlamentes zu Soft Law betrachten und den Rechtsrahmen der Schweiz mit demjenigen anderer Länder vergleichen soll.

Vorgehen: Die PVK vergab ein externes Mandat für ein Rechtsgutachten, das den Schweizer Rechtsrahmen untersuchte und, gestützt auf Länderberichte, die ebenfalls im Auftrag der PVK erstellt wurden, einen internationalen Rechtsvergleich vornahm. Die PVK überprüfte die Schweizer Praxis anhand von fünf Fallstudien von Soft-Law-Vorhaben, bei denen sie die Mitwirkung des Parlamentes mittels Dokumentenanalysen sowie Gesprächen untersuchte. Zudem führte sie Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aller Departemente und der Sekretariate der parlamentarischen Kommissionen und analysierte die bestehenden verwaltungsinternen Vorgaben.

Ergebnisse: Die Art und Weise der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich von Soft Law ist nur teilweise zweckmässig. Die diesbezüglichen Rechte des Schweizer Parlamentes sind im internationalen Vergleich ausgeprägt, jedoch auslegungsbedürftig. Zudem schränkt die einschlägige Verordnung die Mitwirkung faktisch ein. Soft Law betrifft die Verwaltungseinheiten in unterschiedlichem Ausmass. Bei der Entscheidung, ob das Parlament bei einem bestimmten Vorhaben konsultiert und informiert werden muss, wird weder systematisch, noch einheitlich vorgegangen. Das

EDA hat diesbezüglich zusammen mit den anderen Departementen indessen Harmonisierungsbestrebungen eingeleitet. Schliesslich sind bei Soft-Law-Vorhaben die Zuständigkeiten der verschiedenen parlamentarischen Kommissionen bei der Mitwirkung nicht klar.

Publikation: Die PVK stellte ihren Evaluationsbericht am 1. Dezember 2021 fertig und präsentierte ihn am 14. Dezember 2021 der Subkommission «Soft Law» der APK. Am 1. Februar 2022 wurde der Evaluationsbericht der PVK nach den entsprechenden Entscheiden der APK der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Beratung der Ergebnisse durch die Kommissionen läuft noch.

2.4 Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen

Gegenstand: Verwaltungskommissionen sind ausserparlamentarische Kommissionen, welche die Exekutive beraten. Sie können eingesetzt werden, wenn die Bundesverwaltung nicht über das notwendige Fachwissen verfügt oder wenn die Kantone sowie weitere interessierte Kreise frühzeitig einbezogen werden sollen. Gegenwärtig existieren 84 Verwaltungskommissionen mit sehr diversen Aufgaben. Die Verwaltungskommissionen werden alle vier Jahre überprüft und durch den Bundesrat im Rahmen einer Gesamterneuerungswahl neu bestellt.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK am 26. Januar 2021 mit einer Evaluation zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen. Die zuständige Subkommission EJPB/BK der GPK-S beschloss an ihrer Sitzung vom 22. März 2021, dass die Evaluation der PVK die Zweckmässigkeit der Einsetzung und Leistungserbringung von Verwaltungskommissionen, die Angemessenheit des Aufwands im Verhältnis zu den Leistungen und die Angemessenheit der Nutzung dieser Leistungen durch die Verwaltung bewerten soll. Zudem sollte die PVK die Zweckmässigkeit und Kosteneffizienz einer möglichen Externalisierung von Aufgaben dieser Kommissionen in Form von Beratungsmandaten prüfen.

Vorgehen: Die PVK führte Dokumentenanalysen und Interviews zur Einsetzung und zum Aufwand der Kommissionen durch. Zu den Leistungen und deren Nutzung erstellte ein externes Büro Fallstudien zu neun Kommissionen, die auf Dokumentenanalysen und Gesprächen basierten. Ergänzend führte die PVK eine Online-Befragung der Mitglieder aller Verwaltungskommissionen und ihrer Sekretariate durch. Die Möglichkeiten einer Externalisierung von Aufgaben der Verwaltungskommissionen untersuchte sie insbesondere anhand von Kostenschätzungen potenzieller Auftragnehmer (Beratungsbüros/Universitäten).

