

Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat. Nachkontrolle

**Kurzevaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 1. November 2018

Das Wichtigste in Kürze

Der Bundesrat und die Departemente haben ausgehend von den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates das Verfahren bei der Wahl des obersten Kaderns deutlich überarbeitet. Zu den Hauptänderungen zählen die systematische Durchführung von Personensicherheitsprüfungen vor dem Ernennungsentscheid und die Schaffung von Findungskommissionen. Dennoch bestehen nach wie vor Schwächen, insbesondere was die Qualität der Informationen angeht, die dem Bundesrat als Grundlage für seinen Entscheid übermittelt werden.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) übermittelte dem Bundesrat am 15. November 2013 ihren auf der Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) beruhenden Prüfbericht über das Verfahren bei der Wahl des obersten Kaderns durch den Bundesrat. Dieser Bericht enthielt sechs Empfehlungen, u. a. die Empfehlung, ein transparentes Wahlverfahren zu schaffen, welches Grundelemente enthält, die für alle Departemente gelten. Nach einem regen Austausch mit dem Bundesrat beschloss die GPK-N, ihre Prüfung abzuschliessen. Gleichzeitig informierte sie den Bundesrat, dass sie nach einigen Jahren eine Nachkontrolle durchführen und zu diesem Zwecke der PVK einen Auftrag für eine Kurzevaluation erteilen wird.

Die Subkommission EFD/WBF der GPK-N beschloss an ihrer Sitzung vom 9. November 2016, die Nachkontrolle einzuleiten. Sie erteilte der PVK auf der Grundlage von deren Projektskizze den Auftrag, die Einhaltung der Rechtsgrundlagen bei der Durchführung der Personensicherheitsprüfungen sowie die Beachtung der Vorgaben betreffend das Verfahren zur Vorbereitung der Anträge an den Bundesrat und betreffend den Inhalt dieser Anträge zu untersuchen.

In Erfüllung ihres Auftrags analysierte die PVK bei allen Ernennungen des Bundesrates zwischen 2015 und 2017 die entsprechenden Wahlanträge und Personensicherheitsprüfungen. Bei vier Ernennungen in den Jahren 2017 und 2018 befasste sie sich zudem eingehend mit dem Verfahren der Departemente vor der Antragstellung an den Bundesrat sowie mit dem Inhalt der entsprechenden Anträge.

Auf der Grundlage ihrer Arbeiten kommt die PVK zum Schluss, dass die Departemente einige der Empfehlungen der GPK-N betreffend die Vorbereitung der Wahlanträge sehr gut umgesetzt haben, die entsprechenden Verfahren aber immer noch Schwächen aufweisen.

Die PVK kommt zu folgenden Erkenntnissen:

- Die Verfahren der Departemente zur Vorbereitung der Anträge an den Bundesrat stehen grundsätzlich im Einklang mit der Weisung des Bundesrates. Die Departemente haben – auch für die Karrieresysteme im militärischen und diplomatischen Bereich – geeignete Findungskommissionen geschaffen, die Stellen werden ausgeschrieben, und es werden Stellungnahmen von Drittpersonen eingeholt. In einem der vier eingehend untersuchten Fälle wurde vom standardisierten Verfahren abgewichen, doch dies wurde im Antrag an den Bundesrat hervorgehoben und begründet.*

