Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2022
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung

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).

Obsolete 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 grossmehrheitlich 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).

Inhaltsverzeichnis

Schlüsselbegriffe **2**

Das Wichtigste in Kürze **3**

1 Einleitung **8**

1.1 Ausgangslage und Fragestellungen der Evaluation 8

1.2 Vorgehen 9

1.3 Grenzen der Evaluation 12

1.4 Aufbau des Berichtes 13

2 Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen **13**

2.1 Rechtsrahmen und Ziele 13

2.2 Übersicht über die ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen 15

3 Einsetzung der Verwaltungskommissionen **16**

3.1 Die rechtlichen Vorgaben sind mehrheitlich zweckmässig 17

3.2 Die Vorgaben zur Überprüfung und Gesamterneuerung sind insgesamt zweckmässig, die Bearbeitung der Datenbank ist jedoch aufwendig 18

3.3 Die Notwendigkeit und die Aufgaben sind in Einsetzungsverfügungen oft nicht detailliert festgehalten 20

3.4 Die Einsetzungsverfügungen werden nur oberflächlich überprüft 22

3.5 Obsolete Kommissionen werden nicht abgeschafft 24

3.6 Die Kommissionen sind mit kompetenten Personen und weitgehend entsprechend den Vorgaben zusammengesetzt 25

4 Leistungen der Verwaltungskommissionen **28**

4.1 Die Leistungen sind qualitativ gut, entsprechen jedoch nicht immer einem Bedürfnis der Verwaltung 28

4.2 Die Leistungen der Kommissionen erfolgen rechtmässig 30

4.3 Die Kosten fallen mehrheitlich bei den Sekretariaten an 32

4.4 Wegen tiefer Ansätze werden zusätzliche Taggelder bezahlt, was intransparent ist 34

5 Nutzung der Leistungen durch die Verwaltung **35**

5.1 Nicht für alle Kommissionen sind die Adressaten ihrer Leistungen klar 36

5.2 Die Verwaltung nutzt die Leistungen, auch wenn dies nicht immer ersichtlich ist 37

6 Externe Aufträge als Alternative zu Verwaltungskommissionen **39**

6.1 Eine gleichwertige Leistungserbringung durch externe Mandate ist kaum möglich 40

6.2 Externe Aufträge verursachen meist höhere Kosten 41

7 Schlussfolgerungen 42

7.1 Verwaltungskommissionen sind ein flexibles Instrument 43

7.2 Einsetzungsverfügungen werden nur oberflächlich überprüft 43

7.3 Obsolete Verwaltungskommissionen werden nicht abgeschafft 44

7.4 Verwaltungskommissionen sind aus kompetenten Personen und weitgehend entsprechend den rechtlichen Vorgaben zusammengesetzt 44

7.5 Leistungen werden von der Verwaltung tatsächlich genutzt, sofern sie an diese gerichtet sind 44

7.6 Kosten fallen mehrheitlich bei den Sekretariaten und nicht bei den Mitgliedern an 45

7.7 Externe Aufträge können die Arbeit von Verwaltungskommissionen kaum ersetzen 45

Abkürzungsverzeichnis 46

Literatur- und Dokumentenverzeichnis 48

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner 50

Impressum 61

Anhänge

1 Herangehensweise der Evaluation 52

2 Bewertungskriterien 53

3 Übersicht Verwaltungskommissionen (Stand März 2022) 57

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellungen der Evaluation

Verwaltungskommissionen sind ausserparlamentarische Kommissionen, welche die Exekutive beraten. Sie können eingesetzt werden, wenn die Bundesverwaltung nicht über das notwendige Fachwissen verfügt, wenn die Kantone sowie weitere interessierte Kreise frühzeitig einbezogen werden sollen oder die Aufgabenerfüllung durch eine nicht weisungsgebundene Einheit der dezentralen Bundesverwaltung erfolgen soll. Gegenwärtig existieren 84 Verwaltungskommissionen mit sehr diversen Aufgaben. Sie verteilen sich auf alle sieben Departemente.[1] Die Verwaltungskommissionen werden alle vier Jahre überprüft und durch den Bundesrat im Rahmen einer Gesamterneuerungswahl neu bestellt.

Indem die Verwaltung auf den Sachverstand der Kommissionsmitglieder zurückgreift, kann sie im Idealfall auf den Ausbau ihrer eigenen Strukturen verzichten. Ausserparlamentarische Kommissionen gibt es seit der Entstehung des Bundesstaates im Jahr 1848. In den 1970er-Jahren kam Kritik an den ausserparlamentarischen Kommissionen als fünfte Gewalt im Staat auf.[2] Eine Untersuchung der PVK in den 1990er-Jahren ergab, dass der Einfluss der Kommissionen insofern beschränkt war, als sie dem Parlament keine Entscheide vorwegnahmen.[3] In parlamentarischen Vorstössen und den Medien werden dennoch regelmässig die Zusammensetzung, Leistungen und Kosten sowie der Nutzen von Verwaltungskommissionen kritisiert.[4] Die Bundeskanzlei (BK) hat 2018 eine erweiterte Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen durchgeführt; da bei der anschliessenden Gesamterneuerungswahl aber kaum substanzielle Anpassungen an der Liste der Kommissionen vorgenommen wurden, kann die Wirkung dieser Überprüfung bezweifelt werden.[5]

Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) am 26. Januar 2021 die PVK mit einer Evaluation zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen beauftragt. Die zuständige Subkom-

1 Siehe Anhang 3.
2 Rebmann, Frédéric / Mach, André (2013): Die ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes. In: Ladner Andreas et al. (Hrsg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: NZZ Verlag, 167–182.
3 Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (1994): Funktion und Einfluss von ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes, Schlussbericht zuhanden der GPK, Bern, 31.3.1994.
4 Siehe z. B. Mo. Bigler «Ausserparlamentarische Kommissionen auf das Notwendige reduzieren» vom 12.12.2016 (16.3967); Ip. Romano «Ausserparlamentarische Gremien. Bleiben die italienische Schweiz und die sprachliche Vielfalt des Landes wieder auf der Strecke?» vom 19.12.2019 (19.4524); Das Kommissionsheer des Bundes. In: Tages-Anzeiger, 19.09.2018, Le 110 commissioni. In: La Domenica, 27.3.2022.
5 Bericht vom 29.4.2020 über die Gesamterneuerung der ausserparlamentarischen Kommissionen, Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes durch den Bundesrat für die Amtsperiode 2020–2023 (BBl **2020** 4549, hier 4553), *im Folgenden* «Bericht über die Gesamterneuerung».

mission EJPD/BK der GPK des Ständerates (GPK-S) beschloss auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK am 22. März 2021, dass die Evaluation die folgenden Fragestellungen beantworten soll:

- Werden die Verwaltungskommissionen recht- und zweckmässig eingesetzt? (Kap. 3)
- Erbringen die Verwaltungskommissionen für den Bundesrat und die Verwaltung mit angemessenem Aufwand zweck- und rechtmässige Leistungen? (Kap. 4)
- Werden die Leistungen der Verwaltungskommissionen durch den Bundesrat und die Bundesverwaltung angemessen genutzt? (Kap. 5)
- Könnten die Aufgaben der Verwaltungskommissionen zweckmässig und kosteneffizienter durch externe Beratungsmandate erfüllt werden? (Kap 6)

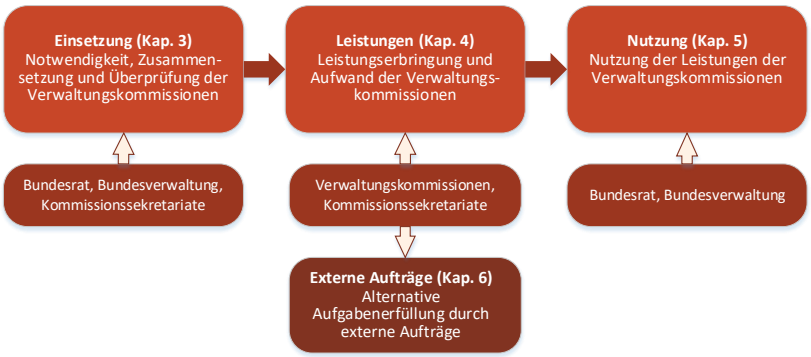
1.2 Vorgehen

Zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen untersuchte die PVK die ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen mittels verschiedener Methoden der Datenerhebung und Datenanalyse. Anhang 1 am Ende des Berichtes enthält eine Übersicht über die Herangehensweise der Evaluation, während Anhang 2 die Elemente erläutert, auf denen die systematischen Bewertungen der PVK beruhen.

Um die Fragestellungen zu beantworten, folgte die Evaluation dem in Abbildung 1 dargestellten Analyseschema. Demnach wird eine Verwaltungskommission durch den Bundesrat eingesetzt (Fragestellung 1, beantwortet in Kap. 3). Für die Vorbereitung der Einsetzung sind die Bundesverwaltung und das jeweilige Kommissionssekretariat zuständig. Nach der Einsetzung erbringt eine Verwaltungskommission mit Unterstützung ihres Sekretariats Leistungen zuhanden des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Fragestellung 2, vgl. Kap. 4). Diese Leistungen werden vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung genutzt (Fragestellung 3, vgl. Kap. 5). Ebenfalls prüfte die Evaluation die Möglichkeit, Leistungen von Kommissionen durch externe Mandate zu ersetzen (Fragestellung 4, vgl. Kap. 6).

Abbildung 1

Analyseschema ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen



Die Evaluation stützt sich grösstenteils auf Online-Umfragen der Mitglieder und der Sekretariate aller Verwaltungskommissionen sowie auf Fallstudien, in welchen neun Kommissionen mittels Dokumentenanalysen und Interviews vertieft untersucht wurden (siehe Tabelle 1). Daneben hat die PVK eine Dokumentenanalyse und Interviews zu allgemeinen Aspekten durchgeführt, ein Kurzgutachten zu rechtlichen Fragestellungen eingeholt und eine Kostenschätzung vorgenommen.

Tabelle 1

Methodenübersicht

		Fallstudien					
	Online-Umfragen	Interviews	Dokumentenanalyse	Dokumentenanalyse	Allgemeine Interviews	Kurzgutachten	Kostenschätzung
Einsetzung	✓			✓	✓	✓	
Leistungen	✓	✓	✓		✓		
Nutzung durch die Verwaltung	✓	✓	✓		✓		
Leistungserbringung durch externe Aufträge	✓	✓	✓		✓		✓

Die *Online-Umfragen* bei den Mitgliedern und den Sekretariaten der Kommissionen lieferten Evidenz für die Bewertung der Einsetzung, der Leistungserbringung durch die Kommissionen, der Nutzung der Leistungen durch die Verwaltung und für die Einschätzung einer potenziellen Externalisierung der Leistungserbringung. Sie wur-

den im November und Dezember 2021 durchgeführt. Einbezogen wurden die 81 Verwaltungskommissionen, welche seit mindestens 2019 bestehen.

Die PVK erhielt von 79 der 81 kontaktierten Kommissionssekretariaten einen ausgefüllten Fragebogen, womit die Rücklaufquote 98 Prozent betrug. Bei den Mitgliedern wurden zusätzlich zu den gegenwärtigen noch alle ehemaligen, ab 2016 in den Kommissionen vertretenen Personen einbezogen. Von den 1594 angeschriebenen Mitgliedern haben 1096 an der Befragung teilgenommen. 1020 ausgefüllte Fragebogen konnten für die Auswertungen verwendet werden, was einer Rücklaufquote von 66 Prozent entspricht. Die detaillierten Ergebnisse sind in einem Arbeitspapier der PVK zu finden.[6]

Anhand von *Fallstudien* zu neun Verwaltungskommissionen wurden in erster Linie die Leistungen und deren Nutzung wie auch die mögliche Externalisierung von Leistungen vertieft untersucht und bewertet. Grundlage für die Fallstudien bildeten Dokumentenanalysen und Leitfadeninterviews. Eine systematische Vorauswahl von typischen Kommissionen traf die PVK auf Basis der codierten Einsetzungsverfügungen und insbesondere mit Blick auf die Kosten, die Aufwände für die Sekretariate und die Abweichungen von den Vorgaben zur Zusammensetzung. Auf dieser Grundlage wählte die zuständige Subkommission der GPK-S die zu untersuchenden Fälle am 23. Juni 2021 aus (siehe Tabelle 2). Die Fallstudie zur Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) hat die PVK selbst durchgeführt; die übrigen acht Fälle hat die Strategos SA im Auftrag der PVK analysiert. Die detaillierten Ergebnisse aller neun Fallstudien sind im Expertenbericht von Strategos zu finden.[7]

Tabelle 2

Fallauswahl

Abkürzung	Kommission	Departement
EKFF	Eidgenössische Kommission für Familienfragen	EDI
EKLB	Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung	UVEK
EKM	Eidgenössische Migrationskommission	EJPD
EKP	Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (Musterfallstudie, von der PVK durchgeführt)	EDI
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus	EDI
FaKo	Eidgenössische Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter Straftäter	EJPD
KBBK	Kommission für das Beschaffungswesen Bund–Kantone	WBF

6 Ergebnisse der Online-Umfrage zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen, Arbeitspapier der PVK im Rahmen der Evaluation der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen vom 20.6.2022 (*im Folgenden* «Umfrageergebnisse PVK»).

7 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires: neuf études de cas. Mandant: Contrôle parlementaire de l'administration. Lausanne 24.5.2022.

Abkürzung	Kommission	Departement
KHSt	Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden	EFD
SUK	Schweizerische UNESCO-Kommission	EDA

Die *Dokumentenanalyse* lieferten der PVK Grundlagen zur Bewertung der Einsetzung. Insbesondere hat sie die Einsetzungsverfügungen aller Verwaltungskommissionen codiert und nach verschiedenen Indikatoren ausgewertet. Daneben verwertete die PVK die Erhebungen zu den ausserparlamentarischen Kommissionen, welche die BK im Jahr 2018 als Vorbereitung der letzten Gesamterneuerungswahlen durchgeführt hatte.

In *Leitfadeninterviews* mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, insbesondere der Generalsekretariate der Departemente und der BK, hat die PVK Fragen, die sich fallübergreifend im Zusammenhang mit ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen stellen, erörtert.

Zur juristischen Klärung des Begriffs der ständigen Beratung der Verwaltungskommissionen in den Rechtsgrundlagen bestellte die PVK bei Prof. Dr. Uhlmann ein *Kurzgutachten*.[8]

Zusätzlich zur Prüfung der Möglichkeiten einer Externalisierung von Aufgaben der Verwaltungskommissionen anhand der Online-Befragungen, der Fallstudien und der Leitfadeninterviews hat die PVK für eine spezifische Leistung einer Kommission auf der Grundlage eines durch die PVK erstellten Pflichtenhefts potenzielle Auftragnehmende eingeladen, die *Kosten* zu *schätzen*, sollte diese extern erfüllt werden. Dabei handelte es sich um die Leistung einer im Rahmen der Fallstudien untersuchten Kommission, die sich nach Ansicht der PVK in einem Auftrag an potenzielle Auftragnehmende formulieren liess.

Die Erhebungen und die Analysen wurden hauptsächlich zwischen August 2021 und Januar 2022 durchgeführt. Die vorläufigen Untersuchungsergebnisse wurden mit den Generalsekretariaten im Februar 2022 im Rahmen der Leitfadeninterviews besprochen. Im gleichen Zeitraum legte die PVK die Ergebnisse der einzelnen Fallstudien den zuständigen Kommissionssekretariaten vor. Im April 2022 hatten die betroffenen Departemente sowie die BK die Möglichkeit, zum Berichtsentwurf und zu den begleitenden Dokumenten Stellung zu nehmen.

1.3 Grenzen der Evaluation

Die vorliegende Evaluation befasst sich mit den ausserparlamentarischen Kommissionen, die rechtlich als rein beratende Verwaltungskommissionen gelten, während Behördenkommissionen mit Entscheidkompetenzen nicht Gegenstand sind (vgl.

8 Uhlmann, Felix (2022): Kurzgutachten betreffend Begriff der ständigen Beratung für Verwaltungskommissionen nach Art. 57*a* Abs. 1 RVOG vom 17.1.2022 im Auftrag der PVK, Rz. 18.

Ziff. 2.1). In einer Evaluation aus dem Jahr 2015 hat die PVK bereits deren Unabhängigkeit untersucht.[9]

Die Abgrenzungen der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen gegenüber anderen beratenden Gremien wurden entsprechend der Priorisierung der zuständigen Subkommission der GPK-S ebenfalls nicht untersucht.

Die Fallstudien verdeutlichten die Vielfalt der Tätigkeiten der Verwaltungskommissionen und erlaubten es, die Funktionsweise bestimmter Kommissionen vertieft zu erfassen. Die Erkenntnisse treffen aber oft nur auf bestimmte Kommissionen zu. Da zudem im Rahmen der einzelnen Fallstudie nur die zentralen Personen befragt werden konnten, sind die Ergebnisse von deren Aussagen stark abhängig.[10] Im Februar 2022 hatten die betroffenen Kommissionssekretariate die Möglichkeit, zum jeweiligen Fallstudienentwurf Stellung zu nehmen.

Weniger vertiefte, dafür breiter abgestützte Ergebnisse liessen sich mit den Online-Umfragen gewinnen. Anhand dieser sowie der Fallstudien hat die PVK die Nutzung der Leistungen der Kommissionen durch die Verwaltung bewertet, weil die Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung ihr gesetzlicher Zweck darstellt (vgl. Ziff. 2.1). Vereinzelt zielen Leistungen von Kommissionen aber auf Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung ab. Die Nutzung durch diese wurde nicht erfasst.

