

**Jahresbericht 2013
der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle**

Anhang

**Anhang zum Jahresbericht 2013 der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 31. Januar 2014

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2013 auf einen Blick

Im Laufe des Jahres 2013 hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) vier Evaluationen abgeschlossen und drei neue Untersuchungen gestartet. Eine weitere Evaluation stand Ende 2013 kurz vor ihrer Fertigstellung. Zudem hat die PVK im Berichtsjahr Themenvorschläge für das Jahresprogramm 2014 der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) ausgearbeitet.

Abgeschlossene Untersuchungen

*Die Besetzung von Topkaderstellen des Bundes hat in den vergangenen Jahren heftige Kontroversen ausgelöst. Vor diesem Hintergrund beauftragten die GPK die PVK mit einer Evaluation zur **Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat**. Sie führte zum Ergebnis, dass das Wahlverfahren des obersten Kaders jeweils massgeblich vom zuständigen Departement abhängt. Der Bundesrat schaltet sich in der Regel nicht in dieses Verfahren ein. Er ist somit in den allermeisten Fällen nur formell für die Wahlgeschäfte zuständig. Die Qualität der auf Departementsebene durchgeführten Auswahlverfahren ist deshalb äusserst wichtig. Dennoch bestätigt der Bundesrat die Anträge der Departemente jeweils, ohne sich zu vergewissern, dass beim Auswahlverfahren die Grundregeln eingehalten worden sind (Transparenz und Seriosität der Auswahl, Gründe für den Ausschreibungsverzicht, durchgeführte Sicherheitsprüfung) und ohne sich näher über das Verfahren informiert zu haben. In den Departementen hat die PVK neben ausgezeichneten auch mangelhafte Verfahren eruiert, bei denen das Selektionsinstrumentarium unvollständig und die Objektivität ungenügend waren und keine alternativen Kandidaturen vorlagen. Die Informationsgrundlagen, auf denen der Bundesrat entscheidet, sind sehr häufig unvollständig. Personensicherheitsprüfungen werden vielfach zu wenig ernst genommen. So trifft der Bundesrat die Hälfte seiner Entscheide, ohne das Ergebnis der Personensicherheitsprüfung zu kennen; dazu kommt, dass diese oft erst nach der Ernennung durchgeführt wird. Auch waren einzelne Verfahren für die PVK nicht nachvollziehbar, obschon der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Inspektion der GPK-N zum Fall Nef angekündigt hatte, mit entsprechenden Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Nachvollziehbarkeit der Wahlgeschäfte bezüglich Vorgehen, Auswahlverfahren und Entscheid jederzeit gewährleistet ist.*

*Es vergeht wohl kaum ein Tag, an dem in den Medien nicht über die schweizerische Aussenpolitik informiert wird und nicht selten wird in diesem Zusammenhang auch von Schwierigkeiten oder einer ungenügenden Koordination unter den verschiedenen Departementen berichtet, z. B. im Rahmen des Steuerstreits mit der USA oder im Konflikt um den Fluglärm mit Deutschland. Die PVK hat daher im Auftrag der GPK-N untersucht, ob es bei der **interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik** regelmässig zu Problemen kommt und wie die direkt Beteiligten die Zusammenarbeit bewerten. Die Ergebnisse der Evaluation sind der zuständigen Subkommission im Juli 2013 vorgestellt worden. Diese ist derzeit daran, einen Bericht mit den daraus abzuleitenden Folgerungen oder Empfehlungen zu verfassen.*

Rund ein Fünftel der gesamten Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) sind auf die Medikamentenversorgung zurückzuführen. Damit ein Arzneimittel von der OKP vergütet wird, muss es vom Bundesamt für Gesundheit auf die Spezialitätenliste gesetzt werden. Die PVK wurde von den GPK mandatiert, die Prozesse der **Zulassung und Überprüfung von Medikamenten in der OKP** zu evaluieren. Die Untersuchung basiert auf einem Rechtsgutachten, einem internationalen Systemvergleich und einer systematischen Evaluation des Vollzugs der Zulassung wie auch der Überprüfung nach drei Jahren. Die Befunde der Evaluation wurden der zuständigen Subkommission der GPK-S im Juni 2013 unterbreitet; diese befasst sich gegenwärtig mit den daraus abzuleitenden Folgerungen oder Empfehlungen.

Seit das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) im Juni 2002 in Kraft getreten ist, hat die Einwanderung aus EU/EFTA-Staaten stark zugenommen. Dies führte zu einer Debatte über Kosten und Nutzen der Personenfreizügigkeit sowie über die Möglichkeiten der Behörden, die Zuwanderung zu steuern. Vor diesem Hintergrund haben die GPK die PVK mit einer Evaluation zum **Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA** beauftragt, in deren Fokus die Auswirkungen der Zuwanderung und die Rolle des Bundes bei der Umsetzung des FZA stehen sollten. Dazu hat die PVK einerseits die Aufenthaltsverläufe der zugewanderten Personen analysiert und speziell auch darauf geachtet, inwiefern die Zugewanderten Arbeitslosenentschädigung bzw. Sozialhilfe beanspruchen und welche Konsequenzen sich daraus für ihr Aufenthaltsrecht ergeben. Andererseits hat sie geprüft, ob die Bundesstellen die notwendigen Vorkehrungen getroffen haben, dass die Kantone das Abkommen angemessen umsetzen können, und ob sie ihre Aufsichtspflicht wahrnehmen. Die Ergebnisse der Evaluation wurden der zuständigen Subkommission der GPK-N im November 2013 präsentiert. Diese diskutiert gegenwärtig, welche Folgerungen oder Empfehlungen daraus abgeleitet werden sollen.

Laufende Untersuchungen

Zum Beizug externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung stellen sich Fragen hinsichtlich der Bedeutung, der Transparenz und der Zweckmässigkeit dieser Praxis. Daher haben die GPK die PVK mit einer Untersuchung über **die externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung** beauftragt. Die Evaluation soll anhand von Fallstudien in neun Verwaltungsstellen aus allen sieben Departementen erstens aufzeigen, wie die Transparenz des Beizugs externer Mitarbeitender zu beurteilen ist. Zweitens geht sie der Frage nach, wie dieser aus rechtlicher Sicht zu bewerten ist und untersucht drittens, wie sich die Arbeitsbedingungen von externen Mitarbeitenden im Vergleich zu anderen Mitarbeitenden darstellen, welche vergleichbare Tätigkeiten ausüben. Schliesslich wird viertens in der Evaluation untersucht, wie Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit dieses Beizugs zu beurteilen sind. Der zuständigen Subkommission der GPK-S sollen die Untersuchungsergebnisse im April 2014 vorgestellt werden.

Seit 1999 gilt für die Schweiz das Motto «Sicherheit durch Kooperation». Seither kann und soll die Schweizer Armee aktiv mit anderen Streitkräften zusammenarbei-

ten und sie hat dazu verschiedene Kooperationsverträge im Ausbildungs- und im Rüstungsbereich abgeschlossen. Weil über die strategischen Vorgaben und Überlegungen, die den **internationalen Kooperationen der Schweizer Armee** zugrunde liegen, und über die Prozesse bei deren Abschluss wenig bekannt ist und weil solche Kooperationen heikel für die Reputation der Schweiz sein können, analysiert die PVK im Auftrag der GPK die geltenden Vorgaben, Strategien und Prozesse sowie die konkrete Zusammenarbeit mit ausgewählten Ländern bzw. deren Streitkräften. Sie wird der zuständigen Subkommission der GPK-S voraussichtlich im dritten Quartal 2014 Bericht erstatten.

