



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2016
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



Anhang

Jahresbericht 2015 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

Anhang zum Jahresbericht 2015 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 29. Januar 2016

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2015 in Kürze

Im Laufe des Jahres 2015, das von der UNO zum internationalen Jahr der Evaluation deklariert wurde, hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) fünf Evaluationen abgeschlossen und zwei neue Untersuchungen gestartet. Weiter hat die PVK im Berichtsjahr Themenvorschläge für das Jahresprogramm 2016 der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) ausgearbeitet und Grundlagen für die Verarbeitung ihrer Evaluationen und der Nachkontrollen durch die GPK erstellt. Anlässlich ihres 25-jährigen Jubiläums hat sie im September 2015 zudem den Kongress der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) zum Thema «Evaluation und Unabhängigkeit» mitorganisiert.

Abgeschlossene Untersuchungen

Seit die Sicherheitspolitik 1999 unter das Motto «Sicherheit durch Kooperation» gestellt wurde, hat die Schweiz zahlreiche internationale Verträge zur Zusammenarbeit im Militärbereich abgeschlossen. Da einzelne von ihnen für Aufsehen sorgten, gaben die GPK bei der PVK eine Evaluation der **internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung** in Auftrag. Die Evaluation kommt für die zwei Bereiche Ausbildung und Rüstung zu unterschiedlichen Ergebnissen: Bei der internationalen Ausbildungszusammenarbeit sind die rechtlichen Vorgaben offen, und sie wurden auf strategischer Ebene nur zum Teil konkretisiert. Dennoch können die Kooperationsabkommen und -aktivitäten gesamthaft als recht- und zweckmässig beurteilt werden. Bei der Rüstungskooperation gelangt die PVK zu einer kritischeren Einschätzung: Erstens ist unklar, welche Kooperationsabkommen überhaupt existieren und welchen rechtlichen Stellenwert diese haben. So wurde das Parlament in der Vergangenheit nicht vollständig über die bestehenden Abkommen informiert. Zweitens werden die internationalen Kooperationsaktivitäten nicht gesteuert, weshalb unsicher ist, ob sie dazu beitragen, die Sicherheit der Schweiz effizienter und wirksamer zu gewährleisten und ob diese Aktivitäten aus Sicht der Aussenpolitik angebracht sind. Wenn die Schweiz mit einem anderen Land ein Rahmenabkommen zur Rüstungs- oder zur militärischen Ausbildungszusammenarbeit abschliesst, ist zu beachten, dass unser Land dabei langfristige Bindungen eingeht, die eine über den Militärbereich hinausgehende aussenpolitische Symbolwirkung haben.

Die von der zentralen Bundesverwaltung ausgelagerten Aufsichts- und Regulierungsbehörden wie die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht oder das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat stehen seit längerer Zeit in der Kritik. Angezweifelt wird u. a. die **Unabhängigkeit** der durch den Bundesrat gewählten Mitglieder der jeweiligen Leitungsgremien. Aus diesen Gründen beauftragten die GPK die PVK, die **Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung** zu evaluieren. Dabei wurden zwei Schwerpunkte verfolgt: erstens die Beurteilung der normativen Grundlagen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit bei 16 Aufsichts- und Regulierungsbehörden und zweitens deren Konkretisierung und Anwendung bei fünf ausgewählten Behörden. Die Evaluation kommt zum Ergebnis, dass die Sicherstellung der Unabhängigkeit dieser Behörden durch

den Bundesrat grundsätzlich gewährleistet, jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Verschiedentlich wird die Unabhängigkeit in Gesetzen und Verordnungen nur lückenhaft geregelt. Beispielsweise sind einzelne Behörden von der zentralen Bundesverwaltung institutionell nur mangelhaft abgegrenzt, oder es verfügen nicht alle Behörden über Verhaltenskodizes für die Leitungsgremien und das Personal. Aus Sicht der Anwendung werden die in den Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Normen zur Unabhängigkeit zwar nicht durchgehend als zweckmässig erachtet, bereiten aber in der Praxis gegenwärtig kaum Schwierigkeiten. Trotzdem zeigte die Evaluation, dass der Bundesrat von seiner Steuerungsmöglichkeit bei der Wahl der Mitglieder nicht in allen Fällen Gebrauch macht.

Die **Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes** ist in der Verfassung und in verschiedenen Bundesgesetzen verankert. Im Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) hat der Bundesrat 1992 einen Mindestumfang an bestem Kulturland, sogenannten Fruchtfolgeflächen (FFF), festgelegt und auf die Kantone verteilt. Die Kantone haben diesen Umfang sicherzustellen. Angesichts des fortschreitenden Kulturlandverlustes stellen sich indes Fragen im Hinblick auf die Wirksamkeit des Vollzugs. Die PVK evaluierte im Auftrag der GPK schwerpunktmässig die Umsetzung des SP FFF und fokussierte dabei sowohl auf die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug wie auch auf dessen Bemühungen zur Schonung der FFF bei eigenen Vorhaben. Weiter wurden basierend auf der Arealstatistik der Kulturlandverlust beziffert und beschrieben sowie die relevanten rechtlichen Grundlagen des Bundes zur Sicherung des Kulturlandes bewertet. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Gesetzgebung das landwirtschaftliche Kulturland und insbesondere die FFF nur ungenügend sichert. Namentlich definiert das Recht nur vage, was als FFF gilt, und folglich haben die Kantone unterschiedliche Flächen als solche bezeichnet. Da für den Bund nicht bei allen Kantonen klar ist, welches Land zu den FFF gehört respektive wie sich diese verändern, kann er bei drohenden Verlusten von Kulturland oder FFF nur beschränkt Beschwerden einlegen. Auch bei Infrastrukturprojekten des Bundes (Strassen, Eisenbahnen etc.), welche Kulturland beanspruchen, hat der Schutz dieser Flächen einen vergleichsweise geringen Stellenwert.

Für die Wahrung und Verteidigung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz ist namentlich der ungefähr 380 Mitarbeitende umfassende diplomatische Dienst im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten zuständig. Aus verschiedenen Gründen waren in den letzten Jahren zum **Personal im diplomatischen Dienst** gewisse Bedenken (u. a. bezüglich Quereinsteigende in den diplomatischen Dienst, Zulassungswettbewerb und aktuell geforderte Kompetenzen sowie frühzeitige Austritte). Die PVK hat daher im Auftrag der GPK untersucht, welche Kompetenzen für die Mitarbeitenden im diplomatischen Dienst definiert worden sind und wie sie in die Prozesse und Instrumente der Personalgewinnung und -erhaltung einfließen. Die Ergebnisse der Evaluation wurden der zuständigen Subkommission der GPK-S im August 2015 vorgestellt. Diese verfasst gegenwärtig einen Bericht mit den daraus abzuleitenden Folgerungen und Empfehlungen.

Die Berufsbildung ist gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt. Angesichts der Bedeutung der Berufsbildung in der Schweiz und gewisser Kritiken

hinsichtlich der Kooperation zwischen den genannten Akteuren haben die GPK die PVK beauftragt, die **Qualität der Verbundpartnerschaft im Bereich der Berufsbildung** zu evaluieren. Der Schwerpunkt wurde dabei erstens auf die Verteilung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Akteure gelegt. Untersucht wurde zweitens die Fähigkeit der Verbundpartner, einen strategischen Rahmen zu definieren und die festgelegten Massnahmen zu steuern, und drittens die Funktionsweise der Verbundpartnerschaft bei der Durchführung von Aktivitäten oder Projekten, in denen der Bund eine Schlüsselrolle einnimmt. Der Bericht der PVK wurde der zuständigen Subkommission der GPK-N im November 2015 präsentiert. Diese diskutiert derzeit, welche Folgerungen und Empfehlungen daraus abgeleitet werden sollen.

Laufende Untersuchungen

Freihandelsabkommen haben in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Sie sollen den Aussenhandel fördern und den Zugang für Schweizer Unternehmen zu ausländischen Märkten verbessern. Die **Auswirkungen von Freihandelsabkommen** bleiben jedoch oft unklar. Zum einen sind diese sehr schwierig zu messen, da die Entwicklung des Aussenhandels von verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Faktoren abhängt. Zum anderen ist oft nicht bekannt, wie Bundesrat und Verwaltung die Auswirkungen einschätzen und auf welche Grundlagen sich solche Einschätzungen stützen. Die GPK haben die PVK deshalb beauftragt, diese Thematik in einer Evaluation zu untersuchen. Deren Ergebnisse sollen der zuständigen Subkommission der GPK-N im vierten Quartal 2016 vorgelegt werden.