1.4 Aufbau des Berichtes

Der Bericht stellt im folgenden Kapitel die ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen kurz vor, indem der Rechtsrahmen und die Ziele dieser Kommissionen beschrieben werden sowie ein Überblick über die aktuellen Verwaltungskommissionen gegeben wird. Danach folgen vier Kapitel, die der Beantwortung der Evaluationsfragestellungen gewidmet sind: Das dritte Kapitel beurteilt die Recht- und die Zweckmässigkeit der Einsetzung, das vierte Kapitel setzt sich mit der Frage der Zweckmässigkeit der Leistungen und der Angemessenheit des Aufwands auseinander, im fünften Kapitel wird die Nutzung der Leistungen durch die Verwaltung bewertet und im sechsten Kapitel werden die Zweckmässigkeit und Effizienz einer externen Aufgabenerfüllung geklärt. Im siebten Kapitel werden die Schlussfolgerungen gezogen.

2 Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen

2.1 Rechtsrahmen und Ziele

Der Bundesrat stützt sich für die Erfüllung der Aufgaben, die ihm durch Verfassung oder Gesetz übertragen werden, in erster Linie auf die Bundesverwaltung. Diese verfügt über Sachkenntnisse, doch kann es mitunter vorkommen, dass zusätzliches Wis-

9 PVK (2015): Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Bericht der PVK vom 2.2.2015 zuhanden der GPK-S (BBl **2016** 1723).

10 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 3.6.

sen beigezogen werden muss.[11] Artikel 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)[12] ermöglicht dem Bundesrat und den Departementen deshalb in sehr allgemeiner Form die externe Beratung durch Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Genauer gesetzlich geregelt ist die Möglichkeit, dass der Bundesrat ausserparlamentarische Kommissionen einsetzt, die den Zweck haben, den Bundesrat und die Bundesverwaltung ständig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beraten (Art. 57*a* Abs. 1 RVOG). Die ausserparlamentarischen Kommissionen zählen zur sogenannten Milizverwaltung des Bundes, d. h. sie erfüllen staatliche Aufgaben, bestehen aber ausschliesslich oder teilweise aus Personen, die diese Aufgaben nebenberuflich ausüben.[13]

Ausserparlamentarische Kommissionen sind ihrer Funktion nach entweder Verwaltungs- oder Behördenkommissionen (Art. 8*a* Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV)[14]. Verwaltungskommissionen haben rein beratende und vorbereitende Funktionen (Art. 8*a* Abs. 2 RVOV). Behördenkommissionen wie die Wettbewerbskommission (Weko) oder die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) sind zudem mit gesetzlich verankerten Entscheidungsbefugnissen ausgestattet (Art. 57*a* Abs 2 RVOG und Art. 8*a* Abs. 3 RVOV). Für Verwaltungskommissionen ist eine gesetzliche Grundlage nicht zwingend.

Der Bundesrat setzt Verwaltungskommissionen ein und wählt deren Mitglieder (Art. 57*c* Abs. 2 RVOG).[15] Verwaltungskommissionen können eingesetzt werden, wenn die Aufgabenerfüllung besonderes Fachwissen erfordert, das in der Bundesverwaltung nicht vorhanden ist (Art. 57*b* Bst. a. RVOG), wenn sie den frühzeitigen Einbezug der Kantone oder weiterer interessierter Kreise verlangt (Art. 57*b* Bst. b RVOG) oder wenn sie durch eine nicht weisungsgebundene Einheit der dezentralen Bundesverwaltung erfolgen soll (Art. 57*b* Bst. c RVOG). Mit einer Einsetzungsverfügung des Bundesrates müssen die Aufgaben einer Kommission umschrieben und deren Notwendigkeit entsprechend Art. 57*c* RVOG begründet werden (Art. 8*e* Abs. 2 Bst. a RVOV). Auf die Einsetzung einer Kommission ist zu verzichten, wenn die Aufgabe durch die Bundesverwaltung selbst oder durch eine externe Organisation oder Person erfüllt werden kann (Art. 57*c* Abs. 1 RVOG).

Die Verwaltungskommissionen dürfen in der Regel nicht mehr als 15 Mitglieder umfassen (Art. 57*e* Abs. 1 RVOG) und müssen unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben nach Geschlecht, Sprache, Region, Alters- und Interessengruppen ausgewogen zusammengesetzt sein (Art. 57*e* Abs. 2 RVOG). Auf Verordnungsstufe geregelt werden die Wahlvoraussetzungen (Art. 8*b* RVOV), die Vertretung der Geschlechter (Art. 8*c* RVOV), die Vertretung der Sprachgemeinschaften (Art. 8*c*^{bis} RVOV), die Überschreitung der gesetzlichen Höchstzahl an Mitgliedern (Art. 8*d* RVOV) sowie die Einsetzungsverfügungen (Art. 8*e* RVOV). In der Verordnung finden sich zahlreiche

11 Sägesser, Thomas (2006): Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21.3.1997. Bern: Stämpfli Verlag, 506.
12 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; SR **172.010**).
13 Sägesser (2006): 508.
14 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR **172.010.1**).
15 Im vorliegenden Abschnitt wird nur noch von den Verwaltungskommissionen gesprochen, auch wenn die Vorgaben in der Regel auch für Behördenkommissionen gelten.

weitere Bestimmungen: Sie betreffen die Wahl der Mitglieder (Art. 8*e*bis RVOV), die Offenlegung der Interessenbindungen (Art. 8*f* RVOV), die Amtsdauer (Art. 8*g* RVOV), die Gesamterneuerungswahlen (Art. 8*h* RVOV), die Amtszeitbeschränkung (Art. 8*i* RVOV), die Kommissionssekretariate (Art. 8*t*bis RVOV) sowie die Information der Öffentlichkeit (Art. 8*i*ter RVOV).

Jeder Verwaltungskommission steht ein Sekretariat zur Verfügung, das von einer Stelle in der zentralen Bundesverwaltung geführt wird (Art. 8*i*bis Abs. 1 RVOV). Die Artikel 8*l* bis 8*t* RVOV regeln die Entschädigung der Kommissionsmitglieder.

Die Notwendigkeit, die Aufgaben und die Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen müssen alle vier Jahre im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen überprüft werden (Art. 57*d* Abs. 2 RVOG). Die Bundeskanzlei (BK) koordiniert diese Überprüfung durch die Departemente sowie die Gesamterneuerungswahlen (Art. 8*h* Abs. 2 RVOV). Gemäss Artikel 8*h* Absatz 3 RVOV erstattet die BK dem Bundesrat nach den Gesamterneuerungswahlen zuhanden der eidgenössischen Räte Bericht über die Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen.

2.2 Übersicht über die ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen

In seiner Sitzung vom 27. November 2019 hat der Bundesrat die ausserparlamentarischen Kommissionen für die Amtsperiode 2020–2023 gesamthaft neu bestellt. Insgesamt hat er rund 1600 Mitglieder gewählt.[16] Gegenwärtig sind 84 Verwaltungskommissionen eingesetzt. Der Bundesrat hat im Anschluss an die Überprüfung aus dem Jahr 2018 die Aufhebung von 13 ausserparlamentarischen Kommissionen und die Einsetzung einer neuen Kommission beschlossen.[17] Detaillierte Statistiken zu den verschiedenen Kriterien werden auf der Website der BK laufend aktualisiert.

Die Kommissionen verfügen über eine Vielzahl von Aufgaben, die thematisch von der Beratung über die Einrichtung von Ställen oder der Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen bis hin zu Weltraumfragen reichen.

Die Mehrheit der Verwaltungskommissionen ist beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) oder beim Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) angesiedelt (siehe Tabelle 3 und Anhang 3).

16 Bericht über die Gesamterneuerung, 4550.
17 Bericht über die Gesamterneuerung, 4550.

Tabelle 3

Verwaltungskommissionen nach Departement

Departement	Anzahl Kommissionen
EDI	32
WBF	21
UVEK	12
VBS	7
EJPD	6
EFD	4
EDA	2
Total	*84*

Quelle: https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/Statistik_AnzahlGremienAK.html (Stand 23.3.2022).

3 Einsetzung der Verwaltungskommissionen

In diesem Kapitel wird die Einsetzung von Kommissionen[18] behandelt. Als Grundlage für die Bewertung dienen Evaluationskriterien wie die Zweckmässigkeit der Vorgaben und Prozesse oder die Rechtmässigkeit der Einsetzung der Kommissionen und von deren Mitgliedern (siehe Liste der Evaluationskriterien in Anhang 2).

Die PVK stellt fest, dass die rechtlichen Vorgaben für die Einsetzung und der breit gefasste Begriff der ständigen Beratung mehrheitlich zweckmässig sind (Ziff. 3.1). Die Vorgaben zur Überprüfung und Gesamterneuerung sind insgesamt ebenfalls zweckmässig, auch wenn sie nur beschränkt Vergleiche ermöglichen. Die Bewirtschaftung der Datenbank der Mitglieder gestaltet sich jedoch als sehr aufwendig (Ziff. 3.2). Die Notwendigkeit und die Aufgaben der Kommissionen sind in Einsetzungsverfügungen oft nicht detailliert festgehalten (Ziff. 3.3). Die Einsetzungsverfügungen der Kommissionen werden zudem vorgängig zu den Gesamterneuerungswahlen nur oberflächlich angepasst, wenn überhaupt (Ziff. 3.4) und obsolete Kommissionen werden kaum abgeschafft (Ziff. 3.5). Insgesamt sind die Kommissionen aus kompetenten Personen und weitgehend gemäss den rechtlichen Vorgaben zusammengesetzt (Ziff. 3.6).

18 In der Folge werden unter «Kommissionen» ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen verstanden, wenn nicht anders vermerkt.

3.1 Die rechtlichen Vorgaben sind mehrheitlich zweckmässig

Die rechtlichen Vorgaben zu Zweck, Notwendigkeit und Aufgaben der Kommissionen wie auch die Kriterien für ihre Zusammensetzung wurden von der PVK nach ihrer Klarheit bewertet.

Der *Zweck* der ausserparlamentarischen Kommissionen ist entsprechend Artikel 57*a* RVOG die ständige Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Der Begriff «ständig» meint nicht eine bestimmte Intensität oder Häufigkeit der Beratung, sondern lediglich, dass die Kommission dem Bundesrat oder der Bundesverwaltung nicht für ein einzelnes Projekt, sondern für mehrere Geschäfte zur Verfügung stehen soll.[19] Im allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet «Beratung» eine unterstützende Tätigkeit durch Wissen. Beratung impliziert zudem einen gewissen Austausch, d. h., eine Form von Anbindung an den Bundesrat und die Bundesverwaltung stellt eine Voraussetzung dar, wobei die Unabhängigkeit einer Kommission in der konkreten Ausgestaltung sehr weit gehen kann.[20] Zur Funktion der ständigen Beratung hält die Botschaft des Bundesrates fest: «Typische Tätigkeiten ausserparlamentarischer Kommissionen sind beispielsweise die Begutachtung von Entwürfen, die Abgabe verwaltungsinterner Stellungnahmen, die Mitwirkung bei der Vorbereitung von Geschäften des Bundesrates oder die Prüfung von Geschäften unter besonderen fachlichen Gesichtspunkten.»[21] Artikel 57*b* RVOG konkretisiert, dass es bei der Beratung durch ausserparlamentarische Kommissionen um das Fachwissen Aussenstehender (Bst. a), den Einbezug interessierter Kreise (Bst. b) oder den Schutz vor politischer Einflussnahme (Bst. c) geht.[22]

Insgesamt ist der Begriff der ständigen Beratung weit gefasst und bewusst offengelassen, um den flexiblen Einsatz von Kommissionen zu erlauben.[23] Ständige Beratung erlaubt dabei fast jede Tätigkeit, immer unter Vorbehalt einer klaren Regelung. Problematisch wären einzig Entscheidbefugnisse.[24] Eine Konkretisierung der Funktionen von Kommissionen erfolgt insbesondere durch die Einsetzungsverfügung (Art. 8*e* RVOV), deren Inhalte auf Verordnungsstufe an sich zweckmässig geregelt sind.[25] Darüber hinaus können Spezialgesetze die allgemeinen Umschreibungen des RVOG und der RVOV auch präzisieren. Die Notwendigkeit der einzelnen Kommission und deren detaillierte Aufgaben müssen in den jeweiligen Einsetzungsverfügungen begründet werden (Art. 8*e* Abs. 2 Bst. a RVOV).

Die Voraussetzungen für die Einsetzung einer Kommission werden in Artikel 57*b* RVOG festgehalten. Aufgeführt wird zudem, dass auf die Einsetzung einer Kommission zu verzichten ist, wenn die Aufgabe geeigneter durch eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung oder eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisation

19 Uhlmann (2022): Kurzgutachten, Rz. 18.
20 Uhlmann (2022): Kurzgutachten, Rz. 19.
21 Botschaft vom 12.9.2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen, Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und weiterer Erlasse (BBl **2007** 6641, hier 6651).
22 Uhlmann (2022): Kurzgutachten, Rz. 19.
23 Uhlmann (2022): Kurzgutachten, Rz. 31.
24 Uhlmann (2022): Kurzgutachten, Rz. 29.
25 Uhlmann (2022): Kurzgutachten, Rz. 31.

oder Person erfüllt werden kann. Gemäss der Dokumentenanalyse der PVK und der grossen Mehrheit der befragten Sekretariate[26] sind die Voraussetzungen klar, relevant, vollständig und anwendbar.

Die *Kriterien der Zusammensetzung* sind in Art. 57*e* RVOG festgehalten und werden in den Artikeln 8*b* bis 8*d* RVOV präzisiert. Teilweise werden klare Schwellenwerte definiert, die zur Erfüllung des Kriteriums erreicht werden sollen. Die Kriterien werden von der PVK und den befragten Sekretariaten als klar eingestuft. Die Sekretariate erachten die Kriterien jedoch nicht allesamt als vollständig, relevant und anwendbar.[27] Den Gesprächen mit den Generalsekretariaten zufolge könnte dies darauf zurückzuführen sein, dass die Kriterien wie die Vertretung nach Geschlecht und der Sprachgemeinschaften die Auswahl und allenfalls auch die fachliche Qualität einschränken sowie mit grösserem Aufwand bei der Suche nach Mitgliedern verbunden sind. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo hochqualifizierte Expertinnen und Experten tätig sind (siehe auch Ziff. 3.6). Auch die Amtszeitbeschränkung stellt nach Aussage einzelner interviewter Personen gerade bei Mitgliedern von Verbänden oder von Kantonen, die aufgrund ihrer Funktion Einsitz in eine Kommission nehmen, eine Herausforderung dar. Für Bundesangestellte, deren Mitgliedschaft für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist oder in einem Erlass zwingend vorgeschrieben wird, gilt dagegen keine Amtszeitbeschränkung. Obwohl eine gewisse Rotation der Personen in einer Kommission wünschenswert ist, scheint dieser Unterschied bei der Amtszeitbeschränkung nicht in jedem Fall zweckmässig.

3.2 Die Vorgaben zur Überprüfung und Gesamterneuerung sind insgesamt zweckmässig, die Bearbeitung der Datenbank ist jedoch aufwendig

Die Vorgaben zur Überprüfung und Gesamterneuerung bewertete die PVK danach, inwiefern die Prozesse und Instrumente angemessen ausgestaltet sind und ein einheitliches Vorgehen sicherstellen.

Vorgängig zur Gesamterneuerung werden die Kommissionen jeweils auf Anleitung der BK hin von den Departementen überprüft. Im Zentrum der letzten Überprüfung im Jahr 2018 standen die Reduktion des Bestands der Kommissionen und Kosteneinsparungen, das Aktualisieren der Einsetzungsverfügung, der spezialrechtlichen Grundlagen und der Daten in der Datenbankanwendung der BK.[28] Die BK formulierte Fragen, anhand welcher die Departemente die Einsetzung und die Zusammensetzung prüfen mussten. Diese Antworten darauf bilden letztlich eine Grundlage für die Gesamterneuerung, die Begründung allfälliger Abweichungen von den rechtlichen Vorgaben oder die Aufhebung von Kommissionen.

26 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 3.1.4, Q24_1–4. Betrifft die Kriterien zur Überprüfung der Kommissionen.
27 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 3.1.4, Q22.
28 BK (2018): Kriterien zur Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen (APK) nach Art. 57*d* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR **172.010**). Beilage 1 zum Antrag an den Bundesrat zur Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen 2018 zuhanden des Bundesrates.

Vergleichbare Ergebnisse konnten im Rahmen der Überprüfung nur bei den Kriterien der Zusammensetzung (Geschlecht, Sprache usw.) erreicht werden, da diese klar definiert und abgrenzbar sind. Bei den Kosten und dem Nutzen hat sich in den Antworten der Departemente im Antrag an den Bundesrat gezeigt, wie schwierig ein Vergleich ist. Während die Berechnung der Kommissionskosten aufgrund der ausbezahlten Taggelder relativ klar ist, könnten die Sekretariatskosten nur vergleichbar berechnet werden, wenn die Arbeiten der Mitarbeitenden für das Sekretariat systematisch erfasst würden. Aufgrund der Ungenauigkeit bei den Angaben zu den Kosten der einzelnen Kommissionen bei der Überprüfung 2018 hat die BK bei den Departementen nachgefasst und einen etwas höheren Grad an Genauigkeit erreicht, wodurch gewisse Tendenzen erkennbar wurden (siehe auch Ziff. 4.3). Was die Erhebung des konkreten Nutzens betrifft, so mussten die Kommissionsekretariate in den Antworten zuhanden der BK nur die Erfolge, nicht hingegen allfällige Misserfolge aufführen.[29] Deswegen lässt sich mit diesen Grundlagen auch nur wenig zum Nutzen der Kommissionen festhalten.