Die von der zentralen Bundesverwaltung ausgelagerten Aufsichts- und Regulierungsorgane – wie die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) oder das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) – stehen seit längerer Zeit in der Kritik. Angezweifelt wird in erster Linie die mangelnde Unabhängigkeit der durch den Bundesrat gewählten Mitglieder der jeweiligen Leitungsgremien. Diese Wahl ist eines der wenigen Steuerungsinstrumente, über welches der Bundesrat bei solchen Organen verfügt. Infolge dessen haben die GPK die PVK beauftragt, die **Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsorganen** zu evaluieren. Einzelne Organe werden mit Blick auf die gesetzlichen Grundlagen, deren Konkretisierung und Umsetzung sowie der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Organe durch die beteiligten und betroffenen Akteure systematisch untersucht. Die PVK wird ihre Evaluation der zuständigen Subkommission der GPK-S anfangs des Jahres 2015 unterbreiten.

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

Inhaltsverzeichnis

Die Aktivitäten der PVK im Jahr 2013 auf einen Blick	5048
Abkürzungsverzeichnis	5052
1 Die PVK, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung	5053
2 Untersuchungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht	5054
2.1 Übersicht zu den Untersuchungen	5054
2.2 Abgeschlossene Untersuchungen	5055
2.2.1 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	5055
2.2.2 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik	5057
2.2.3 Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente	5058
2.2.4 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen	5060
2.3 Laufende Untersuchungen	5062
2.3.1 Beizug externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung	5062
2.3.2 Internationale Kooperationen der Schweizer Armee	5064
2.3.3 Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsorganen	5066
2.3.4 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	5067
2.4 Neue Evaluationen im Jahr 2014	5070
3 Verwendung des Expertencredits	5071
4 Vorträge und Lehrveranstaltungen	5071

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBI	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
EAK	Eidgenössische Arzneimittelkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FFF	Fruchtfolgeflächen
FZA	Freizügigkeitsabkommen (Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU sowie den EFTA-Staaten; SR 0.142.112.681)
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
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 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
WZW	Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit

Bericht

1 Die PVK, der Evaluationsdienst der Bundesversammlung

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

Die Untersuchungsergebnisse der PVK finden in den Entscheidungsprozessen von Parlament und Exekutive vielerlei Verwendung. Die GPK haben aufgrund von PVK-Evaluationen zahlreiche Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet oder Gesetzesänderungen angeregt. Die Prüfung von Gesetzesänderungen wurde in den letzten Jahren etwa aufgrund einer Evaluation zur Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes gefordert. Konkret reichte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) drei Postulate ein.² Die Evaluationen haben auch eine gewisse Langzeitwirkung. Aufgrund der differenzierten Informationen einer Wirksamkeitsprüfung können die GPK im Rahmen von Nachkontrollen besser beurteilen, ob die Regierung die festgestellten Defizite angemessen angegangen ist und nötigenfalls gesetzliche Massnahmen ergreifen. Die Evaluationsergebnisse werden zudem immer wieder in parlamentarischen Vorstössen und Debatten zitiert oder vom Bundesrat in seinen Botschaften zur Begründung von Gesetzesrevisionen erwähnt.

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

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

² Vgl. 12.3649 Po. GPK-N, Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (1); 12.3650 Po. GPK-N, Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (2); 12.3651 Po. GPK-N, Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (3).

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

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

2 Untersuchungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht

2.1 Übersicht zu den Untersuchungen

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

Tabelle 1

Übersicht zu den Untersuchungen der PVK

Kapitel	Untersuchung	Start Untersuchung ¹	Präsentation Subkommission
2.2.1	Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	27.01.2012 ²	04.07.2013
2.2.2	Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik	22.06.2012	04.07.2013
2.2.3	Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente	19.04.2012	27.06.2013
2.2.4	Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen	18.06.2012	18.11.2013
2.3.1	Beizug externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung	21.03.2012	29.04.2014
2.3.2	Internationale Kooperationen der Schweizer Armee	27.06.2013	06.10.2014
2.3.3	Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsorganen	21.08.2013	1.Q.2015
2.3.4	Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	02.09.2013	1.Q.2015
2.4	Berufsbildungspolitik: Korrekte Steuerung durch die Bundesverwaltung?	2. Q. 2014	offen
2.4	Gehen der Schweiz die (guten) Diplomatinnen und Diplomaten aus?	3. Q. 2014	offen

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

² Vgl. Kap. 2.2.1

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

⁵ SR 171.115

2.2

Abgeschlossene Untersuchungen

Im Berichtsjahr hat die PVK vier Evaluationen abgeschlossen. Drei von ihnen werden gegenwärtig noch von den zuständigen Subkommissionen der GPK-N behandelt, weshalb in den betreffenden Unterkapiteln (2.2.2, 2.2.3 und 2.2.4) keine Untersuchungsergebnisse präsentiert werden können.

2.2.1

Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat

Gegenstand und Vorgehen

Das Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat ist immer wieder kritisiert worden. Im Anschluss an die im Jahr 2008 durchgeführte Inspektion der GPK-N über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee wollte die GPK-N dieses Wahlverfahren näher untersuchen. Ein erster Auftrag der GPK an die PVK im Jahre 2009 musste abgebrochen werden, weil gemäss Bundesrat die Informationsrechte der GPK nicht ausreichten, um die für diese Untersuchung erforderlichen Auskünfte einzuholen. Die Bestimmungen über die Informationsrechte sind inzwischen präzisiert worden und in revidierter Fassung seit dem 1. Januar 2012 in Kraft. In der Folge beauftragten die GPK die PVK im Januar 2012 erneut mit einer Evaluation zu diesem Thema.

Die PVK untersuchte in der Evaluation 37 Ernennungen aus dem Jahr 2012, und verglich diese mit 44 Ernennungen zwischen 2009 und 2011. Sie führte Gespräche in den Departementen und mit Experten für Topkaderrekrutierungen. Zudem stützte sie sich bei ihrer Evaluation auf die Unterlagen, welche dem Bundesrat zu den betreffenden Wahlgeschäften vorlagen. Die GPK-N hat im November 2013 die Veröffentlichung des Evaluationsberichts der PVK vom 20. Juni 2013 beschlossen.

Hauptergebnisse

Das Wahlverfahren des obersten Kaders hängt jeweils massgeblich vom zuständigen Departement ab. Der Bundesrat schaltet sich in der Regel nicht in dieses Verfahren ein. Er ist somit in den allermeisten Fällen nur formell für die Wahlgeschäfte zuständig. Bei den 81 Ernennungen, die der Bundesrat zwischen 2009 und 2012 vornahm, hat kein Departement einen Mitbericht zu den Wahlvorschlägen verfasst, ist nie ein Kandidat oder eine Kandidatin vom Bundesrat angehört worden und hat der Bundesrat nie einen Vorschlag abgelehnt. In einem Fall führten Meinungsverschiedenheiten zur vorgeschlagenen Kandidatur dazu, dass das Departement seinen Antrag zurückzog.

Die Qualität der auf Departementsebene durchgeführten Auswahlverfahren ist deshalb äusserst wichtig. Dennoch bestätigt der Bundesrat die Anträge der Departemente jeweils, ohne sich zu vergewissern, dass beim Auswahlverfahren die Grundregeln eingehalten worden sind (Transparenz und Seriosität der Auswahl, Gründe für den Ausschreibungsverzicht, durchgeführte Sicherheitsprüfung) und ohne sich näher über das Verfahren informiert zu haben.

Ausgezeichnete und mangelhafte Verfahren

Den vom Bundesrat vorgenommenen Ernennungen höherer Führungskräfte gehen Selektionen voraus, die punkto Qualität, Verfahrensschritte und Transparenz sehr unterschiedlich sind. Nebst Ernennungen mit gutem Auswahlverfahren (17 Fälle)

finden sich auch solche, deren Verfahren nur als mittelmässig (9 Fälle) oder als mangelhaft (11 Fälle) taxiert wurden. In einigen Fällen war das Vorgehen der Departemente beispielhaft: Die Kandidatensuche erfolgte über Ausschreibungen und wurde mit professionellen Direktkontakten ergänzt; bei der Auswahl wurden interne und externe Stellungnahmen berücksichtigt. In anderen Fällen waren die Verfahren von zweifelhafter Qualität: das Selektionsinstrumentarium war unvollständig, die Objektivität ungenügend und es lagen keine alternativen Kandidaturen vor.