-
- *Es werden systematisch und unter Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften Personensicherheitsprüfungen durchgeführt.*
 - *Die Qualität der Anträge an den Bundesrat variiert. Bestimmte Informationen sind systematisch enthalten und von guter Qualität, auf gewisse Aspekte wird hingegen nie oder nur selten eingegangen. So enthalten die Anträge entgegen den Empfehlungen der GPK-N weder Informationen über die Gründe, weshalb gerade diese Kandidatin bzw. dieser Kandidat vorgeschlagen wird, noch einen Vergleich mit den anderen Bewerberinnen und Bewerbern. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Departemente diese Informationen nicht kommunizieren, da die entsprechenden Angaben gemäss der Weisung des Bundesrates zu anonymisieren sind und die abgelehnten Bewerberinnen und Bewerber somit nicht erkennbar sind. Im Weiteren sind die Weisung des Bundesrates und die Antragsvorlage der Bundeskanzlei ungenau und führen dazu, dass die gelieferten Informationen nicht immer vergleichbar sind.*
 - *Die Anträge innerhalb der Karrieresysteme im militärischen und diplomatischen Bereich sind in der Regel präzise und standardisiert. Die Anträge des VBS enthalten Informationen zum Umfeld, Profil und Werdegang der Kandidatin bzw. des Kandidaten und die Anträge des EDA Informationen zum Umfeld und Werdegang der Kandidatin bzw. des Kandidaten. In beiden Fällen beginnen die Anträge grundsätzlich mit einer kurzen Standardeinleitung über das Karrieresystem, die vermuten lässt, der Zugang stehe einem viel grösseren Kandidatenkreis offen, als dies tatsächlich der Fall ist.*
 - *Die der PVK übermittelten Informationen waren zum Teil ungenau oder sogar fehlerhaft. Die Aussagen der Departemente in den Befragungen durch die PVK stimmten teilweise nicht überein mit den Informationen in den Unterlagen zu den Verfahren. Ausserdem musste die PVK feststellen, dass der Bundesrat die GPK-N falsch über den Erlass der Richtlinien des EDA informiert hatte.*

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Hintergrund und Gegenstand der Kurzevaluation	4
1.2	Vorgehensweise	7
1.3	Aufbau des Berichts	9
2	Weisungen des VBS und Richtlinien des EDA	9
2.1	Änderungen innerhalb des Karrieresystems des VBS	9
2.2	Änderungen innerhalb des Karrieresystems des EDA	11
3	Einschätzung der von den Departementen durchgeführten Verfahren	12
3.1	Vorgaben und Ausschreibung	13
3.2	Findungskommission	14
3.3	Instrumente zur Evaluation der Kandidatinnen und Kandidaten	15
3.4	Gespräch mit der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Departements	16
4	Personensicherheitsprüfungen	16
5	Inhalt der Wahlanträge an den Bundesrat	17
5.1	Zusammenfassung des gesamten Auswahlverfahrens	17
5.2	Profil der Bewerberinnen und Bewerber	18
5.3	Profil der ins Evaluationsverfahren einbezogenen Kandidatinnen und Kandidaten	19
5.4	Profil der ernannten Personen	20
5.5	Vergleich mit den anderen Kandidatinnen und Kandidaten	20
5.6	Instrumente	21
5.7	Lebensläufe und Interessenbindungen	21
5.8	Begründung der Wahl	22
6	Schlussfolgerungen	22
6.1	Weitgehend angemessene Verfahren	22
6.2	Systematische Personensicherheitsprüfungen	23
6.3	Qualitätsunterschiede beim Inhalt der Wahlanträge an den Bundesrat	23
6.4	Teilweise unzureichende Informationsweitergabe an die PVK	24
	Liste der befragten Personen	25
	Impressum	26

Bericht

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Gegenstand der Kurzevaluation

Das Verfahren bei der Wahl des obersten Kadern des Bundes löst regelmässig Diskussionen aus. Die einvernehmliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem Chef der Armee Roland Nef Anfang 2008, acht Monate nach dessen Amtsantritt, veranlasste die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zu einer Inspektion. Da die GPK-N von den Massnahmen¹, die der Bundesrat als Reaktion auf ihren Inspektionsbericht ergriff, nicht restlos überzeugt war, beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) am 23. Januar 2009 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zur Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat. Diese Evaluation musste allerdings abgebrochen werden, weil gemäss Bundesrat die Informationsrechte der GPK in dieser Sache nicht ausreichten, wodurch der PVK der Zugang zu untersuchungsrelevantem Datenmaterial verwehrt war. Die Informationsrechte wurden in der Folge präzisiert und sind in revidierter Fassung seit dem 1. November 2011 in Kraft.²