Verschiedene Schweizer Städte und Gemeinden setzen zunehmend auf die **elektronische Auszählung von Stimmen (e-counting)**. Die Unterlagen werden dabei weiter auf Papier abgegeben, im Anschluss jedoch von einem Scanner eingelesen und von einer Software gezählt, was eine schnellere und effizientere Ermittlung des Abstimmungsergebnisses ermöglichen soll. Allerdings wird dieses Vorgehen hinsichtlich der Sicherheit und Manipulierbarkeit verschiedentlich in Frage gestellt. Der Bundesrat muss den Einsatz der elektronischen Auszählung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen laut Gesetz genehmigen. Dabei stellt sich die Frage nach der Zweck- wie auch der Rechtmässigkeit dieser Genehmigungsverfahren und nach den zugrundeliegenden Kriterien. Die GPK haben deshalb die PVK beauftragt, diese Aspekte zu evaluieren. Die PVK wird der zuständigen Subkommission der GPK-N voraussichtlich im ersten Quartal 2017 Bericht erstatten.

Neue Evaluationen im Jahr 2016

Die GPK haben beim Beschluss ihres Jahresprogramms am 29. Januar 2016 die PVK mit der Ausführung von zwei neuen Evaluationen beauftragt. Diese betreffen die **Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen** und die **Administrativhaft im Asylbereich**. Zudem haben sie die **Verwendung unterschiedlicher Bevölkerungsszenarien** als Reservethema für eine Untersuchung bestimmt.

Inhaltsverzeichnis

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2015 in Kürze	6330
1 Die Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung	6334
1.1 Tätigkeit und Organisation der PVK	6334
1.2 25 Jahre PVK im internationalen Jahr der Evaluation	6336
2 Untersuchungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	6338
2.1 Übersicht zu den Untersuchungen	6338
2.2 Abgeschlossene Untersuchungen	6339
2.2.1 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung	6339
2.2.2 Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung	6342
2.2.3 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	6345
2.2.4 Personal im diplomatischen Dienst	6348
2.2.5 Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung	6350
2.3 Laufende Untersuchungen	6351
2.3.1 Auswirkungen von Freihandelsabkommen	6351
2.3.2 Elektronische Auszählung von Stimmen (e-counting)	6353
2.4 Neue Evaluationen im Jahr 2016	6355
3 Verwendung des Expertencredits	6356
4 Publikationen und Vorträge	6356
Abkürzungsverzeichnis	6358

Bericht

1 Die Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung

1.1 Tätigkeit und Organisation der PVK

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. In Ergänzung zum klassischen Instrumentarium der politischen Kontrolle untersuchen Evaluationen die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen staatlicher Massnahmen mit wissenschaftlichen Methoden. Die PVK führt *Evaluationen* im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) durch und überprüft auf Antrag 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 Änderungsanträgen 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 differen-

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) umschrieben.

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

zierten Informationen einer Evaluation der PVK können die GPK besser beurteilen, ob die Regierung die festgestellten Defizite angemessen angegangen ist, und 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 Sachkommissionen 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 Auftrags steht der PVK ein interdisziplinär zusammengesetztes Team mit 430 Stellenprozenten zur Verfügung. Sie bzw. die von ihr beauftragten externen Expertinnen und Experten verfügen über weit reichende Informationsrechte. Sie verkehren mit allen Bundesbehörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt und können von ihnen Auskünfte und Unterlagen einholen. Die Auskunftspflicht wird nicht durch das Amtsgeheimnis beschränkt. Rechtliche Grundlage dieser umfassenden Informationsrechte ist Artikel 10 Absatz 3 der Parlamentsverwaltungsverordnung in Verbindung mit den Artikeln 67, 153 und 156 des Parlamentsgesetzes³. Die PVK-Berichte 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. Dabei orientiert sie sich an den Evaluations-Standards 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)

1.2 25 Jahre PVK im internationalen Jahr der Evaluation

Rückblick auf 25 Jahre PVK

Im Jahr 2015 konnte die PVK ihr 25-jähriges Bestehen feiern. Ihre Schaffung geht auf eine parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) zurück, die von den eidgenössischen Räten am 22. Juni 1990 angenommen wurde.⁵ Ab 1991 war die PVK operativ, zunächst ausschliesslich im Auftrag der GPK. Mit dem neuen Parlamentsgesetz wurde 2002 die Möglichkeit eröffnet, dass die PVK auch im Auftrag von anderen parlamentarischen Kommissionen Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen kann. Dies ist in der Praxis jedoch kaum je geschehen. Von den 68 bis Ende 2015 abgeschlossenen bzw. noch laufenden Projekten der PVK entfiel nur eine Evaluation auf eine Legislativkommission.⁶

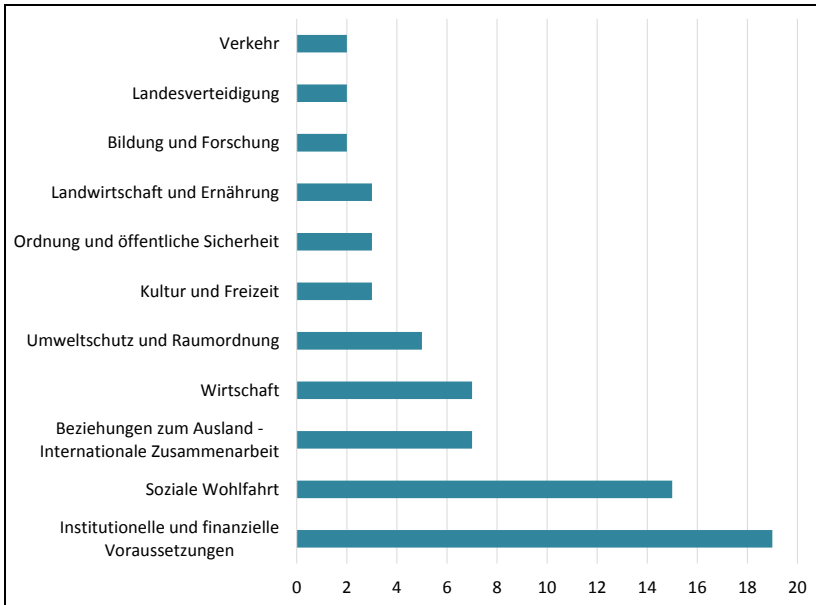
Seit anfangs der 1990-er Jahre hat die PVK durchschnittlich knapp drei Untersuchungen pro Jahr durchgeführt. Diese betrafen Themen wie die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, die Zulassung und Überprüfung von Medikamenten, den Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht oder die Rüstungsbeschaffung im VBS. Dass die PVK mit ihren Untersuchungen ein breites Spektrum von Politikfeldern abdeckt, zeigt auch *Abbildung 1* auf. Eindeutige Schwerpunkte bilden die soziale Wohlfahrt sowie die institutionellen und finanziellen Voraussetzungen des staatlichen Handelns (z. B. Personalpolitik, Immobilienmanagement des Bundes), auf welche die Hälfte der bisher durchgeführten Projekte entfiel. Hingegen sind andere wichtige Politikbereiche nur spärlich vertreten (z. B. Bildung und Forschung), was u. a. mit den politischen Präferenzen der Kommissionsmitglieder und den beschränkten Ressourcen der PVK sowie der GPK zusammenhängt und aus der Perspektive einer systematischen und flächendeckenden Oberaufsicht problematisch erscheinen kann.⁷ Dabei ist allerdings nicht zu vergessen, dass die GPK einen grossen Teil ihrer Oberaufsichtstätigkeit ohne PVK wahrnehmen (Inspektionen, Dienststellenbesuche) und diese Aktivitäten in vorliegender Auswertung nicht berücksichtigt sind.

⁵ Parl. Iv. GPK-S «Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle» vom 12. Feb. 1990 (90.221)

⁶ Es handelt sich um die Evaluation Pro Helvetia, deren Ergebnisse für die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) im Zusammenhang mit der Revision des Pro-Helvetia-Gesetzes von Interesse waren. Vgl. PVK (2006): Evaluation Pro Helvetia, Bericht der PVK vom 18. Mai 2006 zuhanden der WBK-S (BBI 2006 9177)

⁷ Vgl. Janett, Daniel (2004): Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004/2, 143.

Abbildung 1

Projekte der PVK nach Aufgabengebiet (total 68 Projekte, 1991–2015)

Anmerkung: Aufgabengebiete gemäss Finanzplan des Bundes, Anhang 4

Die Publikation und Verwertung der Evaluationen liegen bei den GPK. Eine ehemalige Präsidentin der GPK des Nationalrates (GPK-N) strich anlässlich des diesjährigen Kongresses der SEVAL in Genf hervor, dass die Evaluationen der PVK für die Kommission eine wichtige Grundlage darstellen. Sie würden dazu beitragen, den Bundesrat von notwendigen Veränderungen zu überzeugen, zumal die parlamentarische Obergewalt nicht weisungsbefugt sei und die Regierung nicht zum Handeln zwingen könne. Doch stosse die Verwertung der Evaluationen auf Seiten der GPK aufgrund der beschränkten Ressourcen des Milizparlaments an Grenzen, während die Umsetzung der Handlungsempfehlungen der GPK vom Engagement des Bundesrates abhängt.