Angemessen konzipierte, aber nicht immer konsequent umgesetzte Karrieresysteme im militärischen und diplomatischen Bereich

Die Karrieresysteme im militärischen und diplomatischen Bereich verfügen über angemessene Begleit-, Bewertungs- und Planungsinstrumente. Bei den Ernennungen wird jedoch das vorgesehene Prozedere nicht immer konsequent befolgt. In einigen Fällen scheinen die Nachfolgeplanung (im militärischen Bereich) oder die Assessments (im diplomatischen Bereich) als Hauptgrundlagen der Kandidatenauswahl gedient zu haben. In anderen Fällen wurde die Nachfolgeplanung entweder nicht berücksichtigt oder wurde kein Assessment durchgeführt; auch kam es vor, dass ein Kandidat ausgewählt wurde, bevor das Assessmentergebnis vorlag oder obschon das Assessment für ihn nicht positiv ausgefallen war. So waren fünf von elf höheren Staboffizieren (militärische Laufbahn) nicht spezifisch in der Planung vorgesehen und nur bei sechs von neun neuen Missionschefs (Diplomatenlaufbahn) lag eine Empfehlung aus dem – für den Selektionsprozess entscheidenden – Assessment vor, als sie dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen wurden. Daraus ist ersichtlich, dass ein Karrieresystem unterschiedliche Verfahren in sich bergen kann.

Sehr häufig unvollständige Informationsgrundlagen

In den Wahlanträgen an den Bundesrat werden die näheren Auswahlkriterien aus Angst vor Indiskretionen nicht erwähnt. Das hat zur Folge, dass der Bundesrat zu diesen Sitzungstraktanden nicht über vollständige Informationsgrundlagen verfügt. Manchmal werden an den Bundesratssitzungen zusätzliche Informationen mündlich geliefert. Unvollständig sind manchmal auch die Informationen zu den Personensicherheitsprüfungen.

Zu wenig ernst genommene Personensicherheitsprüfungen

Der Bundesrat trifft die Hälfte seiner Entscheide, ohne das Ergebnis der Personensicherheitsprüfung zu kennen; dazu kommt, dass diese oft erst nach der Ernennung durchgeführt wird. Dies zeigt, dass die Risikofrage zu wenig ernst genommen wird und die Sicherheitsprüfung oft nur pro forma erfolgt. In dieser Hinsicht positiv hervor hebt sich das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), unterbreitete es doch alle im Jahr 2012 untersuchten Wahlgeschäfte dem Bundesrat erst, als das Ergebnis der Sicherheitsprüfung bekannt war.

Teilweise nicht nachvollziehbare Verfahren

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zur Inspektion der GPK-N zum Fall Nef angekündigt, mit entsprechenden Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Nachvollziehbarkeit der Wahlgeschäfte bezüglich Vorgehen, Auswahlverfahren und Entscheid jederzeit gewährleistet ist. Trotzdem konnten sechs von 37 Ernennungen nicht bewertet werden, weil die für die Nachvollziehbarkeit erforderlichen Informationen fehlten.

Zuweilen lückenhafte Information der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers

Ebenfalls in seiner Stellungnahme zur Inspektion der GPK-N zum Fall Nef hatte der Bundesrat angekündigt, dass für jeden von ihm zu treffenden Personalentscheid der zuständigen Departementsvorsteherin oder dem zuständigen Departementsvorsteher künftig Grundlagen zur Verfügung stehen sollen. Diese Informationen werden den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern mittlerweile in gewissen, aber nicht konsequent in allen Fällen zur Verfügung gestellt.

Kompetenzdelegation ohne Kontrolle

Der Bundesrat spielt bei der Wahl des obersten Kaders nur eine untergeordnete Rolle. Er trifft seine Entscheide ohne Gewähr dafür, dass das Auswahlverfahren auf Departementsebene sorgfältig durchgeführt worden ist. Die Informationen, die dem Bundesrat derzeit mit den Wahlanträgen unterbreitet werden, dienen eher dazu, formelle Anforderungen zu erfüllen als dem Informationsbedarf des Bundesrates zu entsprechen, denn ausser dem Namen des vorgeschlagenen Kandidaten werden in den Anträgen die wichtigsten Informationen (Auswahlkriterien, alternative Kandidaturen) nicht mitgeliefert. Ausserdem trifft der Bundesrat seine Entscheide, ohne eine Gewähr für die Qualität des Verfahrens zu haben. Er bestätigt die Anträge der Departemente ohne Kontrolle oder eingehende Kenntnisse darüber, wie die Auswahl erfolgte und ohne dass er zuvor die einzuhaltenden Verfahrensschritte oder Mindestkriterien festgelegt hat.

Beim Wahlverfahren gibt es keine strategische Führung durch den Bundesrat. Der Bundesrat spielt weder eine Rolle bei der Nachfolgeplanung noch bei der Prüfung von Synergiemöglichkeiten (Bedarfsanalyse) noch bei der Nutzung von Beziehungsnetzen (Suchstrategie) noch beim Auswahlverfahren (Qualitätsgarantie). Dieser mangelnde Einbezug wirft die Frage nach dem Stellenwert der Wahlzuständigkeit des Bundesrates auf. Gegenwärtig scheint diese in erster Linie symbolischen Charakter zu haben.

Unzweckmässige rechtliche Regelung

Die normativen Grundlagen, welche die Wahl des obersten Kaders betreffen, legen die Funktionen fest, die in der Wahlzuständigkeit des Bundesrates liegen, sowie die beiden Verfahrensgrundsätze der öffentlichen Ausschreibung und der Personensicherheitsprüfungen. Obschon es sich hier um relativ wenige Bestimmungen handelt, sind diese doch mit Fragezeichen behaftet. Insbesondere stellt sich angesichts dessen, dass die meisten Wahlgeschäfte keine Diskussionen auslösen und bei den anderen Departementen kein eigentliches Interesse wecken, die Frage nach dem Zweck der Wahlzuständigkeit des Bundesrates.

2.2.2 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik

Gegenstand und Vorgehen

Es vergeht wohl kaum ein Tag, an dem in den Medien nicht über die schweizerische Aussenpolitik berichtet wird, z. B. über die Beteiligung der Schweiz an einer internationalen Konferenz, über Verhandlungen mit der EU, über den Abschluss eines Vertrags mit einem anderen Land oder über eine Auslandsreise eines Bundesrates.

Nicht selten ist in diesem Zusammenhang auch von Schwierigkeiten oder Konflikten die Rede und man hat den Eindruck, dass die Schweiz Mühe hat, ihre Interessen zu vertreten und durchzusetzen. Auffallend ist auch, dass bei Verhandlungen auf Schweizer Seite häufig nicht das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) federführend ist, sondern andere Departemente. Diese müssen aber soweit wie nötig mit dem EDA zusammenarbeiten, damit dieses für eine wirkungsvolle Interessenvertretung und eine kohärente Aussenpolitik der Schweiz sorgen kann.

Nachdem sich die GPK schon in den 1990er Jahren mit der Koordination der Schweizer Aussenpolitik befasst und darauf hingewiesen hatten, dass diese immer wichtiger, aber zugleich auch schwieriger wird, beauftragten sie 2012 die PVK, die Thematik erneut zu evaluieren. Insbesondere sollte die PVK untersuchen, ob es sich bei den eingangs erwähnten Problemen um Einzelfälle handelt oder ob solche Probleme die Regel sind. Um das Ausmass der Probleme bei der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik abzuklären, hat die PVK rund drei Dutzend Personen in der Bundesverwaltung, welche sich tagtäglich um die interdepartementale Zusammenarbeit bei aussenpolitischen Themen kümmern, zu ihren Erfahrungen und Bewertungen befragt. Dabei wurden Personen auf unterschiedlichen hierarchischen Stufen – vom Staatssekretär bis zur wissenschaftlichen Mitarbeiterin – aus 21 Bundesstellen und allen sieben Departementen interviewt. Bei der Durchführung der Gespräche wurde die PVK durch Dr. Nico van der Heiden vom Zentrum für Demokratie der Universität Zürich unterstützt. Die PVK hat die Gespräche in der Folge systematisch ausgewertet und zusammengefasst sowie einen Bericht erstellt.

