



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 20. Juni 2022

Schlüsselbegriffe



Ausserparlamentarische Kommissionen

Ausserparlamentarische Kommissionen beraten den Bundesrat und die Bundesverwaltung ständig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Es gibt zwei Arten: Behörden- und Verwaltungskommissionen.

Verwaltungskommissionen

Gegenwärtig existieren 84 Verwaltungskommissionen. Im Gegensatz zu Behördenkommissionen können sie keine Entscheide treffen, sondern haben nur eine beratende und vorbereitende Funktion.



Ständige Beratung

Im Rahmen der ständigen Beratung begutachten Verwaltungskommissionen beispielsweise Entwürfe der Verwaltung nach fachlichen Gesichtspunkten oder verfassen Stellungnahmen.

Einsetzungsverfügung

Jede ausserparlamentarische Kommission wird durch Verfügung des Bundesrates eingesetzt. Darin wird beschrieben, warum sie notwendig ist und welche Aufgaben sie zu erfüllen hat.



Gesamterneuerung

Alle vier Jahre überprüft die Verwaltung, koordiniert durch die Bundeskanzlei, die Notwendigkeit, Aufgaben und Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen, bevor der Bundesrat die Gesamterneuerungswahl der Mitglieder vornimmt.

Das Wichtigste in Kürze

Die Verwaltungskommissionen sind mehrheitlich recht- und zweckmässig eingesetzt und nehmen mit Ausnahme einzelner überholter Kommissionen ihren Auftrag der ständigen Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung wahr. Die Einsetzungsverfügungen weisen aber Schwächen auf, die auch dazu führen, dass gewisse Leistungen der Kommissionen wenig genutzt werden.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2021 mit einer Evaluation der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen.

An ihrer Sitzung vom 22. März 2021 hat die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK des Ständerates (GPK-S) entschieden, dass die Evaluation die Einsetzung und die Leistungen der Verwaltungskommissionen sowie die Nutzung dieser Leistungen durch die Verwaltung untersuchen soll. Zudem solle die PVK prüfen, inwiefern die Aufgaben der Kommissionen auch durch externe Beratungsmandate erfüllt werden könnten.

Die Evaluation stützt sich einerseits auf eine Online-Umfrage, die rund 1000 Mitglieder und fast alle Sekretariate der Verwaltungskommissionen beantworteten. Andererseits liess die PVK im Rahmen eines externen Mandats durch Strategos SA Fallstudien erstellen, bei welchen neun Kommissionen vertieft untersucht wurden. Insgesamt wurden knapp 50 Interviews mit Personen aus der Verwaltung und mit Mitgliedern der Kommissionen geführt. Zudem hat die PVK Dokumentenanalysen durchgeführt und ein juristisches Kurzgutachten bei Prof. Dr. Uhlmann in Auftrag gegeben. Die Evaluation kommt zu den nachfolgenden Hauptergebnissen:

Verwaltungskommissionen sind ein flexibles Instrument

Die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen dazu, wofür und wie Verwaltungskommissionen eingesetzt werden, sind zweckmässig. Der darin verwendete Begriff der ständigen Beratung ist sehr breit gefasst, und folglich kann die Verwaltung den Aufgabenbereich der Kommissionen flexibel bestimmen (Ziff. 3.1). Die Prozesse für die Einsetzung und Gesamterneuerung der Kommissionen sind ebenfalls insgesamt zweckmässig, wobei die Bewirtschaftung der Mitgliederdatenbank aufwendig und ineffizient ist (Ziff. 3.2).

Einsetzungsverfügungen werden nur oberflächlich überprüft

Der Bundesrat setzt die Verwaltungskommissionen mittels Verfügung ein. Die Verwaltung überprüft den Inhalt dieser Einsetzungsverfügungen nur oberflächlich und passt sie auch nur selten an. Rund jede zehnte Einsetzungsverfügung weicht von den rechtlichen Vorgaben zur Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen ab. Zudem sind die Aufgaben gewisser Kommissionen nicht ausreichend klar definiert (Ziff. 3.3), was dazu führt, dass diese Leistungen erbringen, die sich nicht an einen klaren Adressaten in der Bundesverwaltung richten (Ziff. 4.1). Dass Einsetzungsverfügungen nicht hinterfragt werden, führte in der Corona-Krise bei der Eidgenössischen Pandemiekommission (EKP) zu einem offensichtlichen Problem: Obwohl in der

Verfügung Aufgaben zur Pandemiebewältigung aufgeführt waren, kam ihr praktisch keine Rolle zu (Ziff. 5.2).