Als Fazit zu ihrem 25-jährigen Bestehen lässt sich festhalten, dass die PVK bewährte Prozesse etabliert hat und sich die Evaluation zu einem ebenso nützlichen wie unverzichtbaren Instrument der parlamentarischen Obergewalt entwickelt hat. Das Ziel einer besseren Nutzung der Evaluationen durch die Politik bleibt jedoch eine Herausforderung.

SEVAL-Kongress im internationalen Jahr der Evaluation

Zur Feier des Jubiläums hat die PVK den Kongress der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft zum Thema «Evaluation und Unabhängigkeit» mitorganisiert. Er fand anlässlich des UNO-Jahrs der Evaluation vom 3. bis 4. September 2015 in Genf in Zusammenarbeit mit dem Evaluationsnetzwerk der dort ansässigen internationalen Organisationen statt.

Die PVK war am Kongress in verschiedener Hinsicht präsent, namentlich in einem Workshop über die Unabhängigkeit von Evaluationsorganen. Dort hob sie hervor, dass die Schaffung der PVK auf das Bestreben zurückzuführen sei, die Oberaufsicht des Parlaments über Bundesrat, Verwaltung und weitere Träger von Bundesaufgaben zu verstärken. Die GPK wünschten sich seinerzeit eine Stelle, welche unabhängig von der Verwaltung Fragen zu Konzeption, Umsetzung und Wirkungen staatlichen Handelns abklärt. Im Beitrag der PVK wurde weiter aufgezeigt, dass ausgehend von den rechtlichen Grundlagen die Abläufe bei der Zusammenarbeit mit der GPK und der Verwaltung institutionalisiert wurden. Dabei wurde deutlich, dass die Kommissionen zwar einen grossen Einfluss auf die Wahl der Evaluationsthemen und die Ausrichtung der Untersuchung haben, die PVK bei der Durchführung und Berichterstattung hingegen unabhängig ist.

2 Untersuchungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

2.1 Übersicht zu den Untersuchungen

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die im Berichtsjahr abgeschlossenen, laufenden und geplanten Untersuchungen der PVK und auf die Kapitel, in denen diese im Folgenden erläutert werden.

Tabelle 1

Übersicht zu den Untersuchungen der PVK

Kapitel	Untersuchung	Start Untersuchung ¹	Präsentation Subkommission
2.2.1	Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung	27.06.2013	23.03.2015
2.2.2	Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung	21.08.2013	16.02.2015
2.2.3	Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	02.09.2013	25.06.2015
2.2.4	Personal im diplomatischen Dienst	20.08.2014	25.08.2015
2.2.5	Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung	01.07.2014	18.11.2015
2.3.1	Auswirkungen von Freihandelsabkommen	24.06.2015	4.Q.2016
2.3.2	Elektronische Auszählung von Stimmen (e-counting)	07.10.2015	1.Q.2017
2.4	Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen	offen	offen
2.4	Administrativhaft im Asylbereich	offen	offen

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

2.2 Abgeschlossene Untersuchungen

Im Berichtsjahr hat die PVK fünf Evaluationen abgeschlossen. Drei von ihnen haben die GPK im Jahr 2015 veröffentlicht. Die beiden anderen werden gegenwärtig noch von den zuständigen Subkommissionen der GPK behandelt, weshalb in den betreffenden Unterkapiteln (2.2.4 und 2.2.5) keine Untersuchungsergebnisse präsentiert werden können.

2.2.1 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung

Gegenstand und Vorgehen

Seit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 gilt für die Schweiz die Grundstrategie «Sicherheit durch Kooperation».⁸ Bundesrat und Armee sollen aktiv Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften nutzen. Deshalb hat der Bundesrat seither zahlreiche Kooperationsabkommen mit anderen Ländern abgeschlossen. Einzelne Kooperationen wie das Gebirgstraining russischer Soldaten in den Schweizer Alpen sorgten jedoch für Schlagzeilen. Die GPK haben daher am 24. Januar 2013 beschlossen, die PVK mit einer Evaluation der internationalen Kooperationen im Militärbereich zu beauftragen. Am 27. Juni 2013 hat die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-S zudem entschieden, dass die PVK sowohl die militärische Ausbildungszusammenarbeit als auch die Rüstungskooperation untersuchen soll. In beiden Feldern hat das Parlament dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, internationale Abkommen abzuschliessen. Die Evaluation ging der Frage nach, wie der Bundesrat von dieser Kompetenz Gebrauch macht und wie die Verwaltung (Ausbildung: Departementsbereich Verteidigung; Rüstung: armasuisse) die Kooperationsverträge umsetzt.

Dazu analysierte die PVK sämtliche Abkommen mit anderen Staaten (ohne multilaterale Abkommen mit internationalen Organisationen). Die vollständige Identifikation der bestehenden Verträge war schwierig und aufwendig. Schliesslich machte die PVK im *Ausbildungsbereich* 16 und im *Rüstungsbereich* 15 abgeschlossene Rahmenabkommen ausfindig. In diesen sind die Grundsätze der Zusammenarbeit geregelt. Neben den Rahmenabkommen mit europäischen Ländern (*Abbildung 2*) verfügt die Schweiz mit den USA in beiden Bereichen über ein Rahmenabkommen⁹ und mit Ghana über ein solches zur Ausbildungszusammenarbeit. Letzteres regelt lediglich die Entsendung von Schweizer Armeeangehörigen an ein dort angesiedeltes Ausbildungszentrum für UNO-Friedensmissionen.

⁸ Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 7. Juni 1999 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SipolB 2000; BBl 1999 7693)

⁹ Das Abkommen zur Ausbildungszusammenarbeit hat allerdings einen sehr eingeschränkten Anwendungsbereich.

Abbildung 2

Rahmenabkommen Ausbildung und Rüstung mit europäischen Ländern



Legende: schwarz: Rahmenabkommen Ausbildung und Rüstung; dunkelgrau: nur Rahmenabkommen Ausbildung; hellgrau: nur Rahmenabkommen Rüstung

Quelle: PVK; Kartendarstellung: www.aneki.com (Stand: 16. Febr. 2015)

Zusätzlich zu den Rahmenabkommen gibt es Durchführungsvereinbarungen, oft technische Vereinbarung genannt, die für eine bestimmte Aktivität abgeschlossen werden. Die PVK ermittelte für den Untersuchungszeitraum von 2010 bis 2013 im Ausbildungsbereich 53 Durchführungsvereinbarungen und im Rüstungsbereich acht, wobei bis zum Ende der Untersuchung offen blieb, ob armasuisse der PVK sämtliche Durchführungsvereinbarungen zugestellt hat.

Neben den Abkommen untersuchte die PVK weitere Dokumente (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Strategiepapiere) und führte ergänzend Interviews durch, vor allem mit den Verantwortlichen im Departementsbereich Verteidigung und von armasuisse. Ausserdem analysierte die PVK die Daten der Verwaltungsstellen zu den internationalen Aktivitäten.

Der Bericht der PVK vom 11. März 2015 wurde von der GPK-S am 9. Oktober 2015 veröffentlicht.

Hauptergebnisse

Die Evaluation kommt für die zwei Bereiche Ausbildung und Rüstung zu unterschiedlichen Ergebnissen: Bei der internationalen Ausbildungszusammenarbeit sind die rechtlichen Vorgaben offen, und sie wurden auf strategischer Ebene nur zum Teil konkretisiert, doch können die Kooperationsabkommen und -aktivitäten gesamthaft als recht- und zweckmässig beurteilt werden. Bei der Rüstungskooperation gelangt die PVK zu einer kritischeren Einschätzung. Die nachfolgend erwähnten Schwächen betreffen die Rüstungszusammenarbeit deutlich stärker als die Ausbildungskooperation.

Anzahl und rechtlicher Stellenwert von Kooperationsabkommen unklar

Es gibt verschiedene Orte, an welchen internationale Verträge aufgeführt sind: Systematische Rechtssammlung, jährlicher Bericht ans Parlament über die durch den Bundesrat abgeschlossenen internationalen Verträge sowie Datenbank Staatsverträge des EDA. Keines dieser Verzeichnisse ist jedoch bezüglich der Abkommen im Militärbereich vollständig. Die Begründungen für die Lücken sind ausserdem teilweise fraglich, namentlich die Einstufung der Rüstungsrahmenabkommen als nicht zu publizierende Verträge von beschränkter Tragweite. Im Rüstungsbereich ist überdies der rechtliche Stellenwert der Abkommen unklar. So wurden nicht alle Durchführungsvereinbarungen ordnungsgemäss durch den Bundesrat oder durch eine von ihm bezeichnete Stelle genehmigt, und die Bundesversammlung wurde nicht umfassend über deren Abschluss informiert. Auch war die rechtliche Verbindlichkeit dieser Verträge nicht allen Verantwortlichen von armasuisse bewusst.