Hauptergebnisse

Die PVK hat die Ergebnisse der Evaluation im Juli 2013 der zuständigen Subkommission der GPK-N vorgestellt. Die GPK-N beabsichtigt den Bericht der PVK zusammen mit ihren Empfehlungen an den Bundesrat im Frühjahr 2014 zu verabschieden.

2.2.3 Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente

Gegenstand und Vorgehen

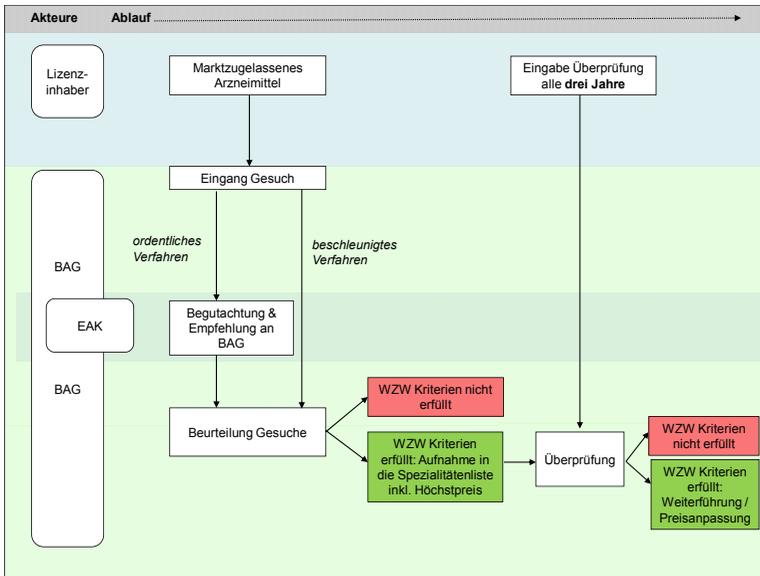
Mit jährlich knapp fünf Milliarden Franken machen die Medikamentenkosten rund ein Fünftel der gesamten Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) aus. Damit ein Arzneimittel von der OKP vergütet wird, muss es vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) in die sogenannte Spezialitätenliste aufgenommen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

Der Prozessablauf der Zulassung und der Überprüfung ist in *Abbildung 1* vereinfacht dargestellt. Das Gesuch zur Aufnahme eines Medikamentes in die Spezialitätenliste muss vom Lizenzinhaber eingereicht werden, sofern dieser Interesse an einer Vergütung durch die Krankenversicherer hat. Anschliessend wird das Gesuch durch das BAG beurteilt; ihm steht die Eidgenössische Arzneimittelkommission (EAK) beratend zur Seite. Die Empfehlung der EAK ist eine der Grundlagen, auf welche sich

das BAG beim Entscheid zur Aufnahme des Medikamentes oder zur Ablehnung eines Gesuchs stützt. Bei einer Aufnahme wird gleichzeitig der zu vergütende Höchstpreis festgelegt. Die Gesuche zur Aufnahme von Generika werden in einem beschleunigten Verfahren, ohne den Einbezug der EAK, geprüft. Die Einhaltung der WZW-Kriterien wird bei den zugelassenen Arzneimitteln nach drei Jahren überprüft.

Abbildung 1

Prozessablauf der Zulassung und der Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente (vereinfacht)



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

Vor diesem Hintergrund haben die GPK am 27. Januar 2012 die PVK mit einer Untersuchung hinsichtlich der Verfahren der Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente beauftragt. Neben der Beurteilung der allgemeinen Verfahren hat die zuständige Subkommission der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) entschieden, der Preisfestlegung speziell Beachtung zu schenken. Ein weiteres Augenmerk richtet sich auf die Zulassung der komplementärmedizinischen Arzneimittel sowie der Generika. Die Evaluation ergänzt eine Untersuchung

der PVK zur Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der OKP aus dem Jahr 2008.⁶

Der Untersuchungsgegenstand wurde mit der Evaluation aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet:

- Als erstes wurde die Qualität der zahlreichen Rechts- und Verwaltungsnormen, die den Verfahren der Zulassung und Überprüfung von Medikamenten zugrunde liegen, analysiert. Das Rechtsgutachten wurde durch Prof. Dr. Thomas Gächter von der Universität Zürich erarbeitet.
- In einem zweiten Schritt wurde der Vollzug der Normen untersucht. Anhand einer Analyse von ausgewählten Arzneimittel-Dossiers und leitfadengestützten Interviews mit beteiligten Akteuren evaluierte die PVK den Vollzug der rechtlichen Vorgaben. Die Zweckmässigkeit und die Anwendung der WZW-Kriterien wie auch die Kompetenzaufteilung zwischen dem BAG und der EAK standen dabei im Zentrum des Interesses. Ebenfalls wurde geprüft, welchen Einfluss die Verfahren in der Tendenz auf die Medikamentenpreise haben. Die PVK hat zu diesem Zweck rund zwanzig Gespräche mit Mitarbeitenden des BAG, mit EAK-Mitgliedern und mit Vertreterinnen und Vertretern von beteiligten oder direkt betroffenen Verbänden geführt. Dieser Evaluationsteil wurde von Josef Hunkeler, einem früheren Mitarbeiter der Preisüberwachung, fachlich begleitet.
- Als drittes wurde ein Vergleich zwischen dem System der Schweiz mit jenen in Deutschland und Österreich angestellt. Dabei stand die Frage im Zentrum, wie die Verfahren der Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente in der Schweiz im Vergleich zu den Verfahren in diesen zwei Ländern zu beurteilen sind. Die Analyse richtete sich nach der in der Wissenschaft gängigen Prozessaufteilung von «Begutachtung, Bewertung und Entscheidung»⁷ und diskutiert die drei Fälle aus diesem Blickwinkel. Der internationale Vergleich wurde von Prof. Dr. Tilman Slembeck von der Universität St. Gallen durchgeführt.

Hauptergebnisse

Die Ergebnisse der drei Evaluationsteile wurden von der PVK in einem Bericht zusammengeführt und im Juni 2013 der zuständigen Subkommission der GPK-S vorgelegt. Der Bericht wird gegenwärtig von der Subkommission behandelt und voraussichtlich im Frühjahr 2014 von der GPK-S verabschiedet.

2.2.4 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Gegenstand und Vorgehen

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) zwischen der Schweiz und der EU ist mittlerweile seit gut 10 Jahren in Kraft. In dieser Zeit hat die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum stark zugenommen. Parallel dazu wird zunehmend

⁶ PVK, 2008, Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der obligatorischen Krankenversicherung, 21. August 2008, BBI **2009** 5589.

⁷ *Assessment, Appraisal and Decision*

auch diskutiert, welche Auswirkungen die Personenfreizügigkeit mit sich bringt und wie die Behörden die Zuwanderung steuern können. Die GPK haben daher die PVK am 27. Januar 2012 mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA beauftragt.

Die zuständige Subkommission der GPK-N hat entschieden, dass die PVK sowohl die Auswirkungen des FZA als auch das Behördenhandeln untersuchen soll. Die Evaluation soll die folgenden Fragen behandeln:

Auswirkungen des FZA

- Wie sehen typische Aufenthalts- und Erwerbsverläufe von Personen aus, die unter dem FZA in die Schweiz eingewandert sind?
- Wie bedeutend sind der Bezug von Arbeitslosenentschädigung, Sozialhilfe und IV-Renten unter den FZA-Zuwanderern?
- Inwiefern werden aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfebezug die Aufenthaltsrechte von EU/EFTA-Angehörigen eingeschränkt?
- Welche Hinweise zu den Auswirkungen des FZA auf Staat und Wirtschaft ergeben sich aus den typischen Aufenthalts- und Erwerbsverläufen und aus den Feststellungen bezüglich Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug?