Obsoleter Verwaltungskommissionen werden nicht abgeschafft

Einzelne Kommissionen tagen nur selten oder nie, was nicht einer ständigen Beratung entspricht. Dennoch beantragten die Departemente im Rahmen der Überprüfung 2018 nicht, sie aufzulösen. Die Gründe, weshalb diese Kommissionen trotzdem weiter eingesetzt werden, sind unterschiedlich. Oft hat die Verwaltung darauf verwiesen, dass gewisse Kommissionen in einem Gesetz verankert sind und dieses geändert werden müsste, wenn man sie streichen wollte. Gestützt auf seine Organisationskompetenz kann der Bundesrat jedoch auch ohne Gesetzesrevision Aufgaben von Kommissionen anderweitig verteilen, wenn sie dadurch besser erfüllt werden (Ziff. 3.5).

Verwaltungskommissionen sind aus kompetenten Personen und weitgehend entsprechend den rechtlichen Vorgaben zusammengesetzt

Die Vorgaben in Gesetz und Verordnung zur Zusammensetzung der Kommissionen, z. B. in Bezug auf Geschlecht, Sprache und Region, sind weitgehend eingehalten. Abweichungen davon sind in der Regel plausibel begründet. Nicht eingehalten wird allerdings die Vorgabe, dass Angehörige der Bundesverwaltung nur in begründeten Einzelfällen als Mitglieder einer Kommission gewählt werden dürfen. Knapp der Hälfte der Kommissionen gehört mindestens ein Mitglied der Bundesverwaltung an, wobei dies meist plausibel begründet wird. Obwohl die Vorgaben zur Zusammensetzung die Auswahl möglicher Mitglieder einschränken, sind die Kommissionen zudem nach breiter Auffassung mit kompetenten Personen besetzt (Ziff. 3.6).

Verwaltung nutzt die Kommissionsleistungen, sofern diese an sie gerichtet sind

Die Leistungen der Verwaltungskommissionen sind für die Bundesverwaltung grossmehrerheitlich von guter Qualität, weil sie sich einerseits durch die Expertise der Mitglieder auszeichnen und andererseits das Produkt einer Koordination von verschiedenen Meinungen und Interessen darstellen. Jene Kommissionsleistungen die klar an die Verwaltung gerichtet sind, entsprechen einem Bedürfnis der derselben. (Ziff. 4.1). Die Verwaltung nutzt sie in der Regel als Teil der Grundlagen, auf die sie sich bei ihrer Arbeit stützt. Neben der fachlichen Beratung durch die Verwaltungskommissionen fliessen bei Entscheiden des Bundesrates und der Verwaltung aber immer auch politische Überlegungen mit ein (Ziff. 5.2).

Kosten fallen mehrheitlich bei den Sekretariaten, nicht bei den Mitgliedern an

Die Kosten, die durch die Kommissionen entstehen, fallen mehrheitlich bei den Sekretariaten in Form von Lohnkosten der Mitarbeitenden an. Die Taggelder für die Kommissionsmitglieder machen dagegen einen kleineren Anteil aus. Die Kommissionssekretariate werden von den Mitgliedern durchgehend als kompetent eingestuft und sind zentral, damit die Milizkommissionen ihre Leistungen erbringen können. Insbesondere sind sie für eine gute Verbindung zur Bundesverwaltung unerlässlich (Ziff. 4.3).

Externe Aufträge können die Arbeit von Verwaltungskommissionen kaum ersetzen

Nur sehr vereinzelt lassen sich Aufgaben der Kommissionen in Form von Mandaten an Externe auslagern. Insbesondere können die Arbeiten ganzer Kommissionen nicht ersetzt werden, denn ein grosser Mehrwert der Kommissionen besteht darin, dass sie konsolidierte Meinungen und Expertisen liefern, was externe Mandate nur begrenzt können. Zudem verfügen die Mitglieder, indem es sich um ständige Kommissionen handelt, mit der Zeit über Kenntnisse der Thematik und des Kontexts (Ziff. 6.1). Schliesslich ist zu erwarten, dass die Leistungserbringung bei externen Mandaten teurer ausfallen würde als bei einer Kommission, weil die Mitglieder insbesondere mit der bestehenden Taggeldregelung deutlich kostengünstiger arbeiten (Ziff. 6.2).