Der *Prozess* der Überprüfung und der Gesamterneuerung ist von den Fristen her angemessen gestaltet, sodass die Departemente in Zusammenarbeit mit den Amtsstellen und den Kommissionssekretariaten die nötigen Arbeiten ausführen können. Die zugrunde liegende Weisung[30] wird zu Beginn des jeweiligen Jahres vor den Wahlen erlassen und vorab in der Generalsekretärenkonferenz diskutiert. Der Prozess der Gesamterneuerung ist nach Aussagen der meisten befragten Personen zeitlich angemessen gestaltet. Da bei der Gesamterneuerung der Antrag an den Bundesrat von der BK gestellt wird, fällt bei den Departementen grundsätzlich weniger Aufwand als bei Neubesetzungen in der laufenden Amtszeit an. In solchen Fällen wird der Antrag vom Departement gestellt, weshalb vereinzelt Positionen bis zur nächsten Gesamterneuerung unbesetzt bleiben. Im Rahmen der Gesamterneuerung gestalten sich die Arbeiten zur Zusammensetzung der Kandidatinnen und Kandidaten als sehr aufwendig, besonders in den Departementen mit vielen Kommissionen.

Die BK stellt eine *Datenbank* (DP APG) bereit, in welcher die Departemente insbesondere das Verzeichnis der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen führen. Sie haben für die departementsintern konsolidierten, vollständigen und weisungskonformen Einträge in die Datenbank im Rahmen der Gesamterneuerung und die Aktualisierung während der Amtsperiode zu sorgen.[31] Zwar ermöglicht die zentrale Bearbeitung der Datenbank durch die Departemente eine direkte Prüfung der Angaben der Sekretariate, sie führt aber auch zu einem Mehraufwand, da die Daten von den Kommissionssekretariaten aufgenommen und in den Generalsekretariaten übertragen werden müssen. Durch die Mehrfachverarbeitung steigt auch die Fehleranfälligkeit. Gleichzeitig werden in den Kommissionssekretariaten parallele Listen geführt. So musste die PVK zur Durchführung der Online-Umfragen alle Kommissionssekretariate kontaktieren, da in der Datenbank der BK nur in wenigen Fällen eine

29 BK (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017.

30 Weisungen über die Gesamterneuerungswahlen der ausserparlamentarischen Kommissionen für die Amtsperiode 2020 bis 2023 vom 28.1.2019.
Für alle weiteren Erwähnungen: Weisungen über die Gesamterneuerungswahlen (2019).

31 Weisungen über die Gesamterneuerungswahlen (2019).

E-Mail-Adresse eingetragen war. Zwar sieht das Handbuch zur DB APG[32] vor, dass die Angaben zu den einzelnen Personen für die Erstellung von Serienbriefen genutzt werden können, dies scheint aber nicht für Serien-E-Mails zu gelten.

3.3 Die Notwendigkeit und die Aufgaben sind in Einsetzungsverfügungen oft nicht detailliert festgehalten

Inwiefern die in den Einsetzungsverfügungen genannten Aufgaben und Begründungen zur Notwendigkeit[33] der Verwaltungskommissionen den rechtlichen Grundlagen entsprechen und ob sie in der Praxis klar sind, wird im vorliegenden Teilkapitel besprochen. Nicht aus allen Einsetzungsverfügungen der Kommissionen ist das Ziel der ständigen Beratung gemäss Dokumentenanalyse der PVK explizit oder implizit ersichtlich. Auch werden die Notwendigkeit und die Aufgaben in den Verfügungen nicht für alle Kommissionen detailliert festgehalten.

Die *ständige Beratung* von Bundesrat und Bundesverwaltung, wie sie das RVOG festhält, ist bei rund jeder zehnten Einsetzungsverfügung nicht aus dem Text herauszulesen. Obwohl der Begriff der ständigen Beratung weit gefasst und bewusst offengelassen wurde,[34] sind beispielsweise bei der EKM[35] die Aufgaben zwar klar und entsprechend der spezialrechtlichen Grundlage (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)[36] definiert, sie richten sich aber nicht explizit an den Bundesrat oder die Bundesverwaltung. Die FaKo wiederum beurteilt im Auftrag der kantonalen Justizvollzugsbehörden die Behandelbarkeit einzelner lebenslänglich verwahrter Personen angesichts neuer Erkenntnisse (Art. 2 Bst. a der Verordnung über die Eidgenössische Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter Straftäter,[37] siehe auch Beispiel 3). Ständige Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung ist in diesen Fällen sehr weit gegriffen oder nicht ersichtlich. Vereinzelt beinhalten Einsetzungsverfügungen von Verwaltungskommissionen auch Entscheidkompetenzen, wie beispielsweise bei der Eidgenössischen Kommission der Gottfried Keller-Stiftung (GKS, siehe Beispiel 1)[38], was eine gesetzliche Grundlage und eine Behörden- anstatt eine Verwaltungskommission erfordern würde. Die Diversität an Aufgaben der Kommissionen ist letztlich darauf zurückzuführen, dass man möglichst

32 Anwendung für die Erfassung der ausserparlamentarischen Gremien Benutzerhandbuch, Bundeskanzlei, letzte Änderung 16.3.2016.
33 In der französischen Sprache wird die Notwendigkeit im RVOG, in der RVOV und in den Einsetzungsverfügungen nicht einheitlich bezeichnet. In der Folge wird in der französischen Fassung des Berichts jeweils immer von «raison d'être» gesprochen.
34 Uhlmann (2022): Kurzgutachten, Rz. 19, siehe auch Ziff.1.7.
35 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Migrationskommission vom 25.11.2015.
36 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16.12.2005 (Ausländergesetz AIG; SR **142.20**).
37 Verordnung vom 26.6.2013 über die Eidgenössische Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter Straftäter (SR **311.039.2**).
38 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission der Gottfried Keller-Stiftung vom 5.12.2014.

vieles unter den Gesetzesbestimmungen zu den ausserparlamentarischen Kommissionen zusammenfassen wollte.

Mindestens eine der drei *Voraussetzungen* für die Einsetzung einer Kommission nach Artikel 57*b* RVOG (Fachwissen, Interesseneinbezug, politische Unabhängigkeit) wird bei rund 90 Prozent der Einsetzungsverfügungen aufgeführt. Bei acht Kommissionen wird keine der drei Voraussetzungen erwähnt, was gegen deren rechtmässige Einsetzung spricht. So wird in der Einsetzungsverfügung der SUK[39] aufgeführt, dass die Erfüllung der Aufgaben der Kommission grundsätzlich durch Personen erfolgen soll, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Dabei bleibt unklar, ob das Fachwissen, der Einbezug interessierter Kreise oder die Aufgabenerfüllung durch eine nicht weisungsgebundene Einheit im Zentrum steht.

Beispiel 1: Einsetzungsverfügung GKS

Die Eidgenössische Kommission der Gottfried Keller-Stiftung (GKS) erfüllt mit den Erträgen aus einem der Schweizerischen Eidgenossenschaft geschenkten Vermögen, das einen Spezialfonds des Bundes bildet, die ihr gemäss Stiftungsurkunde übertragenen Aufgaben.

Die Kommission entscheidet über die Anschaffung von Zeugnissen der Schweizer Kultur- und Kunstgeschichte und entscheidet abschliessend darüber, wo ein erworbenes Werk platziert werden soll. Die erworbenen Werke stehen im Eigentum des Bundes.

Die Abgrenzung der *Aufgaben* zwischen verschiedenen Verwaltungskommissionen sowie gegenüber der Arbeit der Verwaltung selbst ist meist klar.[40] Bei rund einem Viertel der Kommissionen sind die Aufgaben in der Einsetzungsverfügung nur sehr vage und in seltenen Fällen gar nicht definiert. So verweist die Einsetzungsverfügung der Kommission für die Bundesstatistik (KBStat)[41] bei den Aufgaben einzig auf ein Reglement, das weder der Verfügung weder angeheftet noch auf der Website auffindbar ist. Die Eidgenössische Kommission für Bauprodukte (BauPK) berät entsprechend ihrer Einsetzungsverfügung[42] «die für den Vollzug des BauPG [Bundesgesetz über Bauprodukte] zuständigen Behörden und Organe und nimmt die übrigen ihr vom Bundesrat übertragenen Aufgaben wahr». Damit sind die Aufgaben bei der BauPK sehr offen gehalten, doch gehört die Beratung der Vollzugsorgane, zu welchen auch Bundesstellen gehören, dazu.

Trotz der vagen Definition sind nach *Ansicht der Sekretariate und der Mitglieder* die Aufgaben klar. Ebenfalls ist für sie die Notwendigkeit der einzelnen Verwaltungskommission nachvollziehbar dargelegt und sachlich begründet. Ein gewisses Mass an Flexibilität bei der Definition der Aufgaben ist aus Sicht der PVK insbesondere dann angemessen, wenn man eine konkrete, situative Beratung ermöglichen will, die den

39 Verfügung über die Einsetzung der SUK vom 14.12.2018.
40 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q5_1, Q5_11, Q5_12; Ziff. 3.1.1, Q5_1, Q5_11, Q5_12.
41 Verfügung über die Einsetzung der Kommission für die Bundesstatistik vom 14.12.2018.
42 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Bauprodukte vom 5.12.2014.

Bedürfnissen von Bundesrat und Verwaltung entspricht. Die aktuellen Vorgaben gewisser Kommissionen sehen indes mehrheitlich oder praktisch ausschliesslich Leistungen vor, die sich weder an den Bundesrat noch an die Bundesverwaltung richten.

3.4 Die Einsetzungsverfügungen werden nur oberflächlich überprüft

Das vorliegende Teilkapitel legt dar, wie die Sekretariate der Kommissionen in Absprache mit der Verwaltung die Aufgaben und Leistungen der Kommissionen besprechen und Vorschläge für deren Zusammensetzung erstellen.

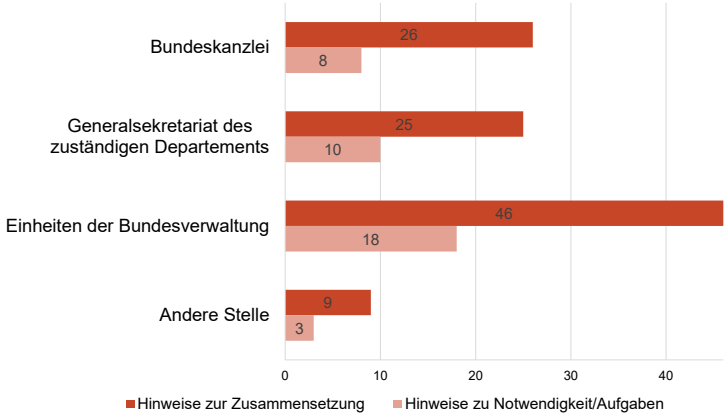
Gemäss dem Bericht der BK zuhanden des Bundesrates zur Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen 2018 sollten die Einsetzungsverfügungen im Rahmen der Überprüfung angepasst werden, wenn das Mandat der Kommission ändert bzw. geändert hat, wenn keine Einsetzungsverfügung vorhanden ist oder diese nicht den aktuellen rechtlichen Vorgaben entspricht (Art. 8*e* Abs. 2 RVOV).

Die Sekretariate der Verwaltungskommissionen definieren nur vereinzelt in Absprache mit der Verwaltung, welche konkreten Leistungen einer Kommission für die Verwaltung von Nutzen wären. Die Umfrage ergab zudem, dass in rund der Hälfte der Fälle die Sekretariate der Verwaltungskommissionen die Einsetzungsverfügungen nicht mit den relevanten Einheiten in der Bundesverwaltung besprechen und nur etwa jede zehnte Einsetzungsverfügung im Hinblick auf die Amtsperiode 2020–2023 angepasst wurde.[43] Hinweise zu möglichen Anpassungen der Notwendigkeit und der Aufgaben erhielt knapp ein Viertel der Sekretariate der Kommissionen von Einheiten der Bundesverwaltung. Weniger Hinweise kamen von den Generalsekretariaten der zuständigen Departemente und der BK (siehe Abbildung 2). Letztere weist nur auf geänderte rechtliche Grundlagen hin und erachtet es nicht als ihren Auftrag, die Notwendigkeit und die Aufgaben zu beurteilen.[44] Bei der EKM scheint es allerdings keinen Hinweis gegeben zu haben: Die Gesetzesbestimmung betreffend die Kommission (Art. 100*b* AIG) wurde 2016 angepasst[45] und trat am 1. Januar 2019 in Kraft, doch wurde die Einsetzungsverfügung der EKM[46] bei der Gesamterneuerung 2019 nicht angepasst.

43 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 3.1.5, Q31.
44 Stellungnahme der BK vom 2. Mai 2022 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.
45 AS **2017** 6521
46 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Migrationskommission vom 25.11.2015.

Abbildung 2

Anzahl Hinweise zu Zusammensetzung und Notwendigkeit/Aufgaben der Kommissionen im Rahmen der Gesamterneuerung 2019, nach Urhebern



Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 3.1.5, Q28; N=79.

Die Einsetzungsverfügungen sind in seltenen Fällen auf den Websites der jeweiligen Kommissionen zu finden. Sie werden aber allgemein nicht systematisch veröffentlicht, was für die PVK nicht nachvollziehbar ist.

Aktuelle Mitglieder werden nach Aussagen aus den Interviews im Rahmen der Gesamterneuerung in der Regel wieder auf die Liste genommen, wenn sie nicht zurücktreten oder aufgrund der Amtszeitbeschränkung nicht mehr nominiert werden können. Wie die Umfrage bei den Sekretariaten ergeben hat, werden Vakanzen mit Vorschlägen aus der Kommission, der Bundesverwaltung, den Kommissionssekretariaten und teilweise auch aus Interessenverbänden besetzt.[47] Aus den Generalsekretariaten der Departemente selbst kommen kaum Vorschläge für neue Mitglieder, hingegen prüfen sie vor den Wahlen vermehrt die Zusammensetzung der Kommissionen (siehe Abbildung 2). Alle Interviewten aus den Generalsekretariaten versicherten, die Kommissionssekretariate auf die Bedeutung der Kriterien im RVOG hinzuweisen. Die Departemente prüfen deren Einhaltung bei den Vorschlägen zur Zusammensetzung allerdings in unterschiedlichem Masse, wie sich aus den Gesprächen mit den Generalsekretariaten gezeigt hat. Im Falle des EDA werden die Interessenbindungen vom Compliance-Office geprüft, während bei anderen die Interessenbindungen rein administrativ erfasst und insbesondere aufgrund der Vielzahl von Personen nicht geprüft werden. Beim UVEK versucht man, die Sekretariate und die Präsidien vermehrt aktiv zu sensibilisieren, damit diese die Mitglieder stärker auf die Bedeutung der korrekten Angabe und regelmässigen Aktualisierung der Interessenbindungen hinweisen.

47 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 3.1.5, Q26.

Auch die BK weist nach eigener Aussage darauf hin, wenn die Kriterien der Sprachen- und Geschlechterzusammensetzung nicht eingehalten werden. Daneben leistet sie auch fachliche und organisatorische Unterstützung beim Wahlprozess.

Nach Interviewaussagen liefern die Kommissionssekretariate die nötigen Informationen zu den Kommissionen und den zur Wahl vorgeschlagenen Personen, inklusive deren Interessenbindungen, im Rahmen der Überprüfung im vorgegebenen Zeitfenster via Departemente an die BK.

3.5 Obsolete Kommissionen werden nicht abgeschafft

Inwiefern Kommissionen, welche keine Leistungen erbringen, abgeschafft werden bzw. werden können, ist das Thema im vorliegenden Teilkapitel.

In der Umfrage bei den Sekretariaten wie auch in den Fallstudien wurde ersichtlich, dass einzelne Kommissionen kaum oder gar nicht tagen. Vereinzelt tagen Kommissionen nur, weil es sie gibt, und nicht, weil sie irgendeine konkrete Aufgabe zu erfüllen hätten. Einzelnen befragten Mitgliedern solcher Kommissionen war nicht mehr bewusst, dass sie Mitglied einer Kommission sind. Im Falle der KHSt[48] (siehe Beispiel 2), aber auch der FaKo[49] (siehe Beispiel 3) und einzelner weiterer Kommissionen, die im Rahmen der Umfrage in Kommentarfeldern genannt wurden, beantragten die Departemente im Rahmen der Überprüfung 2018 trotzdem keine Auflösung, obwohl die Wahrnehmung einer ständigen Beratung bei diesen Kommissionen infrage gestellt werden muss. Die Gründe für die Nichtabschaffung sind verschieden. So wurde ins Feld geführt, dass in absehbarer Zeit Arbeiten auf die Kommissionen zukommen könnten, bei welchen man gerne auf bestehende Strukturen zurückgreifen würde. Weiter gaben Interviewte an, dass die spezialgesetzliche Verankerung, auf welcher gewisse Kommissionen beruhen, einen Hinderungsgrund darstellten, weil eine Streichung eine aufwendige Gesetzesanpassung bedinge (Vernehmlassung, Botschaft, parlamentarische Beratung). Wie der Bundesrat selbst in der einschlägigen Botschaft festhielt, könnte er allerdings gestützt auf seine Organisationskompetenz in Artikel 8 Absatz 1 RVOG Kommissionen mit beratenden Aufgaben auch im Falle einer spezialgesetzlichen Verankerung aufheben, wenn er zum Schluss kommt, die Erfüllung der entsprechenden Aufgabe sei innerhalb der Bundesverwaltung besser gewährleistet, oder er kann Kommissionen zusammenschliessen. Der Bundesrat gab an, von seiner Organisationskompetenz verstärkt in diesem Sinne Gebrauch machen zu wollen, um den Kommissionsbestand rasch an veränderte Bedürfnisse anzupassen.[50]

48 Verfügung über die Einsetzung der Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden vom 5.12.2014.

49 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich Verwahrter vom 5.12.2014.