Mangelnde Steuerung im Rüstungsbereich

Im deutlichen Gegensatz zum Ausbildungsbereich, wo die einzelnen internationalen Aktivitäten der Armee zentral erfasst und geprüft werden, fehlt im Rüstungsbereich eine Steuerung. Einerseits gibt es keine klaren strategischen Vorgaben, die als Grundlage für die Steuerung dienen könnten. Andererseits fehlt auch eine Steuerungsinstanz: Die Stabsstelle für Aussenbeziehungen von armasuisse erfasst nur die Rahmenabkommen zentral, hingegen hat sie über die Durchführungsvereinbarungen und die einzelnen Aktivitäten keinen Überblick. Sie erfüllt lediglich eine unterstützende Funktion bei der Durchführung internationaler Aktivitäten durch die einzelnen Kompetenzbereiche; bisher nimmt sie keine Controlling-Aufgaben wahr.

Unsichere Zielausrichtung

Die rechtlichen und strategischen Vorgaben zur Ausrichtung internationaler Kooperationen im Militärbereich sind sehr offen. Internationale Kooperationen sollten laut den obersten strategischen Zielen ein Mittel sein, damit die Schweiz Bedrohungen ihrer Sicherheit und Gefahren effizienter und wirksamer entgegenwirken kann. Im Ausbildungsbereich wird zwar jede internationale Aktivität überprüft, doch stellen die strategischen Ziele dabei kein Kriterium dar. Im Rüstungsbereich werden die internationalen Kooperationen nicht direkt mit diesen Zielen in Verbindung gebracht. Es bleibt zudem in beiden Bereichen offen, inwiefern die internationalen Kooperationen einen Beitrag zu den verschiedenen Aufträgen der Armee leisten.

Zu wenig beachtete aussenpolitische Wirkung

Die Armee überprüft die aussenpolitische Opportunität ihrer internationalen Ausbildungsaktivitäten konsequent. Für den Rüstungsbereich hat der Bundesrat dagegen erst kürzlich als Folge einer früheren GPK-Inspektion strategische Vorgaben und Handlungsansätze definiert, anhand welcher die aussenpolitische Verträglichkeit von Beschaffungsgeschäften künftig geprüft werden soll.¹⁰ Inwiefern dies systematisch und einheitlich geschehen wird, bleibt offen. Zudem ist für die PVK aufgrund

¹⁰ Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Nov. 2013 zum Schreiben der GPK-N vom 7. Sept. 2011 betreffend Nachkontrolle zur Inspektion über die Rüstungsbeschaffung im VBS

von Aussagen befragter Mitarbeitender der Bundesverwaltung fraglich, ob genügend bedacht wird, dass die Schweiz mit dem Abschluss von Rahmenabkommen zur militärischen Ausbildung und Rüstung langfristige Bindungen zu anderen Staaten eingeht, die eine über den Militärbereich hinausgehende aussenpolitische Symbolwirkung haben.

2.2.2 Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung

Gegenstand und Vorgehen

In den vergangenen zwei Jahrzehnten wurden staatliche Aufsichts- und Regulierungsfunktionen vermehrt an Behörden ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung übertragen. Die Idee dahinter ist die unabhängige Aufgabenerfüllung ohne Einfluss vom Bund. Darüber hinaus muss die Unabhängigkeit der jeweiligen Behörde auch gegenüber dem beaufsichtigten Markt garantiert sein. Die Übertragung von solchen Aufgaben ist mit Herausforderungen verbunden und bedarf der Steuerung durch den Bundesrat. Das Steuerungssystem ist im Gesetz und in den Verordnungen der jeweiligen Einheiten festgehalten, und der Bundesrat ist folglich aufgefordert, die Vorgaben umzusetzen.

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

Aufgrund solcher Problemhinweise haben die GPK am 24. Januar 2013 beschlossen, die PVK mit einer Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung zu beauftragen. Die zuständige Subkommission der GPK-S hat aufgrund einer Projektskizze der PVK am 21. August 2013 entschieden, dass die Evaluation zwei Schwerpunkte verfolgen soll: erstens die Beurteilung der normativen Grundlagen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden und zweitens deren Anwendung.

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

Abbildung 3

Dimensionen der Unabhängigkeit

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

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

Im ersten Untersuchungsteil wurden von der Firma bolz+partner in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Andreas Lienhard von der Universität Bern die normativen Grundlagen der 16 Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung analysiert. Im Rahmen eines Zwischenberichtes der PVK entschied sich die zuständige Subkommission der GPK-S aufgrund dieser Bestandesaufnahme für eine detaillierte Analyse der Rechtsgrundlagen und deren Anwendung bei folgenden fünf Behörden: Swissmedic, ENSI, Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) und WEKO. Die Analyse basierte auf den jeweiligen Gesetzen und Verordnungen sowie weiteren Regulativen wie Richtlinien oder Kodizes, die vom jeweiligen Departement oder der Behörde selbst erlassen wurden. Basierend auf den Erkenntnissen des ersten Untersuchungsteils und anhand von Interviews und Dokumenten untersuchte die PVK in Zusammenarbeit mit der Firma bolz+partner in einem zweiten Schritt die Anwendung der Normen. Interviewt wurden die beteiligten Akteure in den Departementen sowie Personen aus den Leitungsgremien und die von der Regulierung und Aufsicht betroffenen Akteure.

Die GPK-S hat den am 2. Februar 2015 fertiggestellten Bericht der PVK am 8. Oktober 2015 publiziert.

Hauptergebnisse

Die normative Ausgestaltung der Aufsicht hinsichtlich der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden ist grundsätzlich funktionstüchtig, jedoch sehr unterschiedlich: Während die Gesetze in den Verordnungen meist adäquat präzisiert sind, zeigen sich darin speziell hinsichtlich der funktionellen und personellen Unab-

hängigkeit gewisse Lücken. Aus Sicht der Anwendung werden die Normen in den Gesetzen und Verordnungen zwar nicht durchgehend als zweckmässig erachtet, bereiten aber in der Praxis gegenwärtig auch kaum Schwierigkeiten.

Lücken oder rudimentäre Regelungen in den Gesetzen

Aufgrund der Analyse der rechtlichen Grundlagen ist festzustellen, dass die Normen für die untersuchten Behörden die Unabhängigkeit in ihrer Vielschichtigkeit nicht durchwegs systematisch erfassen. So fehlen für einzelne Behörden u. a. Regelungen betreffend Rollenkumulationen bzw. Interessenkonflikte, ein Anforderungsprofil für das Leitungsgremium oder Vorgaben an die operative Ebene sowie die Verpflichtung zur Anwendung von Verhaltenskodizes und/oder zur Ergreifung von Massnahmen, um die Unabhängigkeit sicherzustellen. Bei manchen Behörden bestehen die gesetzgeberischen Lücken darin, dass der Auftrag zur weitergehenden Selbstregulierung der Unabhängigkeit fehlt.

Vereinzelt mangelnde institutionelle Trennung

Während die meisten Behörden vom Bund institutionell klar getrennt sind, kommt es vereinzelt vor, dass Behörden institutionell mit der zentralen Bundesverwaltung sehr eng verflochten sind. So verfügen beispielsweise nicht alle Behörden über ein eigenes Fachsekretariat. Diese müssen sich bei Vorbereitungsarbeiten auf das Personal einer Amtsstelle verlassen, wofür ein Weisungsrecht gegenüber dieser Amtsstelle Voraussetzung ist. Ein solches Konstrukt ist ein pragmatischer und ökonomischer Lösungsansatz, weil Synergien genutzt werden und keine Doppelspurigkeiten entstehen. Die Nähe von Behörde und Bundesamt kann aber zu einer eingeschränkten Unabhängigkeit führen, da das Amt in einem solchen Konstrukt gleichzeitig Weisungen der Behörde und des Departements entgegennimmt.

Schwacher Einfluss des Bundesrates bei Wahlen in das Leitungsgremium

Das Wahlverfahren gestaltet sich bei allen untersuchten Behörden grundsätzlich gleich. Während die Vorbereitungen meist vom Departement – mit unterschiedlicher Mitwirkung der zu wählenden Behörde – getroffen werden, entscheidet der Bundesrat in allen Fällen abschliessend. Einzelne Departemente haben nebst den Vorschlägen der Behörde selbst Kandidierende gesucht. Weiter konnte festgestellt werden, dass das Departement respektive der Bundesrat die vorliegenden Kandidaturen kaum überprüften. Es sind denn auch keine Fälle bekannt, in welchen der Bundesrat die vorgeschlagenen Personen nicht gewählt hat. So kann der Anschein entstehen, dass der Bundesrat von seiner Steuerungsmöglichkeit bei der Wahl der Mitglieder der Behörden nicht in allen Fällen Gebrauch macht, was sich ähnlich im Rahmen der PVK-Evaluation der Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders in die Bundesverwaltung durch den Bundesrat¹¹ zeigte.