Rolle des Bundes

- Hat der Bund die Bestimmungen des FZA angemessen konkretisiert?
- Wie ist die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Aufenthaltsbestimmungen zu beurteilen?
- Haben die Bundesbehörden angemessen über die nach FZA möglichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen von Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfebezug informiert?

Vollzug durch die Kantone

- Ist die Bewilligungspraxis der kantonalen Behörden zweckmässig?

Zur Beantwortung der Fragestellungen zu den Auswirkungen des FZA wurde eine *quantitative Analyse* umfangreicher administrativer und statistischer Daten durchgeführt. Diese lieferte auch Erkenntnisse zum kantonalen Vollzug und zur Aufsicht der Bundesbehörden. Die quantitative Datenanalyse wurde nach einer Ausschreibung als Mandat an die Arbeitsgemeinschaft Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, und an die Interface GmbH, Luzern vergeben. Während bisherige Studien zur Personenfreizügigkeit immer nur Momentaufnahmen lieferten (Querschnittbetrachtungen), lag der Fokus der quantitativen Analyse bei dieser Evaluation auf der Untersuchung von Aufenthalts- und Erwerbsverläufen der Zugewanderten (Längsschnittbetrachtung). Dazu wurden erstmals verschiedene Administrativdaten verknüpft.⁸ So konnten für jede zugewanderte Person die folgenden Daten erfasst werden: Die Ein- und Ausreisen, die Perioden, in denen sie erwerbstätig bzw. nicht erwerbstätig war, ebenso wie die in der jeweiligen Periode gültigen Aufenthaltsbewilligungen, die dafür geltend gemachten Aufenthaltszwecke oder die Perioden mit Leistungsbezügen aus der ALV

⁸ Dabei wurden schützenswerte Personendaten aus verschiedenen Quellen miteinander verknüpft und ausgewertet. Um die Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte möglichst gering zu halten, wurde das Vorgehen bei der Datenverknüpfung und -auswertung mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten abgesprochen. Die Daten wurden weitestgehend anonymisiert.

und der Sozialhilfe. Die Aufenthalts- und Erwerbsverläufe der Zugewanderten wurden mit denen von Schweizer/innen und mit denen von Personen, die vor dem FZA zugewandert waren, verglichen.

Die *qualitativen Analysen* bilden die Grundlage für die Bewertung der Fragestellungen zum Recht und zur Aufsicht der Bundesbehörden und sie ergaben auch Erkenntnisse zum Wirkungsmonitoring. Im Rahmen der qualitativen Analysen hat die PVK die relevanten Rechtserlasse und zahlreiche weitere Dokumente analysiert sowie Interviews mit den Verantwortlichen des Bundes und Fachexperten geführt. Gemäss einem Beschluss der zuständigen Subkommission hat die PVK auf Gespräche mit Vertretern der Kantone bzw. auf eine vertiefte Analyse des kantonalen Vollzugs verzichtet.

Hauptergebnisse

Die PVK hat diese Evaluation abgeschlossen und deren Resultate im November 2013 der zuständigen Subkommission der GPK-N präsentiert. Die Subkommission behandelt derzeit den Bericht der PVK. Dieser wird voraussichtlich im Frühjahr 2014 von der GPK-N veröffentlicht werden.

2.3 Laufende Untersuchungen

Ende 2013 waren vier Evaluationen der PVK noch nicht abgeschlossen. Drei davon haben die GPK bei der Festlegung ihres Jahresprogrammes am 24. Januar 2013 aus insgesamt sechs Evaluationsvorschlägen der PVK⁹ ausgewählt. Ende 2013 stand weiter die Untersuchung zum Bezug externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung vor ihrem Abschluss.

2.3.1 Bezug externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung

Gegenstand

In der Bundesverwaltung nehmen externe Mitarbeitende, also privatrechtlich Beschäftigte¹⁰, ähnliche Aufgaben wahr wie das öffentlich-rechtlich angestellte Personal. Sie haben zumindest in bestimmten Ämtern (z. B. im Bundesamt für Informatik) eine grosse Bedeutung, wie bereits eine frühere Evaluation der PVK¹¹ aufgezeigt hat. Auch neuere Untersuchungen des Inspektorats VBS oder die Administrativuntersuchung des EFD zum Informatikprojekt Insieme bestätigen die Bedeutung externer Mitarbeitenden.

⁹ Die sechs Evaluationsvorschläge sind im Anhang des PVK-Jahresberichtes 2012 aufgeführt; BBl 2013 3611. Diese sechs Vorschläge haben die Subkommissionen der GPK in einem ersten Schritt aus einer grösseren Auswahl von Themenideen ausgewählt.

¹⁰ Unter dem Begriff «externe Mitarbeitende» werden Personen verstanden, die unter Führung und Verantwortung einer Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung arbeiten, ohne mit einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag nach Bundespersonalgesetz angestellt zu sein.

¹¹ Expertenbezug in der Bundesverwaltung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 16. Juni 2006, BBl 2007 1675 ff.

Im Hinblick auf die Transparenz, die rechtliche Regelung und die Zweckmässigkeit des Beizugs externer Mitarbeitender stellen sich zahlreiche Fragen: So sind die bei externen Firmen und Organisationen (z. B. Universitäten) angestellten oder selbstständigen Mitarbeitenden zwar beim Bund beschäftigt, erscheinen aber nicht in den Personalstatistiken des Bundes. In der Rechnung werden die entsprechenden Kosten nicht als Personalaufwand ausgewiesen, obwohl denkbar ist, dass Personallengpässe und Kürzungen im Personaletat mit externen Mitarbeitenden kompensiert werden. Zudem ergeben sich für Externe, obschon sie ähnliche Aufgaben wie Bundesangestellte wahrnehmen, Unterschiede in Bezug auf deren Bezahlung, Arbeitsbedingungen und rechtliche Stellung. Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Frage, wie die Vertragsverhältnisse einzuordnen sind. Schliesslich ist umstritten, ob der Einsatz von externen Mitarbeitenden aus der Perspektive des Bundes zweckmässig und wirtschaftlich ist, vor allem wenn sich solche Vertragsverhältnisse über längere Zeit erstrecken. Weiter ist die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts zu erwähnen (Urteil B-1687/2010 vom 21. Juni 2011), dass der Personalverleih weder unter das Beschaffungs- noch unter das Personalrecht fällt. Damit erhält die Oberaufsicht in diesem Bereich eine besondere Bedeutung. In diesem Kontext haben die GPK die PVK im Januar 2012 mit einer Evaluation beauftragt.

Hauptfragen

Im Zentrum der Evaluation stehen die folgenden Fragestellungen:

- Wie ist die Transparenz des Beizugs von externen Mitarbeitenden zu beurteilen?
- Wie ist der Beizug von externen Mitarbeitenden aus rechtlicher Sicht zu beurteilen?
- Wie stellen sich die Arbeitsbedingungen von externen Mitarbeitenden im Vergleich zu anderen Mitarbeitenden dar, welche vergleichbare Tätigkeiten ausüben?
- Wie sind Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Beizugs von externen Mitarbeitenden zu beurteilen?