50 Botschaft vom 12.9.2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (BBl **2007** 6641, hier 6648, 6660).

Beispiel 2: Keine Aktivitäten der KHSt

Die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (KHSt) beobachtet und analysiert Entwicklungen des Steuerrechts, definiert einen allfälligen Gesetzgebungsbedarf und entwickelt dazu Vorschläge und nimmt Stellung zu wichtigen Gesetzesvorhaben und Berichten.

Die Kommission hat zwischen 2016 und 2019 nie getagt. Die Verwaltung äussert keine Bedürfnisse gegenüber der Kommission. 2020 hat eine Sitzung stattgefunden, bei der die Suche nach neuen Themen im Zentrum stand.

Beispiel 3: Keine Aktivitäten der FaKo

Die Eidgenössische Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter Straftäter (FaKo) beurteilt im Auftrag der zuständigen Justizvollzugsbehörde, ob neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die erwarten lassen, dass die lebenslänglich verwahrte Person so behandelt werden kann, dass sie für die Öffentlichkeit keine Gefahr mehr darstellt.

Seit der Einsetzung der Kommission im Jahr 2014 wurde ihr kein Fall vorgelegt. Aktuell ist in der Schweiz nur eine Person lebenslang verwahrt. Die Kommission trifft sich einmal pro Jahr, um den informellen Austausch zwischen den Mitgliedern zu ermöglichen.

3.6 Die Kommissionen sind mit kompetenten Personen und weitgehend entsprechend den Vorgaben zusammengesetzt

Bei der Bewertung der Zusammensetzung der Kommissionen orientierte sich die PVK an den rechtlichen Vorgaben (Vertretung der Geschlechter, der Sprachgemeinschaften usw.) und den Antworten aus der Umfrage zu den Kompetenzen der Mitglieder.

Wie unter Ziffer 2.1 aufgeführt, geben die rechtlichen Grundlagen verschiedene Kriterien für die Zusammensetzung der Kommissionen vor. So müssen die Kommissionen unter Berücksichtigung ihrer Aufgaben nach Geschlecht, Sprache, Region, Alters- und Interessengruppen ausgewogen zusammengesetzt sein (Art. 57*e* Abs. 2 RVOG).

Im Vergleich zu den Gesamterneuerungswahlen 2015 konnte 2019 mit einem Frauenanteil von 45 Prozent eine ausgeglichenere *Geschlechtervertretung* erreicht werden (davor 39 %).[51] Die Erhöhung des Frauenanteils ist nach Ansicht von interviewten Personen hauptsächlich auf den Druck aus den Generalsekretariaten und die Weisung der BK zurückzuführen. Bei zehn Kommissionen beträgt der Anteil der Frauen weni-

51 Bericht über die Gesamterneuerung, 4553.

ger als den in der Verordnung vorgegebenen Anteil von 30 Prozent.[52] In zwei Kommissionen sind die Männer untervertreten. In den meisten Fällen kann das Verhältnis nur knapp (27–29 %) nicht eingehalten werden. Begründet werden die Abweichungen in erster Linie damit, dass in den entsprechenden Berufsfeldern kaum Frauen bzw. kaum Männer tätig sind.[53]

Die Vertretung der *Sprachgemeinschaften* ist mit einem Sprachanteil des Französischen von 25 Prozent, des Italienischen von 9 Prozent und des Rätoromanischen von 1 Prozent bei den letzten Gesamterneuerungswahlen stabil geblieben.[54] In den ausserparlamentarischen Kommissionen müssen nach Möglichkeit deutsch-, französisch- und italienischsprachige Personen vertreten sein, und eine Vertretung einer rätoromanischsprachigen Person ist anzustreben (Art. 8*c*^{bis} Abs. 1 RVOV). Rund 87 Prozent der Kommissionen sind diesen Vorgaben entsprechend ausgewogen nach Sprache zusammengesetzt. Die Begründungen bei Abweichungen fallen insgesamt plausibel aus. Zumeist wird angegeben, dass das Tessin zu wenige Fachleute aufweise, die dem Anforderungsprofil entsprächen. Erwähnt wird auch, dass der Vorgabe bezüglich Geschlecht Priorität zugemessen worden sei.[55]

Zur Vertretung von *Mitgliedern der eidgenössischen Räte* gibt es in Gesetz und Verordnung keine Vorgaben. Aufgrund der Gewaltentrennung wird jedoch in der Weisung der BK über die Gesamterneuerungswahlen der ausserparlamentarischen Kommissionen[56] festgehalten, dass Mitglieder des National- oder Ständerates nur ausnahmsweise in Verwaltungskommissionen gewählt werden können. Gegenwärtig ist nur noch in drei Verwaltungskommissionen je ein Ratsmitglied vertreten, was im Bericht über die Gesamterneuerung begründet wird.[57]

Angehörige der Bundesverwaltung dürfen nur in begründeten Einzelfällen als Mitglieder einer Kommission gewählt werden (Art. 57*e* Abs. 3). In gegenwärtig 38 der 84 Kommissionen sind jedoch Mitarbeitende der Bundesverwaltung als Mitglieder vertreten. Insgesamt sind es 90 Bundesangestellte. Damit handelt es sich nicht, wie vorgesehen, um Ausnahmefälle. Im Falle der KBBK sind sogar alle vom Bundesrat gewählten Mitglieder Angestellte der Bundesverwaltung. Weshalb dieses Gremium dennoch als ausserparlamentarische Kommission eingesetzt wurde, erschliesst sich der PVK nicht. Bei 18 Kommissionen werden Bundesangestellte basierend auf einer spezialrechtlichen Grundlage gewählt. Bei 11 Kommissionen stammen diese Personen aus Forschungsanstalten des Bundes. Weitere Kommissionen begründen die Einsitznahme mit der Bedeutung der Bundesverwaltung im jeweiligen Aufgabengebiet. Mehrheitlich erscheinen die Begründungen zur Mitgliedschaft von Bundesangestellten plausibel. Sie sind allerdings nicht im Bericht über die Gesamterneuerung, sondern

52 Mindestanteil Frauen/Männer in einer Kommission nach Art. 8*c* Abs. 1 RVOV.
53 Bericht über die Gesamterneuerung, 4584 ff.
54 Bericht über die Gesamterneuerung, 4558.
55 Bericht über die Gesamterneuerung, 4553.
56 Weisungen über die Gesamterneuerungswahlen (2019).
57 Bericht über die Gesamterneuerung, 4558.

nur in den Unterlagen zum Antrag an den Bundesrat[58] aufgeführt, was die PVK nicht als zweckmässig erachtet.

Die *Amtszeit* von Kommissionsmitgliedern ist auf 12 Jahre beschränkt, wobei der Bundesrat die Amtszeit in begründeten Einzelfällen auf höchstens 16 Jahre verlängern kann (Art. 8*i* Abs. 1 und Abs. 2 RVOV). Die Amtszeitbeschränkung gilt nicht für Bundesangestellte (Art. 8*i* Abs. 3 RVOV). In 43 Verwaltungskommissionen gibt es ein bis vier Mitglieder, deren Amtszeit aus verschiedenen Gründen verlängert wurde. Als Begründung wird zumeist auf ein grosses Fachwissen, eine grosse spezifische Erfahrung, die Kontinuität oder die Singularität bzw. Schlüsselrolle in einem Verband angegeben (siehe auch Ziff. 3.1). Vereinzelt wird auch auf das Geschlecht oder die Sprache verwiesen, um eine Verlängerung zu rechtfertigen. Insgesamt erscheinen die Begründungen plausibel.

Bei 19 Kommissionen wird die gesetzliche *Höchstzahl von 15 Mitgliedern* nicht eingehalten und begründet. In 9 Fällen ist die höhere Zahl an Mitgliedern rechtlich vorgegeben. In drei weiteren Fällen wird begründet, dass wegen der Bedeutung des Politikbereiches, für den die Kommission zuständig ist, ein breiterer Einbezug verschiedener Interessenstandpunkte erforderlich ist, und in drei Fällen kann die Höchstzahl aufgrund einer Zusammenlegung mehrerer Kommissionen nicht eingehalten werden (nach Art. 8*d* Abs. 2 RVOV). Die Begründungen für die Abweichungen entsprechen damit den rechtlichen Vorgaben.

Die Evaluation befasste sich nicht mit der Frage der angemessenen Vertretung der Interessengruppen, Regionen und Altersgruppen in den Kommissionen. Zwar wurden grundsätzliche Fragen zur Interessenvertretung abgeklärt, eine systematische und nachvollziehbare Bewertung seitens PVK war jedoch nicht möglich.[59] Ebenfalls nicht geprüft wurde die Einhaltung der Voraussetzungen für eine Anstellung in der Bundesverwaltung,[60] da diese für Mitglieder von Verwaltungskommissionen nicht oder nur in Ausnahmefällen von Relevanz ist.

Die Verwaltung ist laut den Ergebnissen der beiden Umfragen bemüht, kompetente Personen für die Kommissionen zu finden, wobei der Auswahlprozess für die Mitglieder nicht immer nachvollziehbar ist.[61] Letztlich sind 96 resp. 99 Prozent der befragten Mitglieder und Sekretariate ganz oder eher der Meinung, die Verwaltungskommissionen seien aus Personen zusammengesetzt, welche fachlich die Erfüllung des Auftrags der Kommission unterstützen könnten.[62] Die Befürchtung, dass die Vorgaben zur Zusammensetzung die Qualität der Arbeit beeinträchtigen könnten (siehe Ziff. 3.1), trifft offenbar nicht zu.

58 BK (2018): Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen 2018; Angehörige der Bundesverwaltung als Mitglieder/Ersatzmitglieder in ausserparlamentarischen Kommissionen. Beilage 11 zum Antrag an den Bundesrat zur Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen 2018 zuhanden des Bundesrates.

59 Zu den Interessenvertretungen siehe auch Mo. Jositsch 21.3613.

60 Art. 23 und 24 Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV; SR **172.220.111.3**).

61 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q5_2, Q5_3; Ziff. 3.1.1, Q5_2, Q5_3.

62 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2 Q5_4; Ziff. 3.1.1, Q5_4.

4 Leistungen der Verwaltungskommissionen

Die Analyse der Leistungen der Kommissionen und des Aufwands erfolgte anhand der in Anhang 2 aufgeführten Kriterien, zu denen u. a. die Zweck- und Rechtmässigkeit der Leistungen, die Angemessenheit des Aufwands und der Entschädigung für die Mitglieder sowie die Verhältnismässigkeit dieser Kosten zum Aufwand der Sekretariate gehören.

Mit der Evaluation stellte die PVK fest, dass die Leistungen der Kommissionen als qualitativ gut eingeschätzt werden, jedoch nicht immer einem Bedürfnis der Verwaltung entsprechen (Ziff. 4.1). Die meisten Kommissionen leisten eine ständige Beratung (Ziff. 4.2). Kosten fallen mehrheitlich bei den Sekretariaten, nicht bei den Mitgliedern selbst an, jedoch spielen Erstere auch eine zentrale Rolle für die Leistungserbringung (Ziff. 4.3). Die eher tiefen Ansätze für die Mitglieder führen zu einer intransparenten Bezahlung von zusätzlichen Taggeldern (Ziff. 4.4).

4.1 Die Leistungen sind qualitativ gut, entsprechen jedoch nicht immer einem Bedürfnis der Verwaltung

Bei der Qualität der Leistungen der Kommissionen beurteilte die PVK, inwiefern diese fachlich begründet, stufengerecht aufbereitet und zeitgerecht erfolgen sowie ob sie einem Bedürfnis der Verwaltung entsprechen.

Die Leistungen der Kommissionen sind allgemein fachlich *fundiert und breit abgestützt,* wie sich in den beiden Umfragen herausstellte. Die Sekretariate zeigen sich noch etwas zufriedener mit der Fundiertheit und der breiten Abstützung als die Mitglieder.[63] Das Format der ausserparlamentarischen Kommission erlaubt, dass verschiedene Einschätzungen und Meinungen diskutiert werden und sich die relevanten Interessengruppen u. a. bei Anpassungen von Rechtsgrundlagen einbringen können.[64] Damit können sie ihre Interessen besser und frühzeitiger koordinieren. Von den in den Fallstudien untersuchten Kommissionen erbrachten zwei im Beobachtungszeitraum keine Leistungen: die FaKo und die KHSt (siehe Ziff. 3.5).[65]

Die Leistungen sind jeweils laut den Aussagen der Verwaltungsmitarbeitenden im Rahmen der Fallstudien entsprechend dem Zielpublikum (Öffentlichkeit, Bundesverwaltung usw.) *stufengerecht* aufbereitet.[66] Ebenfalls erfolgen die Leistungen in der Regel *zeitgerecht*.[67] Die Fristen, bis wann bestimmte Leistungen erbracht werden müssen, legen die Kommissionen fest, z. B. die Veröffentlichung eines Berichtes. Mitunter kann sich die Erstellung von Berichten über Jahre hinziehen, wie im Falle des Berichtes der EKLB zu den Grenzwerten für Strassen-, Eisenbahn- und Fluglärm

63 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q6_1, Q6_2; Ziff. 3.1.1 Q6_1, Q6_ 2.
64 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q5_9, Q5_10, Q_15; Ziff. 3.1.1 Q5_9, Q5_10, Q_15.
65 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.1a.
66 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.1b.
67 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q6_3; Ziff. 3.1.1, Q6_3.

(Beispiel 4)[68]. Dies kann an der Komplexität der Materie und/oder am Sitzungsrhythmus der Kommissionen (max. vier bis fünfmal pro Jahr) liegen. Ein grösserer Zeitdruck besteht beispielsweise, wenn Kommissionen parlamentarische Vorstösse beraten müssen, wobei sie die Fristen im Rahmen der untersuchten Fälle dennoch einhielten.

Beispiel 4: Empfehlungen der EKLB

Die Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) hat am 9. Dezember 2021 den Bericht zu den Grenzwerten für Strassen-, Eisenbahn-und Fluglärm veröffentlicht. Die Kommission hatte 2007 gemeinsam mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit einer Bestandsaufnahme des Wissensstandes begonnen und anschliessend mit der Entwicklung geeigneter Messmethoden fortgesetzt. Nach Vorliegen verschiedener wissenschaftlicher Erkenntnisse begann die EKLB 2018 mit dem Verfassen des Berichtes inklusive Empfehlungen.

Mit dem Bericht sollen dem Bundesrat die notwendigen Mittel an die Hand geben werden, um das Grenzwertsystem in der Schweiz zu definieren und gegebenenfalls die Lärmgrenzwerte anzupassen, damit sie den gesetzlichen Anforderungen genügen.

Die Leistungen der Kommissionen entsprechen mit Ausnahmen wie der FaKo oder der KHSt grundsätzlich einem *Bedürfnis* der Verwaltung.[69] Die Beurteilung der Leistungen der EKM fällt allerdings kontrovers aus. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) gibt an, die Beratung der EKM nicht zu benötigen, weil es mittlerweile in direktem Kontakt mit den relevanten Stakeholdern stehe. Kommissionen wie die EKFF oder die SUK bearbeiten, wie in der Einsetzungsverfügung vorgesehen, aufkommende Themen aus Gesellschaft und Wissenschaft wie Elternurlaub bzw. frühkindliche Bildung, um sie bei der Verwaltung und anderen Interessengruppen bekannt zu machen. Die Themen betreffen häufig mehrere Ämter auf Bundesebene und keines dieser Ämter äussert ein klares Bedürfnis nach diesen Leistungen. Da der Bundesrat die Kommissionen einsetzt, gestützt auf von der Verwaltung erarbeitete Grundlagen, liegt es letztlich in der Verantwortung des Bundesrates, dass die in der Einsetzungsverfügung beschriebenen Aufgaben den eigenen Bedürfnissen entsprechen.[70] Diese Verantwortung nehmen Bundesrat und Verwaltung offensichtlich nicht durchgehend wahr.

Bei den Kommissionen mit vermehrt technischer Ausrichtung schätzte die Verwaltung die Qualität der Leistungen im Rahmen der Fallstudien als sehr hoch ein. Bei den Kommissionen mit eher konsultativer Ausrichtung fiel die Beurteilung etwas kritischer aus.[71] Dies ist auch damit zu begründen, dass sich diese Kommissionen oftmals verstärkt auch an andere Zielgruppen, insbesondere auch direkt an die Öffentlichkeit richten.

68 EKLB (2021): Grenzwerte für Strassen-, Eisenbahn- und Fluglärm, Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung EKLB.
69 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 3.1.1, Q6_6.
70 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.1e.
71 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.1d.

4.2 Die Leistungen der Kommissionen erfolgen rechtmässig

Bei der Rechtmässigkeit bewertete die PVK insbesondere, ob die Leistungen und die Kommunikation der Kommissionen den Einsetzungsverfügungen entsprachen und ob es sich bei den Leistungen um ständige Beratung handelte.