Relevanz einer Unabhängigkeitskultur

Letztlich sind es nicht die Normierungen allein, welche die Unabhängigkeit einer Behörde garantieren und an denen die faktische Unabhängigkeit der Aufsicht und Regulierung erkannt und festgemacht wird. Vielmehr spielt die Sensibilität der

¹¹ PVK (2013): Evaluation zum Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 20. Juni 2013 (BBl 2014 2799)

Personen hinsichtlich der Unabhängigkeit, ihr alltägliches Handeln in der Praxis sowie die Wahrnehmung ihres Handelns in der Öffentlichkeit eine weit wesentliche Rolle. Alle diese Aspekte prägen die Kultur der Unabhängigkeit in einer Behörde. Dies darf aber nicht über die Relevanz von klaren Vorgaben ablenken. Unterstützend für die Unabhängigkeitskultur wirken auch klare Zuständigkeiten für das Controlling eines Verhaltenskodexes und ein Reporting.

2.2.3 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes

Gegenstand und Vorgehen

Der Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland in der Schweiz wird seit Jahrzehnten beklagt. Verfassung und Gesetz streben einen schonenden Umgang mit Kulturland an. Ein gutes Drittel der Schweizer Landesfläche (knapp 1,5 Millionen Hektaren) ist *Kulturland*. Gemäss Schätzungen sind davon rund 30 % als *Fruchtfolgefleichen (FFF)* ausgeschieden. FFF eignen sich namentlich für den rationellen Anbau von Getreide und anderen Grundnahrungsmitteln, weshalb diesen Flächen aus Sicht der Nahrungsmittelversorgung eine besondere Bedeutung zukommt. Um diese besten Landwirtschaftsflächen zu erhalten, hatte der Bundesrat 1992 im Sachplan Fruchtfolgefleichen (SP FFF) den Mindestumfang der FFF festgesetzt und auf die Kantone verteilt. Aufgrund des weiter fortschreitenden Kulturlandverlustes haben die GPK am 24. Januar 2013 der PVK den Auftrag erteilt, die Massnahmen zur Sicherung des landwirtschaftlichen Kulturlandes zu untersuchen. Die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK-N hat am 3. April 2014 über die genaue Ausrichtung der Evaluation entschieden.

Das Raumplanungsgesetz (RPG)¹² fordert in Artikel 3, dass die zuständigen Behörden die Landschaft schonen und dafür sorgen, dass insbesondere der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben. Der Bund hat die Oberaufsicht über die Umsetzung der Vorgaben zum Kulturlandschutz durch die Kantone und soll die Sicherung der FFF auch im eigenen Handlungsbereich berücksichtigen, beispielsweise beim Bau von Nationalstrassen. Im Vordergrund der Evaluation standen folglich die Fragen nach der Bedeutung des Verlusts landwirtschaftlichen Kulturlandes, der Zweckmässigkeit des Bundesrechts zur Beschränkung des Kulturlandverbrauchs, der Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben sowie der Schonung des Kulturlandes und insbesondere von FFF bei Vorhaben des Bundes.

Die PVK führte basierend auf der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) eine quantitative Analyse der Kulturlandverluste durch. Gleichzeitig wurden das Bundesrecht und im Speziellen die Instrumente zur Eindämmung des siedlungsbedingten Kulturlandverlusts untersucht. Die Änderungen der per 1. Mai 2014 in Kraft getretenen 1. Teilrevision des RPG wurden besonders hervorgehoben, soweit diese für den Kulturlandschutz von Bedeutung sind. Die Beurteilung der Bundesaufsicht über den kantonalen Kulturlandschutz – insbesondere die Richtplanprüfung bei

¹² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

sechs ausgewählten Kantonen – sowie des Kulturlandschutzes bei Bundesvorhaben stützte sich auf die Analyse von Dokumenten, auf leitfadengestützte Interviews sowie eine standardisierte Befragung der kantonalen Raumplanungs- und Landwirtschaftsämter. Diese beiden letzten Untersuchungsteile wurden von den Firmen Ecoplan AG und Evaluanda im Auftrag der PVK durchgeführt. Die gesamte Evaluation wurde von Herrn Lukas Bühlmann, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VL-ASPAN), fachlich begleitet.

Der PVK-Bericht vom 11. Juni 2015 wurde von der GPK-N am 24. November 2015 veröffentlicht.

Hauptergebnisse

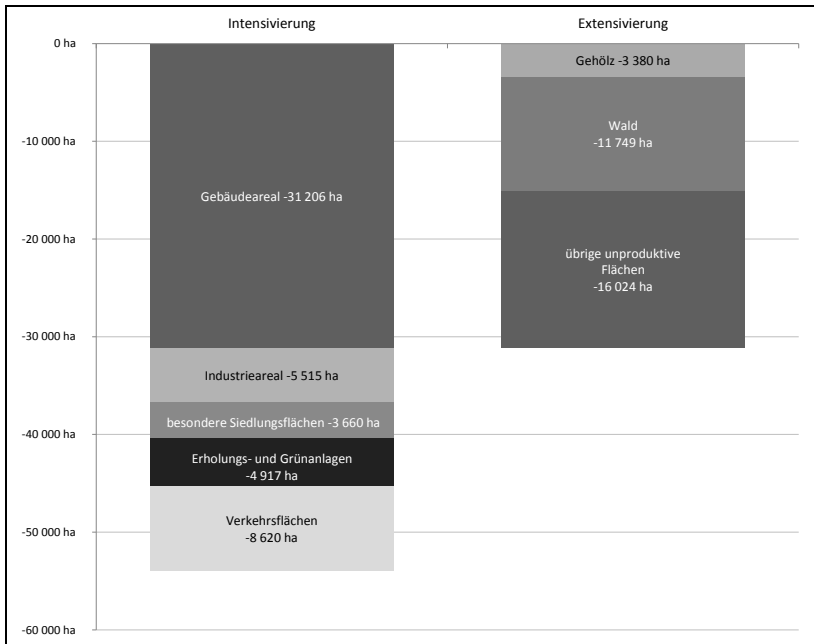
Die Evaluation zeigt auf, dass die Gesetzgebung das landwirtschaftliche Kulturland und insbesondere die FFF ungenügend sichert. Namentlich definiert das Recht nur vage, was als FFF zählt, und folglich haben die Kantone unterschiedliche Flächen als solche bezeichnet. Da für den Bund nicht in allen Kantonen klar ist, welches Land zu den FFF gehört respektive wie sich dieses verändert, kann der Bund bei drohenden Verlusten von Kulturland oder FFF nur beschränkt Beschwerde einlegen. Auch bei Infrastrukturprojekten des Bundes (Strassen, Eisenbahnen etc.), welche Kulturland beanspruchen, hat der Schutz dieser Flächen einen vergleichsweise geringen Stellenwert.

Schwacher Kulturlandschutz durch die Bundesgesetzgebung

In der Schweiz geht Kulturland in erster Linie aufgrund von siedlungsbedingten Faktoren verloren (siehe *Abbildung 4*). Dabei sind die Ein- und Mehrfamilienhäuser (Gebäudeareal) der stärkste Treiber. Die Bundesgesetzgebung schützt das Kulturland vor siedlungsbedingten Flächenansprüchen nur schwach. Dies zeigt sich besonders im Vergleich zu anderen Flächen (z. B. Moore, Wald usw.), zu welchen viel spezifischere gesetzliche Schutzziele bestehen. Es existieren abgesehen vom SP FFF keine konkreten Ziele oder Instrumente, die das Kulturland schützen würden.

Abbildung 4

Kulturlandverlust von 1979/85 bis 2004/09



Quelle: Bundesamt für Statistik (Arealstatistik)

Während der Verlust von Kulturland zu rund zwei Drittel siedlungsbedingt ist, kann rund ein Drittel auf die Ausdehnung von Gehölz, Wald und unproduktiven Flächen (sogenannte Extensivierung) zurückgeführt werden.

Problematische Grundlagen für den Schutz von FFF

Mit dem Ziel, ihre besten Böden zu schützen, haben die Kantone diese gestützt auf Vollzugshilfen des Bundes anfangs der 1980er Jahre ausgewiesen. Diese Erhebung diente als Grundlage für den Sachplan FFF des Bundes. Da die Qualität der besten Böden zwischen den Kantonen stark variiert, und weil diese mit unterschiedlicher Methodik erhoben wurden, sind die kantonalen FFF-Inventare nur teilweise vergleichbar. Hinzu kommt, dass viele Kantone die Qualität ihrer Böden noch nicht flächendeckend kartiert haben, weshalb der Bund die Grösse und Qualität der von den Kantonen gesicherten FFF nicht verlässlich einschätzen kann. Diese Aspekte erschweren den Schutz der effektiv besten Böden. Die Bundesverwaltung hätte jedoch über die Vollzugshilfen zum Sachplan FFF und die Aufsicht einheitlichere Anforderungen an die Kantone stellen können.