Ergebnisse: Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass die Verwaltungskommissionen mehrheitlich recht- und zweckmässig eingesetzt werden und ihren Auftrag der ständigen Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung flexibel wahrnehmen können. Die Kommissionen sind entsprechend den Vorgaben zusammengesetzt und umfassen kompetente Personen, doch werden obsoletere Kommissionen nicht abgeschafft. Die Einsetzungsverfügungen weisen bei einzelnen Kommissionen Schwächen auf, die zu verschiedenen Problemen führen, wie namentlich unklaren Aufgaben, und zu Leistungen, die für die Verwaltung wenig Nutzen haben. In der Regel sind die Leistungen aber qualitativ gut und werden von der Verwaltung genutzt. Kosten fallen mehrheit-

lich bei den Sekretariaten an, die auch eine zentrale Rolle für die Leistungserbringung der Kommissionen einnehmen. Insgesamt liessen sich nur sehr wenige Aufgaben der Verwaltungskommissionen durch externe Aufträge erledigen, d. h. eine Auftragsvergabe könnte nicht ganze Kommissionen ersetzen.

Publikation: Gestützt auf die Schlussfolgerungen der PVK in ihrem Evaluationsbericht vom 20. Juni 2022 verfasste die GPK-S einen Bericht mit fünf Empfehlungen an den Bundesrat. Die Berichte der GPK-S und der PVK wurden am 17. November 2022 veröffentlicht.

3 Laufende Evaluationen

Die PVK hat im Jahr 2022 eine weitere Evaluation abgeschlossen; deren Verarbeitung durch die zuständige Kommission war Ende Jahr noch am Laufen, weshalb sie noch nicht publiziert wurde. Drei Evaluationen befanden sich Ende 2022 in der Phase der Durchführung.

Tabelle 2

Übersicht zu den laufenden Evaluationen der PVK

Ziffer	Titel	Start der Evaluation ¹	Abschluss der Evaluation ²
3.1	Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG in der Coronakrise	01.04.2021	24.08.2022
3.2	Kurzarbeit in der Coronakrise	09.09.2021	1. Quartal 2023
3.3	Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit	23.05.2022	2. Quartal 2023
3.4	Behördenkommunikation vor Abstimmungen	25.05.2022	2. Quartal 2023

¹ Entscheidung der zuständigen Subkommission über die Fragestellungen der Evaluation

² Versand des Berichts zuhanden der zuständigen Subkommission der GPK

3.1 Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG in der Coronakrise

Gegenstand: Über die vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse informiert zu sein, war in der Covid-19-Pandemie eine Voraussetzung, um zum richtigen Zeitpunkt die richtigen Beschlüsse fassen zu können. Das BAG wurde dafür kritisiert, wie es die wissenschaftlichen Erkenntnisse nutzte.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK an ihrer Sitzung vom 26. Januar 2021 zu evaluieren, wie das BAG in der Coronakrise die wissenschaftlichen Erkenntnisse nutzte. Diese Evaluation ist Teil der Inspektion der GPK über die

Bewältigung der Covid-19-Pandemie durch die Bundesbehörden. Die zuständige Subkommission EDI/UEVEK der GPK-N beschloss an ihrer Sitzung vom 1. April 2021, dass die Evaluation der PVK die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Begünstigten die rechtlichen und strategischen Vorgaben eine angemessene Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über das neue Coronavirus in der Krise?
- Waren die Organisation und die Prozesse zweckmässig für die Verarbeitung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über das neue Coronavirus?
- Wurden die wissenschaftlichen Erkenntnisse über das neue Coronavirus in den Entscheidungsgrundlagen angemessen berücksichtigt?
- War die öffentliche Kommunikation der wissenschaftlichen Erkenntnisse – sowohl inhaltlich als auch im Hinblick auf die Aufgabenverteilung – zweckmässig?