Da die Wahlgeschäfte stets dieselben Fragen aufwerfen, beschloss die in dieser Sache zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK-N an ihrer Sitzung vom 30. Juni 2011, die PVK im Hinblick auf das Inkrafttreten der revidierten Informationsrechte mit der Ausarbeitung eines neuen Evaluationsvorschlages zu beauftragen. Die GPK bestätigten diesen Auftrag am 27. Januar 2012 im Rahmen der Verabschiedung ihres Jahresprogramms.

Die PVK hielt in ihrer 2013 abgeschlossenen Evaluation³ fest, dass die massgebende Rolle bei der Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat den Departementen zukommt und die Qualität der Verfahren auf Departementsebene deshalb von entscheidender Bedeutung ist. Sie erkannte insbesondere folgende Schwachpunkte:

- Die vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten wurden in Auswahlverfahren ermittelt, die punkto Qualität, Verfahrensschritte und Transparenz sehr unterschiedlich waren.
- Die Karrieresysteme im militärischen und diplomatischen Bereich verfügten zwar über angemessene Begleit-, Bewertungs- und Planungsinstrumente, diese wurden jedoch nicht systematisch eingesetzt. Dies stellt insofern ein Transparenzproblem dar, als erwartet wird, dass diese Instrumente ausnahmslos angewendet werden.

¹ Bericht der GPK-N vom 28.11.2008 über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Stellungnahme des Bundesrates vom 22.4.2009 (BBI **2009** 3481)

² Artikel 153 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz [ParlG], SR **171.10**)

³ Evaluation des Verfahrens bei der Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 20.6.2013 (BBI **2014** 2799)

-
- In den Anträgen an den Bundesrat wurden die näheren Auswahlkriterien nicht erwähnt. Diese Kriterien wie auch die alternativen Kandidatinnen und Kandidaten sowie die eigentlichen Auswahlgründe wurden aus Angst vor Indiskretionen bestenfalls mündlich an der Bundesratssitzung erläutert.
 - Trotz der Diskussionen im Bundesrat nach dem Fall Nef wurden einige Ernennungen beschlossen, ohne die betreffende Person einer Personensicherheitsprüfung zu unterziehen bzw. ohne deren Ergebnis abzuwarten.
 - Nicht alle Verfahren waren transparent oder nachvollziehbar, und dies, obwohl der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Inspektion der GPK-N zum Fall Nef angekündigt hatte, mit entsprechenden Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Nachvollziehbarkeit der Wahlgeschäfte bezüglich Vorgehen, Auswahlverfahren und Entscheid jederzeit gewährleistet ist.
 - Hinsichtlich der Rechtsgrundlagen stellte sich die PVK angesichts dessen, dass die meisten Wahlgeschäfte keine Diskussionen auslösen und bei den anderen Departementen kein eigentliches Interesse wecken, die Frage nach dem Zweck der Wahlzuständigkeit des Bundesrates.

Die GPK-N verfasste auf der Grundlage dieser PVK-Evaluation ihren Inspektionsbericht⁴, welcher sechs Empfehlungen enthielt und dem Bundesrat am 15. November 2013 zugestellt wurde. Die GPK-N sprach folgende Empfehlungen aus:

1. Sie ersuchte den Bundesrat, anhand einer Liste mit für alle Departemente geltenden Grundelementen ein einheitliches Wahlverfahren zu schaffen. Dieses sollte den besonderen Bedürfnissen des EDA und des VBS angepasst werden können.
2. Sie ersuchte den Bundesrat, vor der Ernennung systematisch Personensicherheitsprüfungen durchzuführen.
3. Sie ersuchte den Bundesrat, eine vollständige und transparente Kandidatensuche durchzuführen und einen allfälligen Verzicht auf die öffentliche Ausschreibung im Antrag an den Bundesrat zu begründen.
4. Sie ersuchte den Bundesrat, ein einheitliches Auswahlverfahren vorzugeben, welches insbesondere die Stellungnahme einer Drittperson, den Einbezug der Vorsteherin oder des Vorstehers des Departements sowie die Durchführung eines Assessments umfasst.
5. Sie ersuchte den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass er vor Wahlgeschäften genügend Zeit hat, um von allen Informationen Kenntnis zu nehmen, welche die von den Departementen vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten, die angewendeten Auswahlkriterien sowie die Vor- und Nachteile der nicht berücksichtigten Bewerberinnen und Bewerber betreffen.