Passive Bundesaufsicht

Der Bund stützt sich bei seiner Aufsicht über den kantonalen Verbrauch von FFF in erster Linie auf die kantonalen Meldungen über Veränderungen von Lage, Umfang und Qualität der FFF. Nicht alle Kantone melden die Veränderungen jedoch wie vorgesehen. Bei Kantonen, die ihrer Informationspflicht nicht gewissenhaft nachkommen, kann der Bund von seinen Interventionsmöglichkeiten, insbesondere von der sogenannten Behördenbeschwerde, nicht Gebrauch machen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) fordert bei seiner Prüfung der kantonalen Richtpläne generell, dass der Erhalt von FFF bei Projekten in die Interessenabwägung einfließt und bei einem allfälligen Verbrauch von FFF eine Kompensationspflicht besteht, sofern der kantonale Mindestumfang unterschritten wird. In den Fällen, welche die Evaluation untersucht hat, kamen die Kantone diesen Forderungen in der Regel nach. Ein Kanton hingegen unterliess es, die Interessenabwägung im Richtplan explizit zu verankern. Dies hatte keine Rückweisung des Richtplans durch den Bundesrat zur Folge, sondern mündete lediglich in der Aufforderung, dies im Rahmen der nächsten Anpassung des Richtplans nachzuholen.

Geringer Stellenwert des Kulturlandes bei Bundesprojekten

Bei Infrastrukturprojekten des Bundes (Strasse, Schiene, Militäranlagen usw.) liegt die Federführung bei den jeweiligen Fachämtern, die insbesondere der kostengünstigen Umsetzung der politischen Beschlüsse und der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Infrastruktur verpflichtet sind. Das ARE, das hauptsächlich für den Kulturlandschutz eintreten soll, wird in der Regel erst im Plangenehmigungsverfahren einbezogen. In diesem Stadium sind aber grundlegende Variantenentscheide zu den Projekten bereits gefallen und damit auch die Auswirkungen auf das Kulturland im Wesentlichen vorgegeben. Obwohl sich die Zusammenarbeit der Ämter bei diesen Verfahren in den letzten Jahren verbessert hat, kommt der Bund aufgrund der zu späten Berücksichtigung des ARE seiner Vorbildfunktion beim Kulturlandschutz in einzelnen Bereichen noch nicht nach. In den Gesamterwägungen der Infrastrukturämter hat der landwirtschaftliche Kulturlandschutz gemessen an den übrigen Themen ein relativ geringes Gewicht.

2.2.4 Personal im diplomatischen Dienst

Gegenstand und Vorgehen

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat den Auftrag, die aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu wahren.¹³ Dafür braucht es im diplomatischen Dienst Mitarbeitende mit geeigneten Kompetenzen. Der diplomatische Dienst ist Teil des EDA und umfasst ungefähr 380 Mitarbeitende. Diese werden in der Regel über einen Zulassungswettbewerb angestellt und durchlaufen in der Folge eine weitgehend festgelegte diplomatische Karriere.

¹³ Art. 1 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 20. April 2011 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA, SR 172.211.1)

In den letzten Jahren wurden jedoch bezüglich des Personals verschiedene Bedenken laut. Einerseits wurde bekannt, dass gewisse Mitarbeitende eine diplomatische Stelle auf einer Schweizer Vertretung erhalten haben, ohne den Zulassungswettbewerb zum diplomatischen Dienst zu absolvieren. Dies wirft die Frage auf, inwiefern der Zulassungswettbewerb gewährleistet, dass Personen mit den geeigneten Kompetenzen angestellt werden können. Andererseits wurde behauptet, es gebe vermehrt Mitarbeitende, die frühzeitig aus dem diplomatischen Dienst austreten. Grund dafür seien oft die Arbeitsbedingungen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschweren würden. Damit die Interessen der Schweiz im Ausland auch in Zukunft gewahrt werden können, ist es jedoch wichtig, dass im diplomatischen Dienst ein geeigneter Personalbestand gesichert ist.

Nachdem sich die GPK-N bereits im Jahr 2002 im Rahmen einer Inspektion mit der Personalpolitik im diplomatischen Dienst befasst hatte, beauftragte sie am 29. Januar 2014 die PVK, einige Aspekte wieder aufzunehmen und zu beurteilen.¹⁴ Im Hauptfokus der Evaluation standen gemäss dem Entscheid der zuständigen Subkommission der GPK-N vom 20. August 2014 die Kompetenzen, die Personalgewinnung sowie die Personalerhaltung. Im Nebenfokus wurde untersucht, inwiefern Personalgewinnung und -erhaltung darauf ausgerichtet sind, den Bestand an Mitarbeitenden mit geeigneten Kompetenzen sicherzustellen.

Die PVK stützte sich bei ihrer Untersuchung erstens auf Dokumentenanalysen. Zweitens hat die PVK Interviews durchgeführt, um die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse zu ergänzen und zu vertiefen. Mehrere explorative Gespräche mit Mitarbeitenden des EDA und insbesondere ihrer Direktion für Ressourcen (DR) dienten dazu, die Prozesse zu verstehen. Zudem wurden mit Fachpersonen explorative Gespräche zur Personalgewinnung und -entwicklung geführt. Weiter wurden insgesamt 15 teilstandardisierte Leitfadeninterviews mit Schlüsselpersonen des EDA sowie mit externen Expertinnen und Experten der Diplomatie durchgeführt. Drittens hat die PVK alle Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes in eine Befragung einbezogen.¹⁵ In Form eines teilstandardisierten Online-Fragebogens wurden sie nach ihren Hauptaufgaben und den dafür wichtigsten Kompetenzen gefragt und gebeten, zu einigen Themen der Personalerhaltung ihre Meinung zu äussern. Viertens hat die PVK bestehende Daten hinzugezogen und ausgewertet. Diese umfassten einerseits Daten aus der Personalbefragung des Eidgenössischen Personalamtes aus dem Jahr 2014 und andererseits Personal- und Stellendaten der DR. Zudem wurden einzelne Ergebnisse einer Umfrage der «Association du Corps diplomatique Suisse» aus dem Jahre 2014 beigezogen. Prof. Dr. Cédric Dupont vom Institut de hautes études internationales et du développement der Universität Genf hat die Untersuchung im Auftrag der PVK wissenschaftlich begleitet.

¹⁴ GPK-N: Personalpolitik in den Karrierediensten und Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bericht vom 22. Aug. 2002 (BBI 2003 2995). Die GPK-N befasste sich einerseits mit der Rekrutierung, dem Einsatz und der Führung des diplomatischen und konsularischen Personals und andererseits mit der Frage, ob das Vertretungsnetz der Schweiz deren politischen Ambitionen in der Welt noch entspricht.

¹⁵ Die Firma know.ch, St. Gallen, wurde mit der technischen Umsetzung der Umfrage beauftragt. Die Daten wurden anonymisiert erhoben.

Hauptergebnisse

Die PVK hat die Evaluation abgeschlossen und deren Ergebnisse im August 2015 der zuständigen Subkommission der GPK-S vorgestellt. Die Subkommission behandelt derzeit den Bericht der PVK. Dieser wird voraussichtlich im Frühjahr 2016 von der GPK-S veröffentlicht.

2.2.5 Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung

Gegenstand und Vorgehen

Gemäss Bundesverfassung (BV)¹⁶ und Berufsbildungsgesetz¹⁷ ist die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Die Erfolge dieses Systems sind in der Schweiz und im Ausland anerkannt. Gleichzeitig gibt die Berufsbildung aber auch Anlass zu gewissen Kritiken insbesondere hinsichtlich der Qualität der Verbundpartnerschaft zwischen den beteiligten Akteuren und der Nachverfolgung der von der Bundesverwaltung eingeleiteten Massnahmen und Aktivitäten. Vor diesem Hintergrund beauftragten die GPK die PVK am 31. Januar 2014, die Steuerung der Berufsbildung zu evaluieren. Gestützt auf eine Projektskizze der PVK beschloss die zuständige Subkommission der GPK-N am 1. Juli 2014, diese Evaluation auf die Verbundpartnerschaft zwischen den verschiedenen Akteuren der Berufsbildung und insbesondere auf die Rolle des Bundes zu konzentrieren. Der Schwerpunkt wurde dabei erstens auf die Verteilung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Akteure gelegt. Untersucht wurde zweitens die Fähigkeit der Verbundpartner, einen strategischen Rahmen zu definieren und die festgelegten Massnahmen zu steuern, sowie drittens die Funktionsweise der Verbundpartnerschaft bei der Durchführung von Aktivitäten oder Projekten, in denen der Bund eine Schlüsselrolle einnimmt.