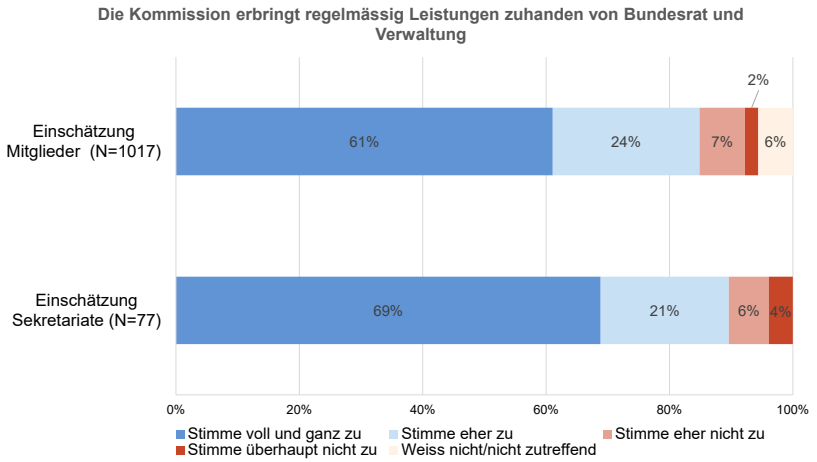
Die *Leistungen* der Verwaltungskommissionen entsprechen im Allgemeinen den in den Einsetzungsverfügungen festgehaltenen Aufgaben und können als rechtmässig eingestuft werden.[72] Die FaKo konnte aufgrund ausbleibender Anträge zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter Straftäter ihre Hauptaufgabe nicht erfüllen, hätte jedoch entsprechend der Einsetzungsverfügung trotzdem über neue wissenschaftliche Erkenntnisse und die Notwendigkeit weiterer Forschung informieren können.[73]

Rund 10 Prozent der Mitglieder wie auch der Sekretariate erachten gewisse Leistungen der Verwaltungskommissionen nicht als *ständige Beratung* (siehe Abbildung 3). Dies deckt sich in etwa mit der Feststellung der PVK, dass in rund jeder zehnten Einsetzungsverfügung Aspekte der ständigen Beratung nicht oder kaum ersichtlich sind (siehe Ziff. 3.3). Mit den Fallstudien konnte aufgezeigt werden, dass die Aufgaben bei sechs Kommissionen in der Praxis klar einer ständigen Beratung entsprechen.[74] Weil die FaKo und die KHSt im Untersuchungszeitraum überhaupt keine Leistungen erbracht haben, kann infrage gestellt werden, ob von ständiger Beratung gesprochen werden kann. Auch zeigt sich bei Kommissionen ohne klaren Bezug zu einer Stelle in der Bundesverwaltung wie der EKFF, dass deren Leistung nur mit einem sehr breit ausgelegten Verständnis von ständiger Beratung als solche verstanden werden kann, weil ein Austausch (vgl. Ziff. 3.1) zwischen Bundesverwaltung/Bundesrat und Kommission kaum vorhanden ist.

72 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q5_6; Ziff. 3.1.1, Q5_6.
73 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.2b.
74 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.2a.

Abbildung 3

Regelmässige Leistungen zuhanden Bundesrat und Verwaltung



Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 1.2.2, Q5_5; Ziff. 2.2.1, Q5_5.

Die Information der Öffentlichkeit durch die Verwaltungskommissionen entspricht aus Sicht der Sekretariate und Mitglieder mehrheitlich den Vorgaben in den Einsetzungsverfügungen, wobei rund 12 Prozent der befragten Sekretariate und 14 Prozent der Mitglieder dem widersprachen.[75] Einzelne Gespräche der PVK haben ergeben, dass Kommissionen ihren Spielraum in diesem Bereich oftmals zu wenig nutzen. Im Rahmen der Fallstudien hat sich zudem gezeigt, dass Kommissionen, welche gegenüber der Öffentlichkeit kommunizieren, die gebotene Zurückhaltung insbesondere zu politischen Themen, wie sie in verschiedenen Einsetzungsverfügungen vorgesehen ist,[76] unterschiedlich auslegen.[77] Eine politisch unabhängige Kommission nach Artikel 57*b* Buchstabe c RVOG sollte selbst informieren dürfen, wird dadurch doch ihre Unabhängigkeit unterstrichen.[78] Jedoch bleibt ein enger Austausch zwischen der Kommission und der Bundesverwaltung elementar und hat in den untersuchten Fällen in der Regel stattgefunden, ohne dass die Unabhängigkeit der Kommissionen eingeschränkt wurde.

75 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q5_7; Ziff. 3.1.1, Q5_7.
76 Siehe z. B. Verfügung über die Einsetzung der EKM vom 25.11.2015, Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) vom 27.11.2019.
77 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.2c.
78 Uhlmann (2022): Kurzgutachten, Rz. 27.

4.3 Die Kosten fallen mehrheitlich bei den Sekretariaten an

Bei der Angemessenheit des Aufwands der Kommissionen gegenüber jenem der Sekretariate stellte sich die Frage, ob die Kosten mehrheitlich bei den Kommissionen anfallen und dies mit den Aufgaben übereinstimmt und ob die Unterstützung des Sekretariats mehrheitlich administrativer Natur ist.

Die Kommissionssekretariate werden von einer Stelle in der zentralen Bundesverwaltung geführt (Art. 8*i* Abs. 1 RVOV). Ihnen kommt im Prozess der Gesamterneuerung der Kommissionen und in der Sitzungsvorbereitung eine zentrale Rolle zu. In vielen Fällen übernehmen sie mehr als rein administrative Aufgaben.[79] Bei den meisten Kommissionen findet ein regelmässiger Austausch zwischen den Mitgliedern und dem Sekretariat statt, meist besonders ausgeprägt zwischen dem Präsidium und dem Sekretariat. Die Sekretariate bringen wichtige inhaltliche Elemente ein, die dann in der Kommission diskutiert werden. Die interviewten Mitglieder lobten ihre wissenschaftlichen Sekretariate und betonten, dass diese für eine erfolgreiche Arbeit der Kommission und die gute Verbindung zur Bundesverwaltung unerlässlich seien.[80] Ohne diese Ressourcen wären nach Aussagen von Interviewten die meisten Kommissionen nicht imstande, einen ähnlichen Umfang an Leistungen zu erbringen, wie sie dies heute tun. Bei der EKR (siehe Beispiel 5) wird dies besonders deutlich, indem das Sekretariat, wie bereits aus der Einsetzungsverfügung[81] hervorgeht, Grundlagenarbeiten für die Kommission übernimmt.[82] Wie viele Ressourcen letztlich einem Sekretariat zur Verfügung gestellt werden und welche Aufgaben man von einer Kommission einfordert, ist Aufgabe der zuständigen Verwaltung und muss dem eigenen Bedarf angepasst werden.

Beispiel 5: Sekretariat der EKR

Im Sekretariat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) arbeiten gegenwärtig sieben Personen, wovon vier fest angestellt sind.

Das wissenschaftlich ausgerichtete Sekretariat ist neben der Organisation der Kommissionsitzungen u. a. auch für die Analyse rassistischer Diskriminierung und konkreter Tatbestände zuständig. Ausserdem beantwortet es Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern und bietet gegebenenfalls Rechtsberatung an.

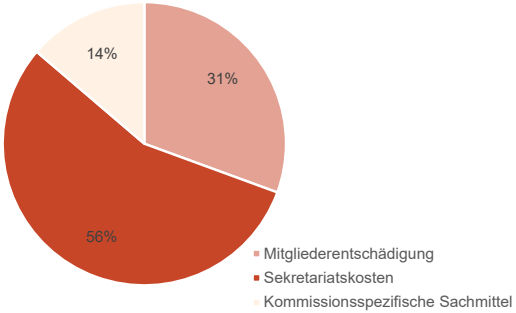
Die *Teilnahme der Bundesverwaltung an den Sitzungen* beschränkt sich nach Ansicht der Mitglieder und Sekretariate allgemein auf das Nötigste.[83]

79 Umfrageergebnisse PVK; Ziff. 2.1.2, Q5_8; Ziff. 3.1.1, Q5_8.
80 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.2d.
81 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR vom 27.11.2019.
82 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 7.2.5.
83 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 1.2.5, Q17_8; Ziff. 3.1.5, Q17_8.

Mit Blick auf die *Kosten* der Verwaltungskommissionen kann festgehalten werden, dass rund 56 Prozent davon bei den Sekretariaten anfallen (siehe Abbildung 4).[84] Der Anteil bei den einzelnen Kommissionen bewegt sich zwischen null und hundert Prozent, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Sekretariatskosten nicht einheitlich erfasst wurden.[85] So gab es in der Kostenübersicht Kommissionen, die zwar nicht tagten, aber trotzdem Sekretariatskosten auswiesen, und solche, die tagten, jedoch keine oder nur geringe Sekretariatskosten auswiesen. Jene Kommissionen mit den höchsten Totalkosten weisen in der Regel einen grösseren Sekretariatsanteil aus als jene mit geringeren Totalkosten, d. h., dass vor allem die Sekretariate, nicht die Mitglieder für Kosten verantwortlich sind. Dies ist auf die Grösse (bis zu sechs Mitarbeitende) und die Professionalität der Sekretariate zurückzuführen. Die Klärung der Kosten kann sich bei jenen Sekretariaten als schwierig erweisen, bei welchen die Arbeiten für die Kommission nur einen Teil des Pensums einer Person darstellen, die ansonsten für die Verwaltungseinheit arbeitet. Beispielhaft zeigt sich das bei der EKP, bei welcher der Sekretär der Kommission daneben dieselbe Thematik (Pandemieplan) für die Sektion des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) bearbeitet.

Abbildung 4

Kosten der Kommissionen 2016 und 2017 nach Kostengruppe



BK (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017.

Gemessen am von der PVK ursprünglich definierten und oben erwähnten Kriterium, fällt die Angemessenheit des Aufwands eigentlich negativ aus. So ist der Aufwand der Sekretariate grösser als jener der Kommissionen, und erstere übernehmen weit mehr als nur administrative Aufgaben. Gerade die Tatsache, dass die Sekretariate zusätzlich zu administrativer auch inhaltliche Unterstützung leisten, hat sich in der

84 BK (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017. Zusätzliche Erhebungen im Bericht Strategos (Ziff. 4.4b).

85 Ebenfalls nicht erfasst werden die Kosten, die in den Generalsekretariaten im Rahmen der Gesamterneuerung entstehen.

Evaluation aber als elementar herausgestellt, damit die Milizkommissionen überhaupt in der Lage sind, qualitativ gute Leistungen zu erbringen.

4.4 Wegen tiefer Ansätze werden zusätzliche Taggelder bezahlt, was intransparent ist

Den Aufwand bewertet die PVK danach, inwiefern die Kommissionsmitglieder ihre Aufgaben nebenberuflich erbringen können und ob die Taggelder in einem angemessenen Verhältnis dazu stehen. Daneben wird die Organisation der Arbeit beurteilt, insbesondere die Planung, die Sitzungsleitung und der Einsatz von Arbeitsgruppen.

Die Verwaltungskommissionen verfügen über eine *Planung* ihrer ordentlichen Aufgaben. Meist vereinbaren sie zu Beginn einer Amtsperiode eine Planung und planen jeweils jährlich die Sitzungen. Der Aufwand für die Kommissionsarbeiten entspricht nach Ansicht der Mitglieder und der Sekretariate meist der Planung und wird nur vereinzelt und nach Rücksprache des Präsidiums und/oder des Sekretariates mit der Kommission angepasst.[86]

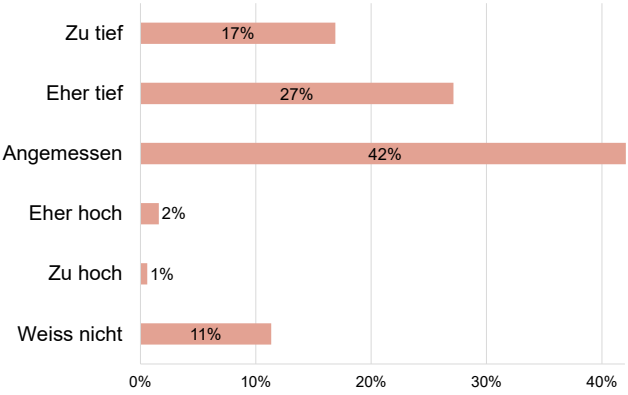
Die Kommissionssitzungen werden nach Ansicht der befragten Mitglieder und Sekretariate von den Präsidien mehrheitlich effizient geführt und sind durch das Sekretariat gut vorbereitet.[87] Arbeitsgruppen zur Vertiefung spezifischer Themen in einer Kommission werden in der Regel gezielt eingesetzt und bringen meist auch einen Mehrwert.[88]

Sowohl die Mitglieder als auch die Sekretariate schätzen den Aufwand für die Kommissionsarbeit allgemein eher als hoch ein, insbesondere für die Präsidien. Er kann aber im Rahmen des Milizsystems erbracht werden.[89] Hier gilt es aber darauf hinzuweisen, dass ein nicht unbeachtlicher Teil der Mitglieder die Kommissionsarbeit im Rahmen ihrer Erwerbsarbeit erbringt, da sie von einer Interessengruppe delegiert werden. Die ausbezahlten Taggelder schätzt die eine Hälfte der Mitglieder im Verhältnis zum Aufwand als angemessen ein und die andere Hälfte als zu tief (siehe Abbildung 5). Je nach Anforderungen an die Mitglieder und Aufgaben der Kommission werden 300 bis 500 Franken Taggeld bezahlt (Art. 8*n* Abs. 1 RVOV). Im Vergleich zu Vergütungen, die in der Privatwirtschaft bezahlt werden, sind diese Ansätze tief. Für Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Kantonen scheint dies kein Hindernis für einen Einsitz in einer Kommission darzustellen, für Selbstständige dagegen eher, wie Antworten auf offene Fragen in den Umfragen zeigen. Die eher tiefen Taggelder verhindern jedoch nicht, dass die Kommissionen ausgewogen und mit kompetenten Personen zusammengesetzt werden können (vgl. Ziff.3.5).

86 Umfrageergebnisse PVK Ziff. 1.2.5, Q17_4, Q17_5; Ziff. 3.1.5, Q17_4, Q17_5.
87 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 1.2.5, Q17_2, Q17_11; Ziff. 3.1.5, Q17_2.
88 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 1.2.5, Q17_6, Q17_7; Ziff. 3.1.5, Q17_6, Q17_7.
89 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 1.2.5, Q17_1; Ziff. 3.1.5, Q17_9, Q17_10.

Abbildung 5

Höhe der Entschädigung im Verhältnis zum Aufwand



Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.5, Q15; N=1006.

Aufgrund des hohen Aufwands werden bei rund der Hälfte der Kommissionen teilweise zusätzliche Taggelder ausbezahlt,[90] beispielsweise für das Aktenstudium oder andere zusätzliche Aufwände, insbesondere für die Präsidien. Die Ausrichtung zusätzlicher Taggelder ist in Artikel 8*o* Absatz 4 RVOV geregelt. Die Umfrage bei den Sekretariaten zeigt, dass bei über einem Viertel der Kommissionen, die zusätzlich Taggelder bezahlen, dies bei mehr als die Hälfte der Sitzungstage vorkommt.[91] Aufgrund der grosser Unterschiede beim Aufwand zwischen einzelnen Mitgliedern und verschiedenen Kommissionen können zusätzliche Taggelder insbesondere für Präsidien durchaus gerechtfertigt sein. Da in der Umfrage der BK bei den Departementen vor der Gesamterneuerung 2019[92] jedoch nur die gesamten Kosten der Taggelder erhoben wurden, ist intransparent, in welchen Fällen und in welchem Ausmass zusätzliche Taggelder entrichtet werden.

5 Nutzung der Leistungen durch die Verwaltung

Dieses Kapitel befasst sich mit der Nutzung der Leistungen von Kommissionen durch die Verwaltung. Die PVK bewertete, ob eine angemessene Auseinandersetzung mit den Beratungsleistungen stattfindet, inwiefern Leistungen verwendet wurden bzw. ob

90 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.5, Q16; Ziff. 3.1.5, Q16.
91 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.5, Q16; Ziff. 3.1.5, Q16.
92 BK (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017.

der Nichteinbezug von Leistungen angemessen begründet ist (siehe Liste der Evaluationskriterien in Anhang 2).

Die Evaluation der PVK zeigt auf, dass die Adressaten der Leistungen nicht für alle Kommissionen klar sind (Ziff. 5.1). Die Leistungen werden von der Verwaltung genutzt, auch wenn dies für Aussenstehende nicht immer direkt ersichtlich ist (Ziff. 5.2).

5.1 Nicht für alle Kommissionen sind die Adressaten ihrer Leistungen klar

Bei der Angemessenheit der Auseinandersetzung mit den Beratungsleistungen stand für die PVK im Zentrum, ob die Zielgruppen der Leistungen in der Verwaltung klar waren und ob zwischen der Kommission und diesen Zielgruppen ein Austausch stattfand.

Für die Mehrheit der befragten Sekretariate ist klar, an wen sich ihre Leistungen richten. Für die Kommissionsmitglieder scheint dies ebenfalls, wenn auch in geringerem Ausmass, der Fall zu sein.[93] Die *Zielgruppe* der Leistungen ist in erster Linie jene Verwaltungseinheit, der die Kommission zugeordnet ist.[94] In der Regel ist dieser Verwaltungseinheit auch das Sekretariat der Kommission angegliedert. Bei gewissen Kommissionen ist das Spektrum der Zielgruppen der Leistungen jedoch breiter: Die EKR und die SUK richten sich an verschiedene Verwaltungseinheiten und an die Kantone; die EKM richtet sich an Institutionen und Organisationen, die sich mit Migration und Integration befassen, sowie an Empfänger von Projektbeiträgen und weitere Verwaltungseinheiten; und die FaKo richtet sich an verurteilte Personen oder an die Strafvollzugsbehörden.[95] Von den in den Fallstudien untersuchten Kommissionen ist der Adressat bei der EKFF am wenigsten klar, da deren Arbeit auf Bundesebene verschiedene Verwaltungseinheiten betrifft.