Vorgehen

In einem ersten Schritt hat die PVK die zentral verfügbaren quantitativen Daten (primär die Staatsrechnung und die Statistik Beschaffungszahlungen) ausgewertet, um die Bedeutung von externen Mitarbeitenden in verschiedenen Verwaltungseinheiten soweit möglich abzuschätzen. Im zweiten Schritt konzentrierte sich die Untersuchung auf neun Bundesämter, welche aufgrund der quantitativen Analyse in einem relevanten Umfang externe Mitarbeitende beschäftigen. Die Praxis dieser aus allen sieben Departementen stammenden Ämter wurde im Rahmen von Fallstudien genauer untersucht. Die PVK hat in Zusammenarbeit mit den Ämtern die im Jahr 2012 bestehenden Vertragsverhältnisse mit Bezug zu externen Mitarbeitenden erhoben und eine Auswahl dieser Verträge vertieft analysiert. Zudem hat die PVK Gespräche mit den Verantwortlichen des jeweiligen Bundesamtes und mit Führungsverantwortlichen geführt sowie externe Mitarbeitende und/oder beteiligte Personalvermittler befragt.

Nach vorheriger Konsultation der betroffenen Verwaltungseinheiten wird die PVK ihren Evaluationsbericht der zuständigen Subkommission der GPK-S voraussichtlich im April 2014 vorlegen.

2.3.2

Internationale Kooperationen der Schweizer Armee

Gegenstand

Seit dem sicherheitspolitischen Bericht von 1999 gilt für die Schweiz das Motto «Sicherheit durch Kooperation». Die Armee soll daher aktiv Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften suchen und für sich nutzen, etwa um bei gemeinsamen Übungen die eigenen Fähigkeiten zu überprüfen, um sich neues Wissen anzueignen oder um Übungen und Tests durchführen zu können, die in der Schweiz nicht möglich sind. Obwohl die Armee seither zahlreiche Kooperationen mit anderen Ländern abgeschlossen hat, fehlt es ihr gemäss einer Analyse der ETH Zürich an einer eigentlichen «Kooperationskultur» und klaren, politisch abgestützten Handlungsrichtlinien. Immer wieder sorgen zudem einzelne Kooperationen für Schlagzeilen, in jüngerer Vergangenheit beispielsweise die Zusammenarbeit mit Schweden oder ein Gebirgstraining für russische Soldaten in den Schweizer Bergen.

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

Hauptfragen

Nachdem eine erste Recherche der PVK gezeigt hat, dass die Armee bzw. die Schweiz mit anderen Ländern sowohl Kooperationen im Rüstungsbereich als auch im Ausbildungsbereich eingeht und für die beiden Bereiche unterschiedliche gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten gelten, hat die zuständige Subkommission der GPK-S entschieden, dass die PVK die Kooperationen beider Bereiche untersuchen soll. Die PVK soll dabei insbesondere auch auf mögliche Verknüpfungen der beiden Bereiche oder auf Verknüpfungen der Armeekooperationen mit anderen aussenpolitischen Themen achten.

Die Evaluation der PVK soll insbesondere die folgenden Fragen klären:

Rechtliche Vorgaben

- Sind die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf internationale Kooperationen der Armee klar und zweckmässig?

Strategie

- Wie sind die strategischen Grundlagen hinsichtlich Klarheit und Zweckmässigkeit zu beurteilen?
- Gibt es auf der Ebene der Strategie eine Verknüpfung der beiden Bereiche bzw. eine Verknüpfung der Kooperationen mit anderen (ausssen-)politischen Themen?)

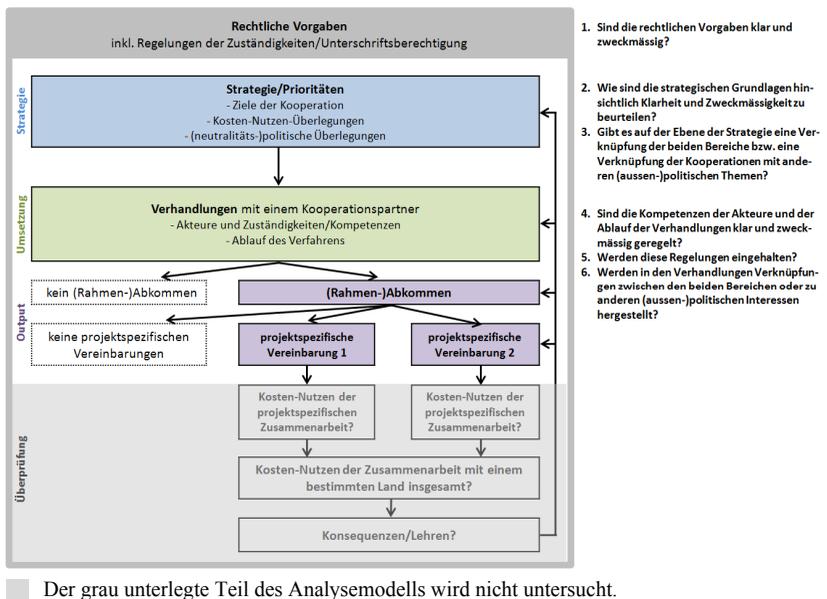
Umsetzung: Prozess und Zuständigkeiten beim Abschluss von Vereinbarungen

- Sind die Kompetenzen der Akteure und der Ablauf der Verhandlungen klar und zweckmässig geregelt?
- Werden die rechtlichen sowie die strategischen und prozessualen Vorgaben eingehalten?
- Werden in den Verhandlungen Verknüpfungen zwischen den beiden Bereichen oder zu anderen (ausssen-)politischen Interessen hergestellt?

Abbildung 2 zeigt das Analysemodell sowie die Hauptfragestellungen im Überblick.

Abbildung 2

Analysemodell und Fragestellungen



Vorgehen

Die PVK wird zur Beantwortung der oben genannten Fragestellungen die relevanten Dokumente (Strategiedokumente, konkrete Rahmenabkommen und darauf basierende, projektspezifische Vereinbarungen usw.) auswerten. Sie wird zudem Interviews mit verantwortlichen Personen der Armee und mit Personen von anderen beteiligten Verwaltungsstellen, insbesondere aus der Direktion für Völkerrecht und dem Bundesamt für Justiz, führen.

Dabei werden einerseits die grundsätzlichen Vorgaben, Strategien und Prozesse für die Kooperationen der Armee dokumentiert und bewertet werden. Andererseits sollen auch die Kooperationen mit bestimmten Ländern bzw. deren Streitkräfte untersucht werden (Fallstudien). Konkret soll die Zusammenarbeit mit zwei bis drei Ländern, mit denen in beiden Bereichen (Rüstung und Ausbildung) Kooperationen bestehen, und die Zusammenarbeit mit zwei bis drei Ländern, mit denen die Schweiz nur in einem Bereich ein Rahmenabkommen hat, genau beschrieben und evaluiert werden.

Die Erhebungen der PVK werden bis im Frühling 2014 dauern. Der Schlussbericht soll der zuständigen Subkommission der GPK-S voraussichtlich im dritten Quartal 2014 vorgestellt werden.

2.3.3

Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsorganen

Gegenstand

In den vergangenen Jahrzehnten wurden staatliche Aufsichts- und Regulierungsfunktionen vermehrt an Organe ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung übertragen. Die Überlegung hinter dieser Auslagerung ist eine politisch möglichst unabhängige Aufgabenerfüllung. Die Übertragung von staatlichen Aufsichts- und Regulierungsaufgaben an solche Organe ist mit Herausforderungen verbunden und bedarf der Steuerung. Das Steuerungssystem ist im Gesetz und den Verordnungen der jeweiligen Einheiten festgehalten und der Bundesrat ist aufgefordert, die Vorgaben dementsprechend umzusetzen. Aufgrund angeblich problematischer Interessenbindungen und fehlendem Know-how der Leitungsgremien solcher Aufsichts- und Regulierungsorganen (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA], Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat [ENSI], Swissmedic etc.) werden diese Organe vermehrt kritisiert. Ebenso wird in Frage gestellt, dass in einigen Aufsichts- und Regulierungsorganen (z. B. Wettbewerbskommission [WEKO]) Interessengruppen einen festen Einsitz haben.