Vorgehen: Die Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse untersuchte die PVK, indem sie die Entscheidungsprozesse zu fünf konkreten Massnahmen betrachtete und dabei die Verarbeitung und Berücksichtigung der Erkenntnisse aufzeigte. Diese Fallstudien umfassten eine Analyse der verwaltungsinternen Dokumente und Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des BAG, des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern sowie mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Um die Korrektheit ihrer Analyse der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu gewährleisten, liess sich die PVK von einer externen Fachperson für Epidemiologie beraten. Ein zweites externes Mandat vergab sie, um untersuchen zu lassen, wie die wissenschaftlichen Erkenntnisse in zwei der Fallstudien öffentlich kommuniziert wurden.

Geplanter Abschluss: Die PVK hat die Ergebnisse der Evaluation in ihrem Bericht vom 24. August 2022 festgehalten und der zuständigen Subkommission der GPK-N am 7. September 2022 präsentiert. Die Behandlung der Evaluation durch die Subkommission war Ende 2022 noch nicht abgeschlossen.

3.2 Kurzarbeit in der Coronakrise

Gegenstand: Unternehmen können für ihre anspruchsberechtigten Arbeitnehmenden in Krisenzeiten Kurzarbeitsentschädigung für erlittene Arbeitsausfälle beziehen. In der Coronakrise nahm der Bundesrat, teils unter Mitwirkung des Parlaments, verschiedene Anpassungen an den Kurzarbeitsregelungen vor: die Karenzfrist wurde verkürzt, die maximale Bezugsdauer der Entschädigung verlängert und der Kreis der anspruchsberechtigten Personen erweitert. Zudem wurden die Verfahren für den Bezug vereinfacht. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit diese Anpassungen geeignet waren, um die hohe Zahl von Kurzarbeitsgesuchen zu bewältigen, ob sie mit den anderen Unterstützungsmassnahmen, die in der Coronakrise ergriffen wurden, koordiniert waren und ob der Bund seine Aufsichtsfunktion angemessen wahrnahm.

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

- Wurden die mehrmaligen Anpassungen der Rechtsgrundlagen für die Kurzarbeit in der Coronakrise zweckmässig vorgenommen?
- Hat der Bund die Vollzugsstellen angemessen unterstützt?
- Ist die Aufsicht des Bundes zweckmässig und stellt sie die Rechtmässigkeit des Leistungsbezugs sicher?

Vorgehen: Zur Beantwortung dieser Fragestellungen analysierte die PVK die Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates und weitere von der Verwaltung erstellte Dokumente. Sie führte Interviews mit mehr als 40 Personen, hauptsächlich aus der Bundesverwaltung. Zudem beauftragte die PVK eine externe Mandatnehmerin mit einer Online-Befragung aller kantonalen Vollzugsstellen.

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

3.3 **Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit**

Gegenstand: Für die internationale Zusammenarbeit (IZA) sind die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und die Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM) zuständig. Evaluationen sollen ihnen Informationen für die Entscheidungsfindung liefern und dazu beitragen, die Qualität der Interventionen zu verbessern. Die DEZA und das SECO berechnen anhand von extern durchgeführten Evaluationen Erfolgsquoten, um gegenüber dem Parlament über die Ergebnisse der IZA Bericht erstatten zu können. Allerdings wurden Zweifel an der Qualität dieser Evaluationen geäussert. Auch wurde in Frage gestellt, ob diese für die Steuerung der IZA tatsächlich genutzt werden und weshalb deren Kosten stark variieren.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragten die PVK am 25. Januar 2022, die Wirksamkeitsmessung in der IZA zu evaluieren. Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-S beschloss an ihrer Sitzung vom 23. Mai 2022, dass die Evaluation der PVK die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Stimmt die Qualität der Evaluationen in der IZA?
- Werden die Evaluationen auf geeignete Weise für die Steuerung der IZA genutzt?
- Sind die Evaluationskosten angemessen?

Vorgehen: Die DEZA hatte jüngst eine Meta-Evaluation zur Qualität ihrer externen Evaluationen durchgeführt. Die PVK vergab deshalb ein Mandat für eine vergleich-

bare Meta-Evaluation beim SECO und bei der AFM. Weiter unterzieht die PVK die Hilfsmittel, Weisungen und Verfahrensbeschriebe für die Durchführung und Verwertung von Evaluationen einer Dokumentenanalyse. Zudem führt sie Interviews mit Mitarbeitenden der drei Verwaltungseinheiten, einige davon in Form von Gruppengesprächen. Schliesslich führt die PVK eine Kostenanalyse durch.