⁴ Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat. Bericht der GPK-N vom 15.11.2013 (BBl 2014 2787)

-
6. Sie ersuchte den Bundesrat, zu prüfen, ob es zweckmässig wäre, die Zahl der Posten, für deren Ernennung er zuständig⁵ ist, zu verringern.

Zur Erfüllung eines Teils dieser Empfehlungen erliess der Bundesrat seine Weisung über die Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat⁶. Diese trat am 1. Januar 2015 in Kraft und nahm die ersten fünf Empfehlungen der GPK-N auf. Diese Weisung definiert die Grundelemente für die öffentliche Ausschreibung, die Vorauswahl der Kandidatinnen und Kandidaten (durch die Findungskommission), das Evaluationsverfahren, das Auswahl- und Entscheidungsverfahren sowie den Antrag an den Bundesrat. Die sechste Empfehlung wurde durch eine Begrenzung der Ernennungszuständigkeit des Bundesrates in der Bundespersonalverordnung⁷ umgesetzt.

Nachdem sich die GPK-N rege mit dem Bundesrat ausgetauscht⁸ und Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen festgestellt hatte, teilte sie dem Bundesrat im Juni 2015 ihren Beschluss mit, die Inspektion abzuschliessen. Gleichzeitig informierte sie den Bundesrat, dass sie nach zwei Jahren eine Nachkontrolle durchführen und zu diesem Zwecke der PVK einen Auftrag für eine Kurzevaluation erteilen wird.

Die Subkommission EFD/WBF der GPK-N leitete vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK die Nachkontrolle ein und entschied am 9. November 2016 über den Auftrag an die PVK.⁹ Ziel der Kurzevaluation ist es, zu untersuchen, wie sich die Verfahren des Bundesrates und der Departemente bei der Wahl des obersten Kaders entwickelt haben. Zu prüfen ist, ob die vom Bundesrat angekündigten Massnahmen zur Verbesserung des Verfahrens bei der Wahl des obersten Kaders tatsächlich ergriffen wurden. Dabei stehen folgende drei Fragen im Mittelpunkt:

- Entspricht das Vorgehen vor der Antragstellung an den Bundesrat den Vorgaben der einschlägigen Weisung¹⁰?
- Werden die Personensicherheitsprüfungen gemäss den Rechtsgrundlagen und der Weisung des Bundesrates¹¹ durchgeführt?
- Entspricht der Inhalt der Anträge an den Bundesrat den Vorgaben der Weisung des Bundesrates¹²?

⁵ Artikel 2 Absatz 1 der Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV; SR **172.220.111.3**)

⁶ Weisung des Bundesrates vom 28.11.2014 über die Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat (BBl **2014** 9737)

⁷ Artikel 2 Absatz 1 BPV

⁸ Im entsprechenden Kapitel des Jahresberichts 2015 der GPK und der GPDeI finden sich nähere Informationen über die Nachkontrolle zu dieser Inspektion und den Austausch mit dem Bundesrat (BBl **2016** 6329).

⁹ Die GPK-N informierte den Bundesrat am 11.11.2016 über die Einleitung der Nachkontrolle und über den Auftrag an die PVK.