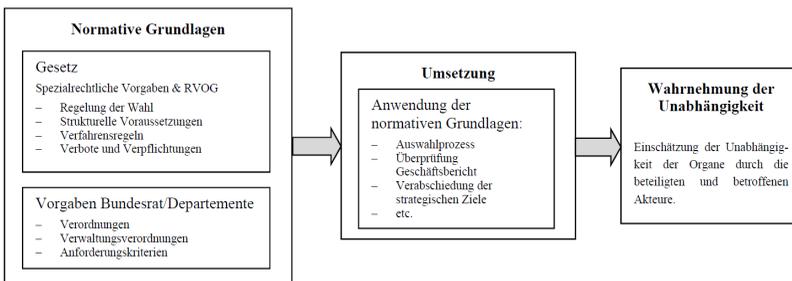
Die GPK haben aufgrund verschiedener Problemhinweise am 27. Januar 2013 beschlossen, die PVK mit einer Evaluation der Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsorganen zu beauftragen.

Hauptfragen

Im Fokus der Untersuchung steht aufgrund der Problemhinweise die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsorganen durch den Bundesrat. Dieser verfügt über unterschiedliche Möglichkeiten, diese Ausgabe wahrzunehmen. Dazu zählen u. a. die Wahl der Leitungsgremien, die Überprüfung der Geschäftsberichte, die Erstellung oder Verabschiedung der strategischen Ziele der Organe. Die PVK-Evaluation hat drei Schwerpunkte: die normativen Grundlagen, deren Umsetzung und die Wahrnehmung der Unabhängigkeit durch die beteiligten und betroffenen Akteure (siehe *Abbildung 3*).

Abbildung 3

Wirkungsmodell



Folgende Fragestellungen werden im Rahmen der Evaluation untersucht:

- Über welche Möglichkeiten zur Sicherstellung der Unabhängigkeit verfügt der Bundesrat bei den einzelnen Organen und wie lassen sich diese klassifizieren?
- Wie ist die Konkretisierung der gesetzlichen Grundlage durch den Bundesrat zu beurteilen?
- Wie ist der Vollzug der normativen Grundlagen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit zu bewerten?
- Wie wird die Unabhängigkeit der Organe durch die beteiligten und betroffenen Akteure eingeschätzt?
- Werden die Entscheide der Organe aus Sicht der beteiligten und betroffenen Akteure und Gerichte effizient, sachgerecht und neutral gefällt?

Vorgehen

Der erste Untersuchungsteil (normative Grundlagen) beruht auf der Analyse von Rechtsgrundlagen und Dokumenten und wird extern durchgeführt. Während die Analyse der gesetzlichen Grundlagen alle Regulierungs- und Aufsichtsorgane umfasst, basiert die Untersuchung der Konkretisierung dieser Vorgaben durch den Bundesrat auf einer Auswahl von Fällen. Diese Auswahl wird im Rahmen des Zwischenberichtes von der zuständigen Subkommission der GPK-S festgelegt. Basierend auf den Erkenntnissen des ersten Untersuchungsteils und anhand von Interviews und Dokumenten wird die PVK zweitens den Vollzug untersuchen. Interviewt werden die beteiligten Akteure in den Departementen sowie Personen aus den Leitungsgremien. Die Gespräche erfolgen persönlich und auf der Basis eines Gesprächsleitfadens. Die Eruiierung der Wahrnehmung der Unabhängigkeit im dritten Teil erfolgt voraussichtlich anhand einer Online-Befragung der beteiligten und betroffenen Akteure. Diese Befragung wird extern durchgeführt.

Die zuständige Subkommission der GPK-S erwartet die Evaluationsergebnisse anfangs des Jahres 2015.

2.3.4 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes

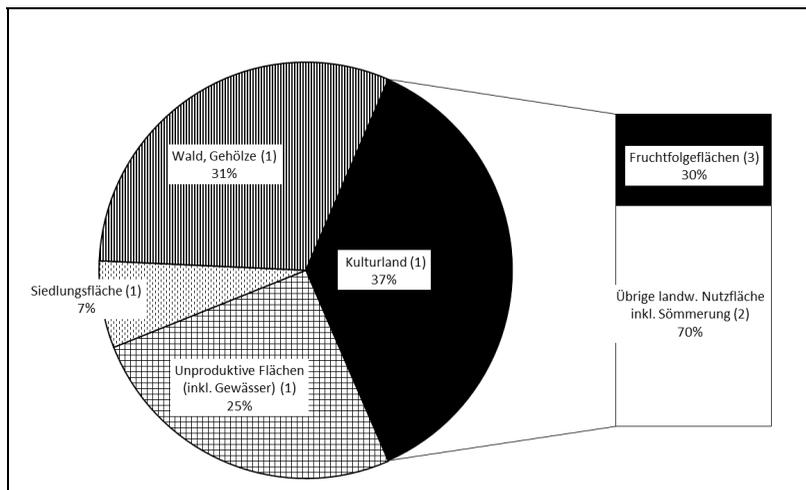
Gegenstand

Der Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland in der Schweiz wird seit Jahrzehnten beklagt, schreitet aber weiter voran. Neben Verkehrs-, Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauten setzen in jüngerer Zeit auch andere Nutzungen wie Golfplätze oder die Revitalisierung von Gewässern die landwirtschaftliche Nutzfläche unter Druck. Verfassung und Gesetz streben einen schonenden Umgang mit Kulturland an. Ein gutes Drittel der Schweizer Landesfläche oder 1,5 Millionen Hektaren sind *Kulturland*, das landwirtschaftlich genutzt wird (inkl. Sömmerungsflächen, siehe *Abbildung 4*). Gemäss Erhebungen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) sind 30 % des Kulturlandes als *Fruchtfolgeflächen* (FFF) ausgeschieden. FFF eignen sich namentlich für den rationellen Anbau von Getreide und anderen Grundnahrungsmitteln, weshalb diesen Flächen aus Sicht der Nahrungsmittelversorgung eine besondere Bedeutung zukommt. Um das beste Landwirtschaftsland zu erhalten, hatte

der Bundesrat 1992 im Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) den Mindestumfang der FFF festgesetzt und auf die Kantone verteilt.

Abbildung 4

Bodennutzung in der Schweiz (Total 41 000 km²)



Quellen: (1) Arealstatistik 1992/97, Bundesamt für Statistik; (2) Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung 2011, Schweizerischer Bauernverband, August 2012; (3) Berechnungen des ARE aufgrund kantonaler Datensätze.

Das Raumplanungsgesetz (RPG)¹² fordert in Artikel 3, dass die zuständigen Behörden die Landschaft schonen und dafür sorgen, dass insbesondere der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben.¹³ Der Bund hat die Oberaufsicht über die Umsetzung der Vorgaben zum Kulturlandschutz durch die Kantone und soll die Sicherung der FFF auch im eigenen Handlungsbereich berücksichtigen, beispielsweise beim Bau von Nationalstrassen. Während der Kulturlandverlust gemäss den Zahlen des Bundesamtes für Statistik stetig fortschreitet, hat der Bund bisher keine Zahlen zu Umfang, Qualität und Entwicklung der FFF publiziert. Fest steht, dass der Druck auf die verbleibenden Fruchtfolgeflächen ebenfalls hoch ist. Es stellt sich die Frage, wie der Bund seine Oberaufsicht wahrnimmt und was er tut, um die Kantone zur Erhaltung von genügenden Flächen für die Landwirtschaft (insbesondere FFF) zu bewegen.

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

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

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

dige Subkommission der GPK-N hat in der Folge in ihrer Sitzung vom 2. September 2013 aufgrund einer Projektskizze der PVK den Fokus der Evaluation festgelegt.