Geplanter Abschluss: Der Bericht der PVK zuhanden der Subkommission EDA/VBS der GPK-S sollte im zweiten Quartal 2023 vorliegen.

3.4 Behördenkommunikation vor Abstimmungen

Gegenstand: Die Behördenkommunikation vor Abstimmungen dient hauptsächlich dazu, den Bürgerinnen und Bürgern eine freie Willensbildung zu ermöglichen. Diese Kommunikation kann in Form von Erläuterungen des Bundesrates (sog. «Abstimmungsbüchlein»), Veröffentlichungen in den sozialen Medien und öffentlichen Auftritten erfolgen. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte verpflichtet den Bundesrat, die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen zu informieren und dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten. Trotz gewisser Verbesserungen der Bundeskanzlei (BK) an den Prozessen für die Ausarbeitung der Kommunikationsinhalte stösst die Behördenkommunikation vor Abstimmungen weiterhin auf Kritik.

Auftrag und Fragestellungen: Die GPK beauftragte die PVK am 25. Januar 2022, die Behördenkommunikation vor Abstimmungen zu evaluieren. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-N beschloss an ihrer Sitzung vom 25. Mai 2022, dass die Evaluation der PVK die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Sind die Weisungen und Strategien zur Behördenkommunikation vor Abstimmungen für die Verwaltung klar?
- Sind die Prozesse für die Behördenkommunikation vor Abstimmungen geeignet?
- Wurden in umstrittenen Fällen die Weisungen, Strategien und Prozesse angewendet und waren die kommunizierten Inhalte im Lichte der Rechtsvorgaben angemessen?
- Stehen die Unterschiede bei der Intensität der Behördenkommunikation vor Abstimmungen im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit?
- Werden die kommunizierten Inhalte von den Bürgerinnen und Bürgern für die Meinungsbildung genutzt?

Vorgehen: Zur Beantwortung dieser Fragestellungen unterzieht die PVK die einschlägigen Rechtsgrundlagen, Weisungen, Strategien, Handbücher und sonstigen internen Dokumente der Bundesverwaltung einer Dokumentenanalyse. Ferner führt sie Interviews mit der BK, den Mitgliedern der Konferenz der Informationsdienste und anderen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung. Ausserdem erteilte sie ein externes Mandat zur Unterstützung bei der Erstellung eines Rasters zur Analyse der Angemessenheit der kommunizierten Inhalte im Lichte der Rechtsvorgaben. Dieses Raster

wendet die PVK bei den Fallstudien zu vier Abstimmungen, bei denen die Kommunikation der Behörden kritisiert wurde, an. Ferner evaluiert die PVK anhand von statistischen Analysen die Intensitätsunterschiede und die Nutzung der kommunizierten Inhalte.

Geplanter Abschluss: Die PVK wird ihren Evaluationsbericht der Subkommission EJPD/BK der GPK-N voraussichtlich im zweiten Quartal 2023 vorlegen.

4 Neue Evaluationen im Jahr 2023

Die PVK hat die Aufgabe, die GPK auf abklärungsbedürftige Themen hinzuweisen.² Insgesamt klärte die PVK im Berichtsjahr 14 Themen zuhanden der Subkommissionen ab. Darunter befand sich auch ein Vorschlag zum System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter, der auf einen Evaluationsantrag der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates zurückging. Die Subkommissionen priorisierten diese Vorschläge und brachten ein neues Thema ein, worauf die PVK acht Vorschläge vertieft abklärte. Sieben Vorschläge konnten zur Ausführung empfohlen werden. Aus diesen Evaluationsvorschlägen wählten die GPK am 24. Januar 2023 folgende Themen aus:

- System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter (zuständig: Subkommissionen Gerichte/BA der GPK-N/S);
- Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone (zuständig: Subkommission EJPD/BK der GPK-S);
- Militärdienst mit Einschränkungen (zuständig: Subkommission EDA/VBS der GPK-N).