Ein *Austausch* über die Leistungen mit der Verwaltung scheint bei Kommissionen mit regelmässiger Tätigkeit auch laufend zu erfolgen.[96] Oft oder teilweise kontaktiert die Verwaltung die Kommissionen mit Anfragen und Aufträgen.[97] Den Kommissionssekretariaten kommt für die Pflege des Kontakts zu den relevanten Stellen in der Verwaltung eine zentrale Rolle zu (siehe auch Ziff. 4.3). Nach Auffassung der befragten Mitglieder und Sekretariate verfügt die Verwaltung mehrheitlich über die nötigen *Kenntnisse,* um die Leistungen der Kommissionen einzuordnen.[98]

93 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q7_1; Ziff. 3.1.1, Q7_1.
94 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.5a.
95 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.5a.
96 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.5b.
97 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q7_3; Ziff. 3.1.1, Q7_3.
98 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q7_4; Ziff. 3.1.1, Q7_4; Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.5c.

5.2 Die Verwaltung nutzt die Leistungen, auch wenn dies nicht immer ersichtlich ist

In diesem Teilkapitel wird bewertet, ob die Verwaltung die Leistungen der Kommissionen tatsächlich verwendet bzw. ob eine angemessene Begründung vorliegt, falls die Verwaltung Leistungen von Kommissionen nicht einbezieht.

Die *Verwaltung nutzt* die Informationen und Empfehlungen der Kommissionen, wenn auch nicht immer und nicht in gleichem Masse. Rund ein Viertel der befragten Mitglieder sieht keine oder nur eine bedingte Nutzung. Die Sekretariate sind diesbezüglich weniger skeptisch,[99] was nach Einschätzung der PVK auch daran liegen mag, dass sie aufgrund ihrer grösseren Nähe zur Verwaltung eher eine Nutzung erkennen, auch wenn diese nicht direkt in Form eines Outputs oder Produkts der Verwaltung ersichtlich wird.

Mit den Fallstudien konnte anhand von Beispielen aufgezeigt werden, wie Informationen und Empfehlungen in Entscheidungen der Verwaltung einflossen, was die Wirkung der Kommissionen belegt.[100] So wurden beispielsweise Ergebnisse von Beratungen in der EKP oder der EKLB in der Beantwortung von Vorstössen durch den Bundesrat aufgenommen.[101] Die Aussagen der Kommissionen werden dabei nicht wortwörtlich übernommen, bilden aber einen Teil der Grundlagen, auf die sich Bundesrat und Verwaltung bei der Beantwortung stützen. Neben den Informationen aus der fachlichen Beratung, u. a. durch die Kommissionen, fliessen immer auch politische Überlegungen und Abwägungen seitens Bundesrat und Verwaltung mit ein.

Im Rahmen der Fallstudien zeigten sich auch direkte Nutzungen von Kommissionsleistungen. So benannte die EKR im Rahmen der Covid-19-Massnahmen die Schliessung von Standplätzen für Fahrende durch die Kantone sehr schnell als Problem. Dies wurde in der Verordnung berücksichtigt, indem die Kantone verpflichtet wurden, diese Plätze offen zu halten und die Sicherheit zu gewährleisten.[102] Ähnlich unmittelbar war der Einfluss der SUK auf den Aktionsplan Schweiz 2016–2023 für das UNESCO Welterbe, den das Bundesamt für Kultur, das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Politische Direktion des EDA erarbeiteten.[103]

Die Kommissionen erhalten gemäss der Mehrheit der befragten Mitglieder regelmässig Rückmeldungen zu Art und Ausmass der Verwendung ihrer Leistungen, immerhin 25 Prozent der Befragen sind aber anderer Ansicht.[104] Dies mag nach Einschätzung der PVK und basierend auf den Interviews daran liegen, dass einerseits nicht immer klar ist, für wen Leistungen erbracht werden, und andererseits die Leistungen nicht immer einem Bedürfnis der Verwaltung entsprechen (siehe Ziff. 4.1). Beispielhaft kann hier die Arbeit der EKFF zur Thematik der Elternzeit erwähnt werden, welche

99 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q7_5; Ziff. 3.1.1, Q7_5.
100 Verschiedentlich werden Leistungen der Kommissionen auch von Parlamentsmitgliedern, Parteien und Interessengruppen verwendet.
101 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 7.2.2 und 7.2.4.
102 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 7.2.5.
103 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 7.2.9.
104 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.2, Q7_2; Ziff. 3.1.1, Q7_2.

die Kommission aufgrund ihres Auftrags selbst aufgegriffen hat.[105] Zwar besteht ein Austausch zwischen der Kommission und den Verwaltungseinheiten, insbesondere mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Die Thematik betrifft aber weitere Verwaltungseinheiten. Letztlich hängt dies auch mit den Einsetzungsverfügungen zusammen, die teils wenig konkret sind und bei den einzelnen Aufgaben keine klare Verbindung zu einer Verwaltungseinheit vorsehen. In diesen Konstellationen mit unklaren Zuständigkeiten oder mehreren betroffenen Akteuren in der Bundesverwaltung ist die Voraussetzung für die Nutzung der Beratungsleistungen der Kommissionen, namentlich durch die Verwaltung, schlecht.

Wenn die Verwaltung von den Kommissionen keine Leistungen verlangt oder diese nicht einbezieht, obwohl es in der Einsetzungsverfügung vorgesehen wäre, mag dies in Einzelfällen berechtigt sein.[106] Die Tatsache, dass die EKP bei der Bewältigung der Corona-Krise nicht einbezogen wurde, erntete Kritik aus dem Parlament und den Medien[107] (siehe Beispiel 6). Durch die Dokumentenanalyse und die Interviews kommt die PVK zum Ergebnis, dass die unklare Rolle der EKP in der Pandemie in erster Linie auf eine ungenaue Einsetzungsverfügung zurückzuführen ist. Wie unter Ziffer 3.4 festgehalten, werden die Einsetzungsverfügungen im Rahmen der Gesamterneuerung nur oberflächlich überprüft, was wie im erwähnten Beispiel zu Ungereimtheiten geführt hat.

Beispiel 6: Nichteinbezug der EKP in der Corona-Krise

Der Bundesrat und die Verwaltung stützten sich nach Ausbruch der Corona-Pandemie kaum auf die bestehende Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP), sondern schufen neue Beratungsgremien.[108] Die Einsetzungsverfügung der EKPsieht für die Kommission die Evaluation der epidemiologischen Situation während Bedrohungsphasen und während pandemischer Phasen vor. Dazu zählt die Ausarbeitung einer integralen Lage- und Risikobeurteilung mit Berücksichtigung aller verfügbaren relevanten nationalen und internationalen Informationen. Die Lage- und Risikobeurteilung ist Aufgabe einer Fachgruppe. Diese setzt sich aus Mitgliedern der EKP und externen Expertinnen und Experten zusammen und unterstützt die Bundesverwaltung im Ereignisfall in strategischen und operationellen Fragen. Die Einsetzungsverfügung sieht somit für die EKP eine aktive Rolle in der Pandemiebewältigung vor. Auch im Pandemieplan[109], der jedoch auf die Influenza fokussiert, wird der EKP in der besonderen und der ausserordentlichen Lage eine Rolle bei der Risikobeurteilung zugeteilt, zudem soll sie Expertise und Beratung liefern (S. 19).

105 «Die EKFF entwickelt familienpolitische Perspektiven und erarbeitet konkrete Umsetzungsvorschläge und nimmt zu familienpolitischen Vorlagen Stellung»; Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) vom 14.12.2018.

106 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.7.

107 Siehe z. B.: Ip. Herzog «Mangelhafte Vorbereitung und Bewältigung trotz eidgenössischer Pandemiekommission, neu überarbeitetem Pandemieplan und frühzeitigen Alarmsignalen aus China» vom 5.5.2020 (20.3274).

108 Hätte es die Task-Force gar nicht gebraucht? In: Neue Zürcher Zeitung, 18.2.2022.

109 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) vom 14.12.2018.

Aus Sicht des BAG war der EKP zu keinem Zeitpunkt ihrer langjährigen Existenz eine operative Rolle zugedacht. Dies steht jedoch im Widerspruch zu den oben erwähnten Punkten der Einsetzungsverfügung. Zudem liegt der Schwerpunkt der Kompetenzen der EKP nach Auffassung des BAG bei der Influenza, also der Grippe; die Kommission sei somit nicht das ideale Organ zur Klärung bestimmter Fragen in Zusammenhang mit Covid-19 gewesen. Demgegenüber hält die Einsetzungsverfügung fest, dass die EKP die Bundesverwaltung in der Vorbereitung von Pandemien, die durch Influenza- oder andere respiratorische Virentypen verursacht sind, berät. Laut BAG hätte die EKP zudem aus Ressourcengründen als Gremium keine aktivere Rolle einnehmen können.[110] Es scheint allerdings, dass nicht alle Mitglieder diese Meinung teilen und gewisse während der Pandemie versucht haben, sich stärker zu engagieren. Einzelne Mitglieder hat das BAG punktuell zur Klärung von Fragen einbezogen, jedoch nicht die Kommission als Ganzes. Ebenfalls wurde gegenüber der PVK unterschiedlich bewertet, ob die Kommission klar über ihre Aufgabe im Rahmen der Corona-Pandemie informiert wurde.

Die PVK kommt zum Schluss, dass die EKP aufgrund der Einsetzungsverfügung eine zentralere Rolle bei der Bekämpfung der Pandemie hätte spielen sollen, dass dies in der Praxis möglicherweise jedoch schwierig umzusetzen gewesen wäre. Eindeutig ist, dass das Verständnis der Verwaltung sowie eines Teils der Mitglieder der EKP, worin die Rolle der Kommission besteht, mit der Einsetzungsverfügung nicht übereinstimmt.

6 Externe Aufträge als Alternative zu Verwaltungskommissionen

In diesem Kapitel geht es darum, ob Aufgaben, die Verwaltungskommissionen wahrnehmen, zweckmässig und effizienter durch Dritte im Auftrag der Bundesverwaltung erfüllt werden könnten. Die Analyse erfolgt anhand von Evaluationskriterien wie der Machbarkeit der Aufgabenerfüllung durch Dritte sowie der Zweckmässigkeit und Kosteneffizienz der Vergabe von externen Mandaten (siehe Liste der Evaluationskriterien in Anhang 2).

Die PVK stellt fest, dass nur wenige Leistungen der Kommissionen gleichwertig im Rahmen von externen Aufträgen der Verwaltung erbracht werden könnten (Ziff. 6.1). Die Kosten und der Aufwand für externe Mandate wären dabei grösser als jene für die Kommissionen (Ziff. 6.2).

110 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 7.2.4.

6.1 Eine gleichwertige Leistungserbringung durch externe Mandate ist kaum möglich

Die Möglichkeit und Zweckmässigkeit der Aufgabenerfüllung durch externe Mandate hat die PVK anhand der Art der Aufgaben, welche die Kommissionen wahrnehmen, analysiert.

Rund 13 Prozent der *Kommissionen vergeben* gegenwärtig regelmässig selbst *Mandate* an Dritte zur Gewinnung von Expertise (rund 30 % vereinzelt und wiederum 30 % nie).[111] Die Ergebnisse von externen Aufträgen werden von der jeweiligen Kommission eingeordnet, wodurch sie einen Mehrwert für die Verwaltung erbringt.[112] So werden beispielsweise auf der Basis von externen Berichten durch die Kommission Empfehlungen zuhanden der Verwaltung formuliert.[113] Es gibt Unterschiede bei der Planung und Budgetierung dieser Mandate. Gewisse Kommissionen verfügen über ein eigenes Budget, während bei anderen solche Mandate über das Sekretariat bzw. die zuständige Verwaltungseinheit laufen. Im Rahmen der Fallstudien sind zudem keine Überschneidungen zwischen den von den Kommissionen und den von der Verwaltung selbst erteilten Mandaten zutage getreten, was auf eine angemessene Koordination hinweist.[114] Die Vergabe von externen Mandaten durch Verwaltungskommissionen scheint unter diesen Gesichtspunkten grundsätzlich zweckmässig.

Rund 75 Prozent der befragten Sekretariate gehen jedoch davon aus, dass dank der Einsetzung der Kommissionen *weniger Beratungsmandate* anfallen.[115] Da die Kommissionen letztlich der Beratung von Bundesrat und Verwaltung dienen, ist anzunehmen, dass Letztere die durch die Kommission erbrachten Leistungen zumindest zum Teil anderweitig einholen müsste, entsprechen die Leistungen doch mehrheitlich einem Bedürfnis der Verwaltung und werden durch diese genutzt (siehe Kap. 5 und 6).

Die Aufgaben von Kommissionen, deren Zweck im frühzeitigen Einbezug der Kantone oder weiterer interessierter Kreise besteht (Art. 57*b* Bst. b. RVOG, siehe Ziff. 2.1), können kaum durch externe Aufträge ersetzt werden. Hingegen können die Aufgaben jener Kommissionen, die der Bundesverwaltung *Fachwissen liefern* sollen (Art. 57*b* Bst. a. RVOG, siehe Ziff. 2.1), eher an Dritte ausgelagert werden. In den Einsetzungsverfügungen hat die PVK bei einem Viertel der Kommissionen nur diese zweite Komponente festgestellt. In den beiden Umfragen wie auch in den Fallstudien zeigte sich aber, dass sich die *Aufgaben der Kommissionen* dennoch *kaum durch externe Aufträge ersetzen* lassen.[116] Die Hauptgründe dafür liegen gemäss den Umfragen insbesondere darin, dass in einer Kommission verschiedene Expertisen konsolidiert werden und dank der Kontinuität der Zusammensetzung eine gute Kenntnis der

111 Die Einschätzungen der Mitglieder und der Sekretariate weichen voneinander ab, weshalb hier jeweils die Durchschnittswerte aufgenommen wurden. Auch wurde mehrfach angegeben, dass man dies nicht wisse. Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 1.2.3, Q8; Ziff. 2.2.2, Q8.
112 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 1.2.3, Q9_1 und Q9_2; Ziff. 2.2.2, Q9_1 und Q9_2.
113 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.3c.
114 Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.3d.
115 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 3.1.1, Q5_14.
116 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.44, Q11; Ziff. 3.1.3, Q11; Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires, Ziff. 5.8a.

Themen und des Kontextes sichergestellt wird.[117] Als weitere Gründe nannten die Interviewten im Rahmen der Fallstudien die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder, da diese in keiner finanziellen Abhängigkeit zur Verwaltung stünden.

Nach der Prüfung vereinzelter Dossiers der ausgewählten Fälle teilt die PVK die Einschätzung der Grenzen bei der Aufgabenerfüllung durch Dritte. Es gilt zu beachten, dass die Auftragsvergabe für die Verwaltung ebenfalls mit Aufwand verbunden ist und Zeit braucht, insbesondere bei Mandaten von grösserem finanziellem Umfang. Demgegenüber bringen die bestehenden Kommissionen eine gewisse Flexibilität in der Leistungserbringung mit sich. Zudem müsste im Rahmen des Mandats sichergestellt werden, dass verschiedene Meinungen/Expertisen einfliessen oder aber die Expertise zumindest im Nachgang durch eine Kommission verarbeitet wird. Ebenfalls wäre nach Auffassung der PVK vermehrt Expertise in der Verwaltung erforderlich, um die Aufträge zu begleiten und die Ergebnisse einzuordnen, sollte das nicht von einer Kommission übernommen werden.

6.2 Externe Aufträge verursachen meist höhere Kosten

Die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch externe Mandate anstelle von Kommissionen wird im vorliegenden Kapitel insbesondere anhand einer Kostenschätzung bewertet.

Der den Mitgliedern zuzuschreibende Anteil an den Kosten der Kommissionen fällt allgemein mit rund 31 Prozent relativ tief aus. Der finanzielle Aufwand für die Kommissionen fällt mehrheitlich bei den Sekretariaten und damit bei den Verwaltungsstellen an, denen sie angegliedert sind (siehe Ziff. 4.3). Vermehrte Mandatsvergaben würden für die Verwaltungsstellen ebenfalls einen Aufwand darstellen, da sie Pflichtenhefte ausarbeiten, das Vergabeverfahren sicherstellen und die Auftragserfüllung begleiten müssten. Inwiefern dies gegenüber den bestehenden Sekretariatskosten eine Einsparung darstellen würde, ist nicht klar.

Die Kosten der Leistungserbringung mittels externen Auftrags anstelle einer Kommission hat die PVK anhand einer Leistung verglichen, welche sich relativ klar abgrenzen liess, so dass anhand eines von der PVK erstellten Pflichtenheftes Offerten von potenziellen Auftragnehmenden eingeholt werden konnten. Es handelte sich hierbei um einen Bericht der EKM zur Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria (siehe Beispiel 7)[118].

Beispiel 7: Kostenschätzung Bericht zur Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria

Am 29. Januar 2021 hat die EKM einen Bericht zur Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria veröffentlicht. Auf der Basis einer Erkundungsreise von acht Kommissionsmitgliedern und drei Personen aus dem Sekretariat der EKM nach Nigeria, von Berichten und Evaluationen und von Gesprächen mit den invol-

117 Umfrageergebnisse PVK, Ziff. 2.1.4, Q13; Ziff. 3.1.3, Q13.
118 EKM (2021): Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria, Chancen und Risiken.

vierten Ämtern und Departementen in der Schweiz liefert der Bericht eine Einschätzung über die Chancen, Risiken und Potenziale dieses Instruments. Der Bericht umfasst zudem Empfehlungen.