Hauptfragen

Die PVK wird schwerpunktmässig die Umsetzung des SP FFF evaluieren und dabei sowohl die Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug wie auch dessen Bemühungen zur Schonung der FFF bei eigenen Vorhaben in den Blick nehmen. Zudem wird sie die Aufsicht des Bundes über die kantonale Umsetzung der Vorgaben zum Schutz des Kulturlandes näher betrachten, d. h. die Bemühungen zur Erhaltung landwirtschaftlichen Kulturlandes insgesamt, egal ob dieses Land von den Kantonen als Teil des vom Bund erlassenen FFF-Kontingentes ausgeschieden wurde oder nicht.

Im Vordergrund der Evaluation stehen die folgenden Fragen:

- Inwieweit erlauben die dem Bund vorliegenden Informationen zur Entwicklung der FFF und zur Entwicklung des Kulturlandverbrauchs in den Kantonen eine angemessene Aufsicht?
- Wie zweckmässig sind die Vorgaben des Bundes, um geeignete Flächen als FFF zu identifizieren und zu erhalten?
- Wie prüft der Bund im Rahmen der Richtplangenehmigung, ob die Kantone den Erhalt der FFF und den Kulturlanderhalt angemessen berücksichtigen? Insbesondere: Wie prüft er die Qualität der Interessenabwägungen zwischen Erhalt der FFF sowie Kulturlanderhalt und konkurrierenden Planungszielen?
- Inwieweit nutzt der Bund seine weiteren Handlungsmöglichkeiten¹⁴, um die Kantone zur Sicherung der ihnen zugewiesenen FFF-Mindestflächen und zur Schonung des Kulturlandes zu bewegen?
- Wie beurteilen die zuständigen kantonalen Stellen die Aufsicht des Bundes über die Umsetzung des SP FFF und die Umsetzung der Vorgaben zum Kulturlanderhalt insgesamt?
- Wie ist die Umsetzung des SP FFF bei Vorhaben des Bundes zu beurteilen? Insbesondere: Liegt entsprechenden Entscheiden eine angemessene, d. h. weder lückenhafte noch offensichtlich falsche Interessenabwägung vor?

Zudem wird die PVK im Auftrag der zuständigen Subkommission prüfen, inwieweit der Kulturlandverlust durch Vergandung in die Untersuchung einbezogen werden kann.

Vorgehen

Um die oben aufgeführten Fragen zu beantworten, sind folgende Untersuchungselemente geplant:

- *Analyse aller aktuellen kantonalen Richtpläne*, die der Bundesrat genehmigt hat: Entsprechend der Fragestellung wird es vor allem darum gehen, den Stellenwert des Kulturlanderhalts in den Richtplänen und die Qualität der damit verbundenen Interessenabwägung zu untersuchen.

¹⁴ Zum Beispiel Konkretisierung der Vorgaben in Vollzugshilfen, informelle Intervention bei den Kantonen, Einsatz von Rechtsmitteln bei Nutzungsplanungen.

- *Analyse von Vorhaben des Bundes*: Bei einer Auswahl von Bundesvorhaben, vornehmlich in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Strassen oder des VBS, wird geprüft, ob die Interessenabwägung den Anforderungen gemäss der jüngeren Rechtsprechung genügt. Zudem soll analysiert werden, wie das verwaltungsinterne Verfahren konkret abgelaufen ist.
- *Gespräche mit den verantwortlichen Vollzugsträgern* auf Stufe Bund und in ausgewählten Kantonen zur Analyse und Beurteilung der Umsetzung des SP FFF und des Vollzug des RPG: Die Gespräche haben primär zum Ziel, die Rolle des Bundes möglichst differenziert zu rekonstruieren und aus der Sicht der beteiligten Kantone zu beurteilen. Allenfalls wird die PVK auch eine *schriftliche Befragung der zuständigen kantonalen Fachstellen* durchführen. Vorgesehen sind zudem *Gespräche mit Interessenvertretern* (Landwirtschaft, Landschaftsschutz, Wirtschaft) und unabhängigen Experten (Wissenschaft).

Die Präsentation des Schlussberichts ist für das erste Quartal 2015 geplant.

2.4 Neue Evaluationen im Jahr 2014

Im Themenprozess 2013 hat die PVK nach Absprache mit den GPK bei ihren Vorschlägen für neue Evaluationen bewusst Schwerpunkte gesetzt, weil die in der laufenden Legislatur bisher beschlossenen Evaluationen nicht gleichmässig auf die verschiedenen Subkommissionen und ihrer Zuständigkeitsbereiche verteilt sind. Um den GPK eine ausgeglichene Themensetzung im Laufe der Legislatur zu ermöglichen, hat sie im Bereich EJPB/BK bewusst einen Schwerpunkt gesetzt (vier Vorschläge zur Priorisierung in den Subkommissionen). In diesem ist bisher nur eine Evaluation in der laufenden Legislatur beschlossen worden. Dagegen hat die PVK keine neuen Evaluationen im Bereich EDI/UVEK für das Jahr 2014 vorgeschlagen, da diese Subkommissionen in der laufenden Legislatur bisher am meisten berücksichtigt wurden (drei Evaluationen). In den bisher weder über- noch unterrepräsentierten Bereichen EDA/VBS und EFD/WBF hat die PVK zwei bzw. drei Themenvorschläge zur Priorisierung in den Subkommissionen ausgearbeitet.

Aufgrund der Priorisierung in den Subkommissionen hat die PVK je zwei Vorschläge in den drei genannten Bereichen vertieft abgeklärt. Dabei hat sich gezeigt, dass nur vier Vorschläge zum jetzigen Zeitpunkt zur Ausführung empfohlen werden können. In der Folge haben die GPK am 31. Januar 2014 aus diesen vier Evaluationsvorschlägen¹⁵ folgende zwei Untersuchungen für ihr Jahresprogramm 2014 ausgewählt:

- Gehen der Schweiz die (guten) Diplomattinnen und Diplomaten aus?
- Berufsbildungspolitik: Korrekte Steuerung durch die Bundesverwaltung?

¹⁵ Die Vorschläge der PVK für Evaluationen im Jahr 2014:

- EJPB/BK: 1. Greifen die Regeln gegen Scheinehen? 2. Wirksamkeit und Kosten der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.
- EDA/VBS: Gehen der Schweiz die (guten) Diplomattinnen und Diplomaten aus?
- EFD/WBF: Berufsbildungspolitik: Korrekte Steuerung durch die Bundesverwaltung?

3

Verwendung des Expertencredits

Für den Beizug externer Experten und Expertinnen hat die PVK im Berichtsjahr total 160 100 Franken verwendet. In *Tabelle 2* ist die Aufteilung dieses Betrags auf die einzelnen Untersuchungen dargestellt.

Tabelle 2

Verwendung des Expertencredits im Jahr 2013

Untersuchung	Aufwand in Fr.	Status
Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen	100 700	abgeschlossen
Zulassung und Überprüfung von Medikamenten in der OKP	35 600	abgeschlossen
Beizug externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Bundesverwaltung	1 600	laufend
Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsorganen	22 200	laufend

4

Vorträge und Lehrveranstaltungen

Um ihre Aktivitäten und Forschungsergebnisse auch in der interessierten Öffentlichkeit bekannt zu machen und im akademischen Umfeld bekannt zu machen nimmt die PVK an universitären Lehrveranstaltungen und Fachtagungen teil. Mitarbeitende der PVK referierten unter anderem im Rahmen:

- des Symposiums der EVALROM SEVAL Challenges and practices in the development of a national evaluation system, Bukarest,
- einer vom Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) et la Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) organisierten Weiterbildungsveranstaltung Performance audit of public funds spending in Switzerland,
- einer Lehrveranstaltung des politikwissenschaftlichen Seminars der Universität Luzern (Thema: Parlament, Bundesverwaltung und PVK),
- der Vorlesung Politikevaluation an der Universität Bern (Gastvorträge zur Qualität und Nutzung von Evaluationen und zur PVK als Beispiel einer institutionalisierten Evaluationsstelle auf Bundesebene).

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

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

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

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

Originalsprache des Berichtes: Deutsch