5 Expertencredit

Der PVK steht ein Kredit zur Verfügung, damit sie im Rahmen ihrer Evaluationen Aufträge an externe Experten und Expertinnen erteilen kann.³ Im Berichtsjahr beanspruchte sie dafür einen Betrag von total 156 903 Franken. In Tabelle 3 ist die Verteilung dieses Betrags auf die einzelnen Evaluationen und Auftragnehmenden dargestellt.

² Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV

³ Art. 10 Abs. 4 ParlVV

Tabelle 3

Verwendung des Expertencredits im Jahr 2022

Untersuchung	Auftragnehmer	Kosten (in Fr.)	Status
Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen	Strategos SA, Lausanne	16 895	abgeschlossen
	Prof. Felix Uhlmann, Universität Zürich	5 000	abgeschlossen
Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG in der Coronakrise	Prof. Dr. Arnaud Chiolero, Universität Freiburg	3 150	abgeschlossen
	js_studien+analysen, Zürich	31 018	abgeschlossen
Kurzarbeit in der Coronakrise	ECOPLAN AG, Bern	60 000	abgeschlossen
Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit	Centrum für Evaluation CEval GmbH, Saarbrücken	28 540	laufend
Behördenkommunikation vor Abstimmungen	Prof. Dr. Lorenz Langer, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)	9 974	laufend
	Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög), Universität Zürich	2 326	abgeschlossen

6 Weitere Aktivitäten

Die PVK koordiniert ihre Aktivitäten mit den anderen Kontrollorganen des Bundes⁴ und pflegt den fachlichen Austausch mit Hochschulen, privaten Forschungsinstituten und staatlichen Evaluationsorganen. Sie ist zudem in der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft, an deren Standards sie sich orientiert, im Vorstand vertreten. 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 erschien in der Zeitschrift «LeGes – Gesetzgebung & Evaluation» ein Beitrag von

⁴ Art. 10 Abs. 5 ParlVV

Andreas Tobler, der dem Jubiläumsanlass *30 Jahre Parlamentarische Verwaltungskontrolle* gewidmet war.⁵

Zur Frage der beruflichen Möglichkeiten in der Evaluation hielt die PVK im Kurs «Évaluation des politiques publiques» des *Masters en politique et management publics* der Universität Lausanne eine Präsentation und nahm an der Podiumsdiskussion *Forum avec les praticien-ne-s* in Genf teil, die von der «Conférence universitaire de Suisse occidentale» für Doktorierende der Westschweizer Universitäten veranstaltet wurde. An einer *Konferenz zur Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik in den Parlamenten* in Luxemburg, die vom «Chaire de recherche en études parlementaires de l'Université du Luxembourg» und der «Cellule scientifique de la Chambre des Députés» organisiert wurde, war die PVK mit einem Referat präsent. Zudem präsentierte die PVK ihre Evaluation zum Controllings von Offset-Geschäften an der *Konferenz Military transactions: where geopolitics meet law*, die vom «Centre du droit de l'entreprise» der Universität Lausanne veranstaltet wurde.

Im Rahmen der parlamentarischen technischen Zusammenarbeit, bei der die Parlamentsdienste mit dem EDA kooperieren, referierte die PVK 2022 bei einem Treffen mit dem Personal des «Parliamentary Institute of Albania» und Mitgliedern des albanischen Parlamentes über *Evaluation and Post-Legislative-Scrutiny*. Schliesslich gab sie im Rahmen eines fünftägigen Austausches mit einer Delegation der mongolischen Parlamentsdienste Inputs zu deren Evaluationspraxis und diskutierte mit ihr über die Institutionalisierung der Evaluation im Parlament.

⁵ Tobler, Andreas: Rückblick auf 30 Jahre Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Jubiläumsanlass vom 25.11.2021. Tagungsbericht. In: LeGes 33 (2022) S. 1–4.

Abkürzungsverzeichnis

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

Impressum

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Parlamentsdienste
CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

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

www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > PVK

Originalsprache des Berichts: Deutsch und Französisch (Ziffern 2.1, 3.1, 3.3 und 3.4)