Auf der Grundlage von Sondierungsgesprächen und eigenen Analysen hat die PVK ihre Untersuchung einerseits auf die Steuerungsorgane der Berufsbildung und andererseits auf Fallstudien im Bereich der beruflichen Grundbildung ausgerichtet.

Die PVK stützte sich auf verschiedene Datenquellen. Sie analysierte zahlreiche Unterlagen wie Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Leitfäden, Tätigkeitsberichte, Unterlagen und Ergebnisse von Sitzungen, Konferenzen und Treffen, Kommissionsprotokolle und projektbezogene Dokumente. Ausserdem führte die PVK vertiefte Gespräche mit 30 Fachpersonen: mit Verantwortlichen der Berufsbildung im Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen und von OdA, Mitgliedern der Eidgenössischen Berufsbildungskommission (EBBK) und weiteren Fachleuten. Weil die PVK ihre Evaluation auf möglichst repräsentativen Daten abstützen wollte, führte sie angesichts der Vielzahl der Akteure eine Online-Befragung aller Berufsverbände durch, die im Bereich der beruflichen Grundbildung auf nationaler Ebene aktiv sind (59 Prozent

¹⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

¹⁷ Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dez. 2002 (BBG; RS 412.10)

der 169 kontaktierten Verbände beantworteten den Online-Fragebogen)¹⁸. Hinzu kam eine Telefonbefragung bei den Leitungen der 26 für die Berufsbildung zuständigen kantonalen Ämter.

Hauptergebnisse

Die PVK hat die Evaluation abgeschlossen und deren Ergebnisse im November 2015 der zuständigen Subkommission der GPK-N vorgestellt. Die Subkommission behandelt derzeit den Bericht der PVK. Dieser wird voraussichtlich im ersten Semester 2016 von der GPK-N publiziert.

2.3 Laufende Untersuchungen

Ende 2015 befanden sich zwei Evaluationen der PVK in der Untersuchungsphase. Diese wurden von der GPK bei der Festlegung ihres Jahresprogrammes am 29. Januar 2015 aus insgesamt sieben Evaluationsvorschlägen der PVK ausgewählt.¹⁹

2.3.1 Auswirkungen von Freihandelsabkommen

Gegenstand

Der Abschluss von Freihandelsabkommen (FHA) hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen, da die Weiterentwicklung des multilateralen Freihandelssystems im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) sich zunehmend als schwierig herausstellte. Wie andere Handelsnationen ging die Schweiz deshalb dazu über, Handelsliberalisierungen mit ausgewählten Staaten oder Staatengruppen direkt zu verhandeln. Neben der Förderung des Warenhandels durch den Abbau von Zöllen beinhalten die neueren FHA auch Regelungen zum Handel mit Dienstleistungen, zur Förderung von Investitionen und zum öffentlichen Beschaffungswesen. Damit erleichtern FHA Schweizer Unternehmen den Zugang zu wichtigen Absatzmärkten und schützen sie vor Diskriminierungen gegenüber ausländischen Konkurrenten, deren Ländern mit einem Zielland bereits Freihandelsbeziehungen unterhalten oder solche planen. Aktuell verfügt die Schweiz über 28 FHA mit 38 Partnern ausserhalb der EU. Die allermeisten dieser FHA wurden zusammen mit den Partnern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)²⁰ ausgehandelt.

Aufgrund der wachsenden Bedeutung der FHA war das Parlament in den letzten Jahren vermehrt mit der Genehmigung solcher Abkommen befasst. In jüngster Zeit haben vor allem der Abschluss des FHA mit China sowie weitere Verhandlungen mit Entwicklungs- und Schwellenländern zu einer erhöhten Aufmerksamkeit gegen-

¹⁸ Die Online-Befragung wurde von der Firma know.ch durchgeführt.

¹⁹ Die sieben Evaluationsvorschläge sind in Fussnote 15 des PVK-Jahresberichtes 2014 aufgeführt (BBI 2015, 5299, hier 5327). Sie wurden von den Subkommissionen der GPK in einem ersten Schritt aus einer grösseren Auswahl von Themenideen ausgewählt.

²⁰ Die gegenwärtigen EFTA-Mitglieder sind neben der Schweiz Island, Liechtenstein und Norwegen.

über solchen Abkommen auch in der breiteren Öffentlichkeit geführt. Welche Auswirkungen ein FHA auf die Handelsbeziehungen zwischen den Partnerstaaten zeigt, ist jedoch sehr schwierig zu beurteilen. Die Entwicklung von Handelsbeziehungen hängt grundsätzlich von einer Vielzahl von wirtschaftlichen und politischen Faktoren ab. Es bleibt jedoch oft unklar, wie Bundesrat und Verwaltung die Auswirkungen von FHA einschätzen und auf welche Grundlage sich solche Einschätzungen stützen. Dem Parlament bleibt im Rahmen seiner Genehmigungskompetenz am Schluss eines Verhandlungsprozesses nur die Möglichkeit, ein FHA als Ganzes anzunehmen oder abzulehnen. Ob alternative Verhandlungsergebnisse möglich gewesen wären, kann im Nachhinein nur schwer beurteilt werden.

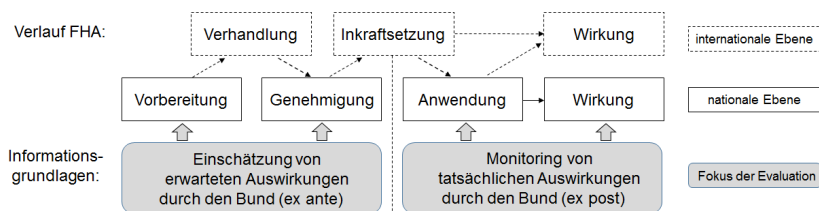
Vor diesem Hintergrund haben die GPK am 29. Januar 2015 beschlossen, die PVK mit einer Evaluation zu den Auswirkungen von FHA zu beauftragen.

Hauptfragen

An ihrer Sitzung vom 24. Juni 2015 hat die zuständige Subkommission der GPK-N entschieden, die Evaluation darauf zu fokussieren, wie Bundesrat und Verwaltung erwartete und tatsächliche Auswirkungen von FHA einschätzen und auf welche Informationsgrundlagen sich diese Einschätzungen abstützen (*Abbildung 5*).

Abbildung 5

Analysemodell



Anmerkung: Die Prozesse auf internationaler Ebene (gestrichelt) sind nicht Gegenstand der Evaluation.

Folgende Hauptfragen werden durch die Evaluation beantwortet:

- Wie sind die Verfahren, Zuständigkeiten und Informationsgrundlagen des Bundes zur Einschätzung von erwarteten und tatsächlichen Auswirkungen von FHA zu beurteilen?
- Werden diese Einschätzungen angemessen kommuniziert und auf transparente und sachdienliche Weise in die Beschlussfassung einbezogen?
- Welche wirtschaftlichen Auswirkungen zeigen FHA und wie sind diese anhand der ursprünglich formulierten Erwartungen zu beurteilen?

Vorgehen

Die drei Hauptfragen werden in je einem Untersuchungsteil beantwortet. Im ersten Untersuchungsteil werden die massgebenden Verfahren und Zuständigkeiten des Bundes bei der Einschätzung und beim Monitoring von Auswirkungen von FHA

anhand einer Dokumentenanalyse sowie leitfadengestützten Interviews mit den betreffenden Verwaltungsstellen und weiteren Gesprächspartnern geprüft. Die dabei vom Bund erarbeiteten und verwendeten Informationsgrundlagen werden mit einer standardisierten Inhaltsanalyse untersucht und bewertet. Im zweiten Untersuchungsteil wird in Fallstudien zu ausgewählten FHA evaluiert, wie der Bund über die massgeblichen Informationsgrundlagen kommuniziert und wie diese in den Vorbereitungs- und Genehmigungsprozess sowie in die Anwendung der Abkommen einfließen. Für den dritten Untersuchungsteil ist ein externes Mandat vorgesehen, in dem tatsächliche wirtschaftliche Effekte von FHA auf den schweizerischen Aussenhandel anhand einer quantitativen Wirkungsüberprüfung untersucht und mit den Erwartungen an diese Abkommen verglichen werden sollen.

Die Ergebnisse der Evaluation sollen der zuständigen Subkommission der GPK-N im vierten Quartal 2016 vorgelegt werden.

2.3.2 Elektronische Auszählung von Stimmen (e-counting)

Gegenstand

In verschiedenen Schweizer Städten und Gemeinden erfolgt die Stimmenauszählung nicht mehr manuell, sondern mittels gescannter Stimmzettel elektronisch. Dies soll eine schnellere und effizientere Ermittlung des Abstimmungsergebnisses ermöglichen. Um die unverfälschte Stimmabgabe zu garantieren, muss dieses Vorgehen aber sicher und genau sein. Bei einer Abstimmung in der Stadt Bern wurden im Jahr 2014 bei einer Stichprobe von elektronisch ausgezählten Stimmen Fehler entdeckt. Auch allgemein stehen die Sicherheit und die Manipulierbarkeit der elektronischen Auszählung in der Kritik.