Die Kosten zur Erstellung dieses Berichtes der EKM betrugen knapp 51 000 Franken. Eingeschlossen in diesem Betrag sind die Taggelder für die Vor- und Nachbereitung, die Reisekosten sowie die Lohnkosten der Mitarbeitenden des Sekretariats für die Reisebegleitung und 15 zusätzliche Arbeitstage (Ansatz: Lohnklasse 24 bei 75 % des Lohnmaximums, inkl. Ortszuschlag Bern).

Die PVK hat ein Pflichtenheft zur Erstellung eines Berichtes zur selben Thematik basierend auf einer Erhebung vor Ort erstellt. Das Pflichtenheft wurde zwei universitären Instituten zur Schätzung der Kosten unterbreitet. Die Berechnung der Kosten mit denselben Reisekosten und in etwa demselben Zeitrahmen ergaben rund 115 000 Franken bzw. 142 000 Franken.

Anhand des Beispiels dieses Berichtes wird ersichtlich, dass die externe Leistungserbringung um einiges teurer wäre. Müsste zusätzlich noch der Einbezug weiterer Kreise sichergestellt werden, würden die Mandatskosten noch höher ausfallen oder eine Kommission müsste den Bericht beraten, womit zusätzlich Taggelder anfallen würden.

Der Grund für die tieferen Kosten für die Leistungserbringung durch die EKM liegt in erster Linie bei den tiefen Taggeldern. Das Taggeld für ein Kommissionsmitglied beträgt im Falle der EKM 300 Franken, was in etwa einem Ansatz von ein bis zwei Stunden einer Expertin bzw. eines Experten entspricht. Zudem wird bei Kommissionsmitgliedern im Gegensatz zu Expertinnen und Experten in der Regel die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen nicht vergütet (vgl. Ziff. 4.4). Einige Arbeitsschritte, welche potenzielle Auftragnehmende kalkulierten (beispielsweise die Kontaktaufnahme mit Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern oder das Verfassen des Berichtes), hat bei der EKM zu einem grossen Teil wohl das Sekretariat übernommen. Allenfalls wurden dessen Kosten zu tief geschätzt, was einen Teil der Differenz erklären könnte.

Die Erkenntnisse aus den Gesprächen und den beiden Umfragen deuten wie das Beispiel des Berichtes der EKM darauf hin, dass die finanziellen Aufwände bei Kommissionen eher tiefer ausfallen. Dies ist nicht zuletzt der Fall, da Mitglieder der Kommissionen laut Interviewaussagen bereits mit der Materie vertraut sind und weniger Einarbeitungszeit benötigen. Eine Auftragsvergabe ergibt dann Sinn, wenn einer Kommission die nötige Expertise fehlt. Leistungen, welche gegenwärtig eine Kommission erbringt, können aber kaum kostengünstiger und ausserdem in gleicher Qualität durch externe Mandatnehmende erfüllt werden.

7 Schlussfolgerungen

Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass die Verwaltungskommissionen mehrheitlich recht- und zweckmässig eingesetzt werden und ihren Auftrag der ständigen Beratung von Bundesrat und Bundeverwaltung flexibel wahrnehmen können

(Ziff. 7.1). Hinsichtlich der Einsetzungsverfügungen bestehen bei einzelnen Kommissionen Schwächen, die zu verschiedenen Problemen führen können, wie namentlich unklaren Aufgaben und für die Verwaltung unnützen Leistungen (Ziff. 7.2). Zudem werden obsolete Kommissionen nicht abgeschafft (Ziff. 7.3). Dagegen sind die Kommissionen entsprechend den Vorgaben und mit kompetenten Personen zusammengesetzt (Ziff. 7.4). Die Leistungen sind in der Regel qualitativ gut und werden genutzt, sofern in der Verwaltung ein klarer Adressat besteht (Ziff. 7.5). Die Kosten fallen mehrheitlich bei den Sekretariaten an, die auch eine zentrale Rolle für die Kommissionen einnehmen (Ziff. 7.6). Insgesamt gibt es nur sehr wenige Aufgaben, die sich mittels externer Aufträge erledigen liessen, d. h. die Auftragsvergabe kann nicht ganze Kommissionen ersetzen (Ziff. 7.7).

7.1 Verwaltungskommissionen sind ein flexibles Instrument

Die PVK hält fest, dass die Vorgaben für die Einsetzung in Gesetz und Verordnung sowie der breit gefasste Begriff der ständigen Beratung zweckmässig sind. Damit können die Kommissionen flexibel mit unterschiedlichen Aufgaben in verschiedenen Feldern betraut werden (Ziff. 3.1). Die Prozesse für die Einsetzung und Gesamterneuerung der Kommissionen sind ebenfalls insgesamt zweckmässig. Die Ergebnisse der Überprüfung der Kommissionen, die im Rahmen der Gesamterneuerung vorgenommen wird, sind jedoch nur beschränkt vergleichbar. Zudem ist die Bewirtschaftung der Mitgliederdatenbank für die Generalsekretariate der Departemente aufwendig und ineffizient (Ziff. 3.2).

7.2 Einsetzungsverfügungen werden nur oberflächlich überprüft

Mit den Einsetzungsverfügungen legt der Bundesrat den Aufgabenbereich der Kommissionen fest. Da die rechtlichen Grundlagen sehr offen formuliert sind, kommt den Verfügungen eine zentrale Rolle zu, doch wird ihr Inhalt kaum überprüft und auch nur selten angepasst (Ziff. 3.4). Rund jede zehnte Einsetzungsverfügung weicht sodann beim Zweck oder bei den Voraussetzungen für die Einsetzung einer Kommission von den rechtlichen Vorgaben des RVOG ab. Zudem sind die Aufgaben zuweilen nicht ausreichend klar definiert (Ziff. 3.3), was dazu führen kann, dass auch Leistungen erbracht werden, die nicht an einen klaren Adressaten in der Bundesverwaltung gerichtet sind (Ziff. 4.1). Letztlich liegt es in der Verantwortung von Bundesrat und Bundesverwaltung sicherzustellen, dass die in der Einsetzungsverfügung aufgeführten Aufgaben ihren Bedürfnissen entsprechen (Ziff. 4.2).

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. Diese Situation ist darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung wie auch Teile der EKP ein von der Einsetzungsverfügung abweichendes Verständnis der Rolle der Kommission hatten (Ziff. 5.2).

7.3 Obsolete Verwaltungskommissionen werden nicht abgeschafft

Einzelne Kommissionen tagen nur selten oder nie. Vereinzelt suchen Kommissionen im Rahmen ihres Auftrags krampfhaft nach Aufgaben, um ihre Existenz zu rechtfertigen. In all diesen Fällen leisten die Kommissionen keine ständige Beratung. In den von der PVK beobachteten Fällen beantragten die Departemente im Rahmen der Überprüfung 2018 aber dennoch keine Auflösung. 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. Dies wäre aufgrund der vorgegebenen Prozesse (z. B. Vernehmlassung, Botschaft, parlamentarische Beratung) mit einem grossen Aufwand verbunden. Allerdings kann der Bundesrat gestützt auf seine Organisationskompetenz in Artikel 8 Absatz 1 RVOG Kommissionen mit beratenden Aufgaben auch im Falle einer spezialgesetzlichen Verankerung ohne Gesetzesrevision aufheben und ihre Aufgaben anderweitig verteilen, wenn sie dadurch besser erfüllt werden (Ziff. 3.5).

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

Die Vorgaben zur Zusammensetzung der Kommissionen in Gesetz und Verordnung, z. B. zu Geschlecht, Sprache und Region, werden weitgehend eingehalten. Entspricht die Zusammensetzung einzelner Kommissionen nicht den Vorgaben, so wird dies im Wahlprozess zuhanden des Bundesrates plausibel begründet. Nicht eingehalten wird allerdings die Vorgabe, dass Angehörige der Bundesverwaltung nur in Einzelfällen als Mitglieder einer Kommission gewählt werden dürfen. Knapp der Hälfte der Kommissionen gehört mindestens ein Mitglied der Bundesverwaltung an, wobei auch dies meist plausibel begründet wird (Ziff. 3.6).

Verschiedentlich wurden in Interviews Bedenken geäussert, dass die Vorgaben zur Zusammensetzung der Kommissionen die Auswahl an Personen einschränken würden und dadurch die Qualität der Arbeit beeinträchtigt werde. Die Ergebnisse der Umfragen zeigen jedoch, dass die Kommissionen mit kompetenten Personen besetzt sind, womit die Befürchtung einer Qualitätseinbusse in der Praxis nicht zutrifft (Ziff. 3.6).

7.5 Leistungen werden von der Verwaltung tatsächlich genutzt, sofern sie an diese gerichtet sind

Das Format der ausserparlamentarischen Kommission erlaubt, dass verschiedene Einschätzungen und Meinungen diskutiert werden und sich die relevanten Interessengruppen einbringen und frühzeitig koordinieren können. Die Leistungen der Kommissionen schätzt die Verwaltung deshalb sowie aufgrund der Expertise, die einfliesst, grossmehrheitlich als qualitativ gut ein. Die Kommissionsleistungen entsprechen

einem Bedürfnis der Verwaltung, sofern diese an sie gerichtet sind. (Ziff. 4.1). In der Folge werden die Leistungen der Kommissionen meist auch in der Arbeit der Verwaltung berücksichtigt. Sind Leistungen jedoch nicht an einen klaren Adressaten in der Verwaltung gerichtet, werden sie von dieser auch sehr begrenzt aufgenommen (Ziff. 5.2). Für die Kommissionsmitglieder ist nicht immer ersichtlich, was mit ihren Leistungen in der Verwaltung geschieht, da diese nur einen Teil der Grundlagen darstellen, auf die sich Bundesrat und Verwaltung bei ihrer Arbeit stützen. Daneben fliessen immer auch politische Überlegungen und Abwägungen mit ein (Ziff. 5.2)

7.6 Kosten fallen mehrheitlich bei den Sekretariaten und 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, fallen sie mit 300 bis 500 Franken pro Person und Sitzungstag doch eher tief 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).

7.7 Externe Aufträge können die Arbeit von Verwaltungskommissionen kaum ersetzen

Gegenwärtig vergeben verschiedene Kommissionen selbst externe Mandate zu spezifischen Fragen. Die Ergebnisse von solchen Aufträgen ordnen die Kommissionen anschliessend ein und erbringen dadurch selbst einen Mehrwert für die Verwaltung. Wie die Erhebungen gezeigt haben, lassen sich nur sehr vereinzelt weitere Aufgaben der Kommissionen an Externe auslagern. Insbesondere können die Arbeiten ganzer Kommissionen nicht ersetzt werden, vor allem deshalb nicht, weil ein grosser Mehrwert der Kommissionen darin besteht, 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, was für die Beratung der Verwaltung hilfreich ist (Ziff. 6.1).

Schliesslich ist zu erwarten, dass die Leistungserbringung bei externen Mandaten teurer ausfallen würde als bei einer Kommission. Anhand des Berichtes zur Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria hat die PVK dies exemplarisch aufgezeigt. Der Grund für die höheren Kosten bei Aufträgen liegt in erster Linie darin, dass die Kommissionsmitglieder sehr kostengünstig arbeiten, weil die Taggelder deutlich tiefer sind als die Ansätze der Externen, der Aufwand für die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen nicht vergütet wird und die Kommissionsmitglieder mit der Materie vertraut sind (Ziff. 6.2).

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverwaltung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKFF	Eidgenössische Kommission für Familienfragen
EKLB	Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EKP	Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS	Generalsekretariat
Kap.	Kapitel
KBBK	Kommission für das Beschaffungswesen Bund–Kantone
KHSt	Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (SR *172.010*)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (SR *172.010.1*)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration

SR	Systematische Rechtssammlung
SUK	Schweizerische UNESCO-Kommission
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
Ziff.	Ziffer

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

Literatur

Beetschen, Marion/Rebmann, Frédéric (2015): Le néocorporatisme suisse en déclin? Les commissions extra-parlementaires dans un environnement en mutation (1957–2010). In: Swiss Political Science Review 22(1), 123–144.

Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (1994): Funktion und Einfluss von ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes, Schlussbericht zuhanden der GPK, Bern, 31.3.1994.

PVK (2015): Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Bericht der PVK vom 2.2.2015 zuhanden der GPK-S (BBl *2016* 1723).

Rebmann, Frédéric / Mach, André (2013): Die ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes. In: Ladner Andreas et al. (Hrsg.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: NZZ Verlag, 167–182.

Sägesser, Thomas (2006): Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21.3.1997. Bern: Stämpfli Verlag.

Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlementaires: neuf études de cas. Mandant: Contrôle parlementaire de l'administration. Lausanne 24.5.2022.

Uhlmann, Felix (2022): Kurzgutachten betreffend Begriff der ständigen Beratung für Verwaltungskommissionen nach Art. 57*a* Abs. 1 RVOG vom 17.1.2022 im Auftrag der PVK.

Dokumentenverzeichnis

BAG (2018): Influenza-Pandemieplan Schweiz. Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie Bern.

BK (2016): Anwendung für die Erfassung der ausserparlamentarischen Gremien Benutzerhandbuch, Bundeskanzlei, letzte Änderung 16.3.2016.

BK (2018): Kriterien zur Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen (APK) nach Art. 57*d* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR *172.010*). Beilage 1 zum Antrag an den Bundesrat zur Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen 2018 zuhanden des Bundesrates.

BK (2018): Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen 2018; Angehörige der Bundesverwaltung als Mitglieder/Ersatzmitglieder in ausserparlamentarischen Kommissionen. Beilage 11 zum Antrag an den Bundesrat zur Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen 2018 zuhanden des Bundesrates.

BK (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017.

Bundesrat (2007): Botschaft vom 12.9.2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen, Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und weiterer Erlasse (BBl *2007* 6641).

Bundesrat (2020): Bericht vom 29.4.2020 über die Gesamterneuerung der ausserparlamentarischen Kommissionen, Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes durch den Bundesrat für die Amtsperiode 2020–2023 (BBl *2020* 4549).

EKLB (2021): Grenzwerte für Strassen-, Eisenbahn- und Fluglärm, Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Lärmbekämpfung EKLB.

EKM (2021): Die Migrationspartnerschaft Schweiz–Nigeria, Chancen und Risiken.

PVK (2022): Ergebnisse der Online-Umfrage zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen, Arbeitspapier der PVK im Rahmen der Evaluation der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen vom 20.6.2022.

Einsetzungsverfügungen

Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter Straftäter vom 5.12.2014.

Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission der Gottfried Keller-Stiftung vom 5.12.2014.

Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Bauprodukte vom 5.12.2014.

Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) vom 14.12.2018.

Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR vom 27.11.2019.

Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Migrationskommission vom 25.11.2015.

Verfügung über die Einsetzung der Kommission für die Bundesstatistik vom 14.12.2018.

Verfügung über die Einsetzung der Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden vom 5.12.2014.

Verfügung über die Einsetzung der SUK vom 14.12.2018.