Gegenwärtig werden in der Schweiz knapp 13 % der Stimmen elektronisch ausgezählt (siehe *Tabelle 2*).

Tabelle 2

Einsatz elektronischer Auszählung bei eidgenössischen Volksabstimmungen nach Kantonen und Gemeinden (Stand 1.6.2015)

Kanton	Im Einsatz seit	Einsatz bei folgenden Gemeinden/Wählergruppen	Anteil an den Stimmberechtigten der Schweiz
Genf	2001	Alle Gemeinden inkl. Auslandschweizer (zentralisierte Durchführung)	4,3 %
Freiburg	2004	Stadt Freiburg	0,4 %
Waadt	2005	Lausanne, Ecublens, La Tour-de-Peilz, Lutry, Montreux, Morges, Nyon, Prilly, Renens, Vevey, Yverdon-les-Bains, Auslandschweizer	3,1 %
St. Gallen	2008	Stadt St. Gallen, Auslandschweizer	1,0 %
Bern	2014	Stadt Bern	1,6 %
Basel-Stadt	2015	Alle Gemeinden inkl. Auslandschweizer (dezentrale Durchführung in den Gemeinden)	2,2 %
Total			12,6 %

Anmerkung: Stand der Stimmberechtigten am 8. März 2015

Quelle: Bundeskanzlei, BFS

Das sorgfältige und ordnungsgemässe Auszählen von Stimm- und Wahlzetteln ist eines der grundlegenden Verfahren in einer Demokratie und zählt zu den politischen Rechten. Artikel 34 Absatz 2 der BV hält fest, dass die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt. Der Bundesrat muss den Einsatz der elektronischen Auszählung für eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen laut Gesetz genehmigen. Im markanten Unterschied zur elektronischen Stimmabgabe (*Vote électronique/e-voting*), die der Bundesrat aus Sicherheitsbedenken vorerst schrittweise einführt und die er in Verordnungen detailliert geregelt hat, fehlen zur elektronischen Auszählung von Stimmzetteln genauere Bestimmungen. Deshalb ist es offen, nach welchen Gesichtspunkten die Systeme überprüft werden. Es bleibt somit auch unklar, inwiefern hier die korrekte Erfassung und damit die unverfälschte Stimmabgabe garantiert werden können.

Vor diesem Hintergrund haben die GPK am 29. Januar 2015 beschlossen, die PVK mit einer Evaluation der elektronischen Auszählung von Stimmen zu beauftragen.

Hauptfragen

An ihrer Sitzung vom 7. Oktober 2015 hat die zuständige Subkommission der GPK-N entschieden, von der PVK die Zweckmässigkeit der Kriterien zur Genehmigung und die Zweck- und Rechtmässigkeit des Genehmigungsprozesses elektronischer Auszählungsverfahren auf Bundesebene untersuchen zu lassen. Ebenfalls soll die Genauigkeit der elektronischen gegenüber der manuellen Auszählung analysiert werden. Dabei sollen folgende Hauptfragen beantwortet werden:

- Sind die Kriterien zur Prüfung elektronischer Auszählungsverfahren zweckmässig?

- Wie ist die Zweck- und Rechtmässigkeit der Genehmigungsverfahren des Bundesrates zu beurteilen?
- Wie ist die Genauigkeit der elektronischen Auszählung gegenüber der manuellen Auszählung zu beurteilen?

Vorgehen

Die drei übergeordneten Fragestellungen werden in je einem Untersuchungsteil beantwortet. Zunächst werden die Kriterien des Bundes zur Genehmigung elektronischer Auszählung eruiert und beurteilt. Die Evaluation der Kriterien basiert in erster Linie auf der Analyse der Anforderungen in Gesetz, Verordnung und Weisungen sowie der technischen Standards. Gleichzeitig sollen ergänzend Interviews mit Expertinnen und Experten, mit zuständigen Personen aus der Bundeskanzlei und aus den Kantonen und Gemeinden zum Prozess der Genehmigung durchgeführt werden. Im zweiten Untersuchungsteil wird das Genehmigungsverfahren auf Seiten des Bundes analysiert. Dabei stehen die Vollzugsorganisation und die Umsetzung im Zentrum des Interesses. Im Rahmen einer eidgenössischen Abstimmung soll im dritten Untersuchungsteil bei ausgewählten elektronisch auszählenden Gemeinden manuell nachgezählt werden, um die Präzision der elektronischen Auszählung festzustellen. Zum Vergleich allfälliger Fehlerquoten sollen die Stimmzettel bei Gemeinden mit manueller Auszählung ebenfalls nachgezählt werden. Für die Gemeinden ist aufgrund der kantonalen Hoheit der Auszählung die Teilnahme freiwillig.

Die PVK wird der zuständigen Subkommission der GPK-N voraussichtlich im ersten Quartal 2017 Bericht erstatten.

2.4 Neue Evaluationen im Jahr 2016

Im Themenprozess 2015 hat die PVK den Subkommissionen der GPK zehn Themen vorgeschlagen. Diese sollten sodann jene Themen auswählen und priorisieren, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Aufgrund dieser Priorisierung hat die PVK sieben Vorschläge vertieft abgeklärt. Dabei hat sich gezeigt, dass zum jetzigen Zeitpunkt sechs Vorschläge zur Ausführung empfohlen werden können. Schliesslich haben die GPK am 29. Januar 2016 aus diesen sechs Evaluationsvorschlägen²¹ für ihr Jahresprogramm 2016 folgende zwei Untersuchungen ausgewählt:

- Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen,
- Administrativhaft im Asylbereich.

Zudem haben sie folgendes Reservethema für eine Untersuchung bestimmt:

- Verwendung unterschiedlicher Bevölkerungsszenarien.

²¹ Die Vorschläge der PVK für Evaluationen im Jahr 2016:

- EDA/VBS: 1. Vergütung von Bundespersonal im Ausland, 2. Beitrag der departementseigenen Prüfstellen zur Aufsicht über die Bundesverwaltung;
- EFD/WBF: Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen;
- EDI/UEVK: Verwendung unterschiedlicher Bevölkerungsszenarien;
- EJPD/BK: 1. Administrativhaft im Asylbereich, 2. Zeugenschutz.

3 Verwendung des Expertencredits

Für den Beizug externer Experten und Expertinnen hat die PVK im Berichtsjahr total 53 200 Franken aufgewendet. In *Tabelle 3* ist die Aufteilung dieses Betrags auf die einzelnen Untersuchungen dargestellt.

Tabelle 3

Verwendung des Expertencredits im Jahr 2015

Untersuchung	Kosten (in Fr.)	Status
Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	39 200	abgeschlossen
Personal im diplomatischen Dienst	6 950	abgeschlossen
Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung	7 050	abgeschlossen

4 Publikationen und Vorträge

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

- Bättig, Christoph / Schwab, Philippe (2015), *La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire*, in Katia Horber-Papazian (Hrsg.), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 1–23.
- Strebel, Felix (2015). *Kompensation von gesetzgeberischen Lücken bei der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden*, in: LeGes, *Gesetzgebung & Evaluation*, 2015/3, 587–599.

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

- des von der PVK mitorganisierten Kongresses der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft in Genf zum Thema *Evaluation und Unabhängigkeit* (Vortrag zum Thema *Unabhängigkeit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle*),
- des Modulteils *Politikevaluation* im Diploma of Advanced Studies in Evaluation an der Universität Bern,
- des Modulteils *Evaluation* im Executive Master of Public Management an der Universität Bern,
- einer Lehrveranstaltung des politikwissenschaftlichen Seminars der Universität Luzern (Thema: *Parlament, Bundesverwaltung und PVK*),

- des Netzwerkes Evaluation in der Bundesverwaltung (Thema: *Bewertungspraxis der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle*).

Mitarbeitende der PVK haben die Evaluationstätigkeit der PVK zudem zwei Studiengruppen des Programms *Young Generation Will Change Ukraine* anlässlich ihrer Besuche in Bern vorgestellt.

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung (SR 101)
DR	Direktion für Ressourcen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
FFF	Fruchtfolgeflächen
FHA	Freihandelsabkommen
FINMA	Finanzmarktaufsicht
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
ha	Hektar
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Q	Quartal
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700)
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SP FFF	Sachplan Fruchtfolgeflächen
SR	Systematische Rechtsammlung
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
WEKO	Wettbewerbskommission
WTO	Welthandelsorganisation

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

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

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

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

Originalsprache des Berichtes: Deutsch und Französisch (Kapitel 2.2.5)