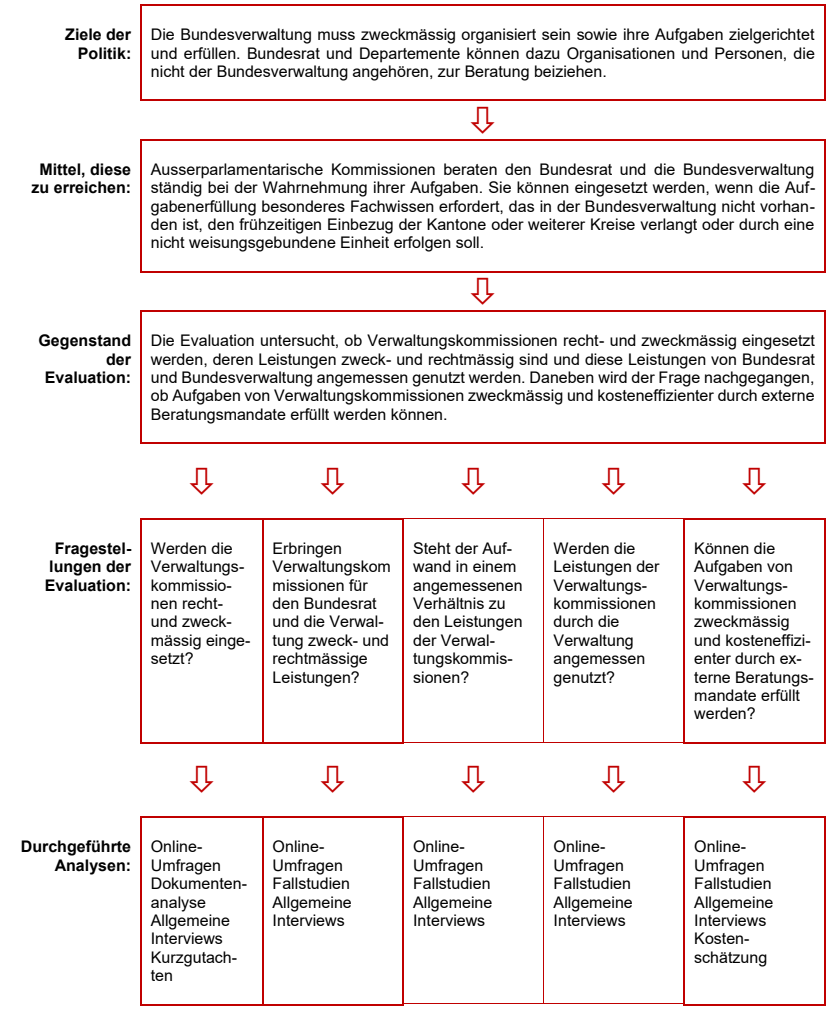
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Baumer, Fabian	Vizedirektor, ESTV
Bischoff, Simone	Sekretärin KHSt, ESTV
Bonoli, Giuliano	Vizepräsident EKFF
Brändle, Michael	Persönlicher Mitarbeiter des Departementsvorstehers, GS-EDI
Brink, Marc	Sekretär EKLB, BAFU
Brunner Pohlenz, Stephan	Leiter Sektion Recht, Bundeskanzlei
Brunschwig Graf, Martine	Präsidentin EKR
Buthey, Nathalie	Sekretärin FaKo, BJ
Cerratti, Maurizio	Sekretärin KBBK, SECO
Eytan, Ariel	Präsident FaKo
Gachet, Caroline	Juristin, Bundeskanzlei
Galizia, Michele	Fachreferent, GS-EDI
Gattiker, Mario	Staatssekretär SEM
Gehringer, Manuela	Juristin, Bundeskanzlei
Gramigna, Ronald	Chef Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, BJ
Grütter, Frank	Chef UNO, Staatssekretariat EDA
Guggisberg, Dorothée	Vizepräsidentin EKFF
Hoch, Nadine	Leiterin Sekretariat EKFF, BSV
Hostettler Fischer, Stefan	Stv. Generalsekretär, GS-UVEK
Iten, Anne	Präsidentin EKP
Lauber, Anton	Präsident KHSt
Lehmann, Heinrich	Sekretär EKP, BAG
Leimgruber, Walter	Präsident EKM
Mahnig, Fabian	Mitglied KBBK, Chef Wirtschaft und Finanzen, Staatssekretariat EDA
Marinovic, Zeljko	Stv. Generalsekretär, GS-WBF
Marro, Pascale	Mitglied SUK
Mathieu, Nicolas	Chef Unesco, Staatssekretariat EDA
Mathys, Patrick	Leiter Sektion Krisenbewältigung und internationale Zusammenarbeit, BAG
Messerli, Patricia	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, GS-EJPD
Moncada, Isabelle	Mitglied EKP

Nigg, Orlando	Vizepräsident, KBBK
Nobel, Venanz	Mitglied EKR
Ossola, Carlo	Mitglied SUK und wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Landschaftspolitik, BAFU
Pacton, Aude	Wissenschaftliche Mitarbeiterin Stab, GS-EFD
Piguet, Etienne	Vizepräsident EKM
Prodolliet, Simone	Sekretärin EKM, SEM
Refaeil, Nora	Vizepräsidentin EKR
Schlagenhof, Markus	Präsident KBBK und Leistungsbereichsleiter Welthandel, SECO
Stampfli, Marc	Leiter Bereich Familienfragen, BSV
Thomann, Georg	Mitglied EKLB
Trachsel, Stefan	Chef Geschäftsstelle Koordinierter Sanitätsdienst (KSD), Verteidigung VBS
Vogel, Brigitta	Referentin, GS-EDA
Walker, Urs	Chef Abteilung Lärm und NIS, BAFU
Wiecken, Alma	Leiterin Sekretariat EKR, GS-EDI
Wunderli, Jean-Marc	Präsident EKLB
Wyden Guelpa, Anja	Ehemalige Präsidentin EKFF
Zeltner, Thomas	Präsident SUK

Anhang 1

Herangehensweise der Evaluation



Anhang 2

Bewertungskriterien

Kriterium	Bewertungselemente
Recht- und Zweckmässigkeit der Einsetzung (Frage 1)	
Zweckmässigkeit der Vorgaben für Einsetzung (> Ziff. 3.1)	Der Zweck, die Notwendigkeit und die Aufgaben der Kommissionen sind in den Vorgaben klar formuliert. Die Kriterien zur Zusammensetzung von Kommissionen sind in den Vorgaben klar formuliert.
Zweckmässigkeit der Vorgaben zur Überprüfung und Gesamterneuerung (> Ziff. 3.2, 3.4, 3.5)	Die Kriterien zur Überprüfung von Kommissionen sind klar formuliert und erlauben eine einheitliche Erhebung. Der Prozess der Überprüfung und der Gesamterneuerung ist zeitlich angemessen gestaltet, und der Prozess und die Instrumente sind für die Verwaltungseinheiten mit einem angemessenen Aufwand zu bewerkstelligen. Die Sekretariate der Kommissionen erstellen in Absprache mit der Verwaltung, welche die Leistungen einer Kommission in Anspruch nimmt, im Vorfeld der Wahl Listen mit potenziellen Mitgliedern. Die BK oder die GS schlagen aufgrund der Ergebnisse der Überprüfung entsprechende Anpassungen vor, die auch umgesetzt werden. Die Interessenbindungen aller Mitglieder sind offengelegt. Die Verwaltungseinheiten liefern die nötigen Informationen im Rahmen der Überprüfung bzw. Gesamterneuerung. Die Kriterien zur Überprüfung von Kommissionen erlauben eine einheitliche Erhebung.
Zweckmässigkeit der Ergebnisse der Einsetzung bzw. Überprüfung und Zusammensetzung (> Ziff. 3.3, 3.5, 3.6)	Die Aufgaben der einzelnen Kommissionen sind klar definiert und deren Notwendigkeit wird nachvollziehbar dargelegt und sachlich begründet. Die Abgrenzung der Aufgaben der Kommission gegenüber Aufgaben, welche die Bundesverwaltung selbst erfüllt, und gegenüber anderen Kommissionen ist klar. Es findet eine nachvollziehbare Auswahl von potenziellen Mitgliedern statt, die dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen werden. Die Verwaltungseinheiten sind bemüht, die Kommissionen mit kompetenten Persönlichkeiten zu besetzen. Bei den Kommissionsmitgliedern handelt es sich um Personen, welche die Aufgabenerfüllung der Kommission fachlich kompetent unterstützen können.

Kriterium	Bewertungselemente
Rechtmässigkeit der Einsetzung (> Ziff. 3.4, 3.6)	Die Aufgaben der einzelnen Kommissionen entsprechen den rechtlichen Grundlagen. Die Notwendigkeit der einzelnen Kommission wird anhand der rechtlichen Vorgaben begründet. Die Geschlechter (je mind. 30 %) und die Sprachen (mind. eine Person pro Sprache) sind ausgewogen vertreten. Die Amtszeitbeschränkung (maximale Amtszeit 12 Jahre, in begründeten Ausnahmefällen + 4) wird eingehalten. Die Anzahl der Mitglieder überschreitet die Höchstzahl von 15 nicht, Ausnahmen sind nur mit nachvollziehbarer Begründung möglich. Mitglieder der Bundesverwaltung und der eidg. Räte werden nur in Ausnahmefällen und mit angemessener Begründung gewählt.
Zweck- und Rechtmässigkeit der Leistungen (Frage 2)	
Zweckmässigkeit der Qualität der Leistungen der Kommissionen (> Ziff. 4.1)	Die Leistungen sind begründet, stufengerecht aufbereitet und erfolgen zeitgerecht. Die Verwaltung erachtet die Leistungen der Kommission als qualitativ gut, sie entsprechen einem Bedürfnis der Verwaltung und gehen auch auf Veränderungen der Bedürfnisse ein. Der Einbezug der Kommission erfolgt frühzeitig und ermöglicht der Verwaltung Anpassungen von Vorlagen. Das Format der Kommission ermöglicht eine Koordination der Interessen.
Rechtmässigkeit der erbrachten Leistungen der Kommissionen (> Ziff. 4.2)	Die erbrachten Leistungen der Kommissionen entsprechen einer ständigen Beratung von Bundesrat und Verwaltung. Die Leistungen der Kommissionen entsprechen den in den Einsetzungsverfügungen festgehaltenen Aufgaben. Die Information der Öffentlichkeit durch die Kommissionen erfolgt entsprechend den Vorgaben.
Verhältnismässigkeit des Aufwands (Frage 3)	
Angemessenheit des Aufwands der Kommission gegenüber dem Sekretariat (> Ziff. 4.3)	Die inhaltliche Auseinandersetzung findet zwischen den Kommissionsmitgliedern statt; die Unterstützung des Sekretariats ist administrativer Natur. Die Teilnahme der Verwaltung an den Sitzungen beschränkt sich auf das Nötigste. Die Kosten der Kommissionen fallen mehrheitlich bei den Entschädigungen der Mitglieder an (und nicht bei der Sekretariatsarbeit oder für kommissionsspezifische Sachmittel).
Kostentransparenz der Kommissionen (> Ziff. 4.3, 4.4)	Die Sitzungsgelder werden nach einheitlichen Kriterien ausbezahlt. Der Aufwand für die Sekretariate der Kommissionen wird nach einheitlichen Kriterien ausgewiesen.

Kriterium	Bewertungselemente
Angemessenheit des Aufwands für die Mitglieder (> Ziff. 4.4)	Die Kommissionen verfügen über eine Planung ihrer ordentlichen Aufgaben bei ihrer Einsetzung. Der Aufwand für die Arbeiten entspricht der Planung und wird nur vereinzelt und nach Rücksprache mit der Kommission durch das Sekretariat angepasst. Der Aufwand kann nebenberuflich gut erbracht werden. Sitzungen werden effizient geführt. Subkommissionen/Arbeitsgruppen werden gezielt eingesetzt und schaffen einen Mehrwert.
Angemessenheit der Entschädigung der Kommissionsmitglieder (> Ziff. 4.4)	Die ausbezahlten Sitzungsgelder decken die Kosten für den Aufwand (inkl. Vorbereitung). Die Ansätze ermöglichen, die für die Aufgaben der Kommission geeigneten Personen zu engagieren.
Angemessenheit des Einbezugs der Leistungen (Frage 4)	
Angemessenheit der Auseinandersetzung mit den Beratungsleistungen (> Ziff. 5.1)	Es besteht Klarheit darüber, für wen Leistungen in der Verwaltung erbracht werden. Es besteht ein Austausch zu den Leistungen zwischen der Kommission und der Verwaltungseinheit. Die Verwaltung verfügt über die nötigen Kenntnisse, um die Ergebnisse einzuordnen.
Angemessenheit der Verwendung der Leistungen durch die Verwaltung (> Ziff. 5.2)	Informationen und Empfehlungen der Kommission fliessen in Diskussionen und Arbeiten der Verwaltungseinheiten ein. Informationen und Empfehlungen der Kommission fliessen in Entscheide der Verwaltungseinheiten ein, die auch tatsächlich umgesetzt werden.
Angemessenheit der Begründung bei Nichteinbezug von Leistungen (> Ziff. 5.2)	Wenn die Verwaltung Leistungen der Kommissionen nicht einfordert oder explizit aus dem Auftrag ausklammert, begründet sie dies angemessen.
Zweckmässigkeit und Kosteneffizienz der Vergabe von externen Mandaten (Frage 5)	
Möglichkeit der Aufgabenerfüllung durch externe Mandate (> Ziff. 6.1)	Viele Aufgaben von Kommissionen lassen sich durch externe Beratungsmandate erfüllen, da der konsultative Aspekt nicht von Relevanz ist. Die geforderten Beratungsleistungen sind ausreichend spezifizierbar, um sie auszuschreiben und ihre Kosten zu budgetieren. Die Qualität der Leistungen kann bei einem externen Mandat durch die Verwaltung gewährleistet werden. Die Leistungen der Verwaltungskommission führen zu weniger Beratungsmandaten bei den zuständigen Verwaltungseinheiten.

Kriterium	Bewertungselemente
Zweckmässigkeit der Vergabe von externen Mandaten durch Kommissionen (> Ziff. 6.1)	Durch eine Kommission selbst vergebene Expertenmandate sind von der Verwaltungseinheit budgetiert. Mit der Vergabe von Mandaten durch eine Kommission leistet diese selbst einen Mehrwert durch die Einordnung der Ergebnisse. Die Vergabe von Mandaten durch eine Kommission führt zu weniger Mandaten bei der zuständigen Verwaltungseinheit.
Effizienz der Aufgabenerfüllung durch externe Mandate (> Ziff. 6.2)	Relevant ist das Verhältnis der Kosten durch externe Leistungserbringung gegenüber jenen der Kommission. Die Vergabe von Aufträgen ermöglicht eine flexible und zeitgerechte Abdeckung der Beratungsbedürfnisse der Verwaltung.

Anhang 3

Übersicht Verwaltungskommissionen (Stand März 2022)[119]

EDA
Beratende Kommission für internationale Zusammenarbeit
Schweizerische UNESCO-Kommission (SUK)

EDI
Aufsichtskommission für die Sammlung Oskar Reinhart Am Römerholz in Winterthur
Eidgenössische Arzneimittelkommission (EAK)
Eidgenössische Designkommission (EDnK)
Eidgenössische Ernährungskommission (EEK)
Eidgenössische Filmkommission (EFiK)
Eidgenössische Kommission der Gottfried Keller-Stiftung (GKS)
Eidgenössische Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen (ELGK)
Eidgenössische Kommission für Analysen, Mittel und Gegenstände (EAMGK)
Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD)
Eidgenössische Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
Eidgenössische Kommission für die Belange des Artenschutzübereinkommens (Cites)
Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge
Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF)
Eidgenössische Kommission für Fragen zu sexuell übertragbaren Infektionen (EKSI)
Eidgenössische Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EKSN)
Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF)
Eidgenössische Kommission für genetische Untersuchungen beim Menschen (GUMEK)
Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF)
Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)

119 Die BK hat keine Verwaltungskommissionen.

Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP)

Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung in der medizinischen Begutachtung

Eidgenössische Kommission für Strahlenschutz (KSR)

Eidgenössische Kommission für Tierversuche (EKTV)

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR)

Eidgenössische Kunstkommission (EKK)

Fachkommission Filmförderung

Fachkommission für den Tabakpräventionsfonds

Fachkommission für Radiopharmazeutika (FKRP)

Kommission für die Bundesstatistik (KBStat)

Kommission für die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland

Kommission für Stalleinrichtungen

Nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK)

EJPD

Beratende Kommission für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Eidgenössische Fachkommission für das Handelsregister

Eidgenössische Fachkommission zur Beurteilung der Behandelbarkeit lebenslänglich verwahrter Straftäter (FaKo)

Eidgenössische Kommission für Schuldbetreibung und Konkurs (EKSchK)

Eidgenössische Migrationskommission (EKM)

Fachausschuss für die Begutachtung von Gesuchen für Beiträge an Modellversuche

VBS

Eidgenössische geologische Fachkommission (EGK)

Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz (KomABC)

Eidgenössische Kommission für Jugend- und Rekrutenbefragungen (ch-x)

Eidgenössische Kommission für Kulturgüterschutz

Eidgenössische Kommission für Militär- und Katastrophenmedizin (EKMK)

Eidgenössische Kommission für Telematik im Bereich Rettung und Sicherheit

Rüstungskommission

EFD

Eidgenössische Kommission für Bauprodukte (BauPK)

Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (KHSt)

Mehrwertsteuer-Konsultativgremium

Schlichtungskommission nach Gleichstellungsgesetz

WBF

Beratende Kommission für Landwirtschaft

Eidgenössische Akkreditierungskommission

Eidgenössische Arbeitskommission

Eidgenössische Berufsbildungskommission (EBBK)

Eidgenössische Berufsmaturitätskommission (EBMK)

Eidgenössische Einigungsstelle zur Beilegung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten

Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK)

Eidgenössische Kommission für Weltraumfragen (EKWF)

Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen (EKW)

Eidgenössische Kommission zur Beratung des Nationalen Kontaktpunktes für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Eidgenössische Stipendienkommission für ausländische Studierende (ESKAS)

Fachkommission für Zolltariffragen

KMU-Forum

Kommission für das Beschaffungswesen Bund–Kantone (KBBK)

Kommission für Wirtschaftspolitik

Landwirtschaftlicher Forschungsrat (LFR)

Rat für Raumordnung (ROR)

Schweizerischer Wissenschaftsrat (SWR)

Schweizerisches nationales FAO-Komitee (CNS-FAO)

Tripartite Kommission des Bundes im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr

Tripartite Kommission für Angelegenheiten der IAO

UVEK

Eidgenössische Arbeitszeitgesetzkommission

Eidgenössische Energieforschungskommission (CORE)

Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich (EKAH)

Eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit (EFBS)

Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB)

Eidgenössische Kommission für Lufthygiene (EKL)

Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (KNS)

Eidgenössische Medienkommission (EMEK)

Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK)

Fachkommission für die VOC-Lenkungsabgabe

Kommission für Forschung im Strassenwesen (FOKO)

Nationale Plattform Naturgefahren (PLANAT)

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. Felix Strebel, PVK (Projektleitung)

Dr. Luzia Helfer, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Selina Stoller, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Andreas Tobler, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Julia Lehmann, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Externer Expertenbericht

Sandra Wirth, Strategos SA

Dr. Jérôme Billotte, Strategos SA

Kurzgutachten

Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich

Dank

Die PVK dankt allen an dieser Evaluation beteiligten Personen, namentlich den Mitarbeitenden der BK und den Sekretariaten der ausgewählten Verwaltungskommissionen, für Erklärungen und die Bereitstellung von Daten. Ein Dank gilt zudem allen Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre bereitwillige Teilnahme an den Interviews und den Mitgliedern und Sekretariaten der Kommissionen für die Teilnahme an den Umfragen.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Parlamentsdienste
CH-3003 Bern
Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch
www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > PVK

Originalsprache des Berichtes: Deutsch