¹⁰ Kapitel 2, 3, 4, 5 und 6 der Weisung des Bundesrates (BBl **2014** 9737)

¹¹ Ziffern 6.6 und 7.2 der Weisung des Bundesrates (BBl **2014** 9737)

¹² Kapitel 7 der Weisung des Bundesrates (BBl **2014** 9737)

1.2 Vorgehensweise

Zur Erfüllung des Auftrags der Kommission (siehe Kapitel 1.1) analysierte die PVK:

- die Verfahren zur Ernennung des obersten Kaders, die seit 1. Januar 2017 durchgeführt wurden,¹³ einschliesslich jener im Karrieresystem des EDA bzw. des VBS;
- die Praxis in Bezug auf die Personensicherheitsprüfungen der in den Jahren 2015 bis 2017 ernannten Kader; sowie
- den Inhalt der Wahlanträge, die dem Bundesrat in den Jahren 2015 bis 2017 gestellt wurden und diesem als Entscheidungsgrundlage dienen.

Da in Bezug auf den ersten Punkt die Zahl und die Art der Ernennungen nicht im Voraus bekannt waren, wurden folgende Eckpunkte festgelegt: Untersuchung von mindestens vier Ernennungen von Staatssekretärinnen bzw. -sekretären oder Amtsdirektorinnen bzw. -direktoren sowie von Ernennungen im Karrieresystem des EDA bzw. des VBS.

Vor diesem Hintergrund musste die PVK das erste Quartal 2018 abwarten, um die Zahl von vier Ernennungen ausserhalb des Karrieresystems des EDA bzw. des VBS zu erreichen.

Die PVK führte 15 Gespräche mit neun verschiedenen Gesprächspartnern. Sie untersuchte alle Wahlanträge an den Bundesrat zwischen 2015 und 2017 und befasste sich bei vier Ernennungsverfahren eingehend mit dem Vorgehen und den entsprechenden Unterlagen. Zudem wurden bei 163 Wahlanträgen an den Bundesrat aus den Jahren 2015 bis 2017 die Daten zu den Personensicherheitsprüfungen analysiert.

Die Departemente sind in unterschiedlichem Masse Gegenstand dieser Kurzevaluation (Tabelle 1). Insgesamt wurden 71 Ernennungen des EDA (darunter eine Staatssekretärin und ein Staatssekretär), 43 Ernennungen des VBS (darunter drei Kader ausserhalb des militärischen Karrieresystems), eine Ernennung der Bundeskanzlei (BK), zwei Ernennungen des WBF, zwei Ernennungen des UVEK, eine Ernennung des EJPD und drei Ernennungen des EFD geprüft. Im Prüfzeitraum gab es keine Ernennung des EDI, die den Kriterien entsprach.

¹³ Der Grossteil der Informationen zu einem Auswahlverfahren (Bewerbungsunterlagen, interne Arbeitspapiere, Assessmentbericht usw.) wird nach der Ernennung nicht aufbewahrt. Der Zugriff darauf ist also nur möglich, wenn der Bundesrat bzw. die Departemente im Voraus darüber informiert werden, dass sie diese Dokumente aufbewahren sollen. Das heisst, dass entsprechend dem Schreiben der GPK-N an den Bundesrat nur die Dossiers der Wahlverfahren berücksichtigt werden konnten, die ab dem 1. Januar 2017 durchgeführt wurden und somit vollständig waren.

Tabelle 1

Zahl der untersuchten Fälle

Departement	Zahl der Fälle mit Detailanalyse des Verfahrens vor der Antragstellung an den Bundesrat und mit Analyse des Antragsinhalts Karrieresystem	Zahl der Fälle mit Detailanalyse des Verfahrens vor der Antragstellung an den Bundesrat und mit Analyse des Antragsinhalts Direktorinnen und Direktoren, Staatssekretärinnen und -sekretäre	Zahl der Fälle mit Analyse des Antragsinhalts Karrieresystem	Zahl der Fälle mit Analyse des Antragsinhalts Direktorinnen und Direktoren, Staatssekretärinnen und -sekretäre	Gesamt
	2017–2018	2017–2018	2015–2016	2015–2016	
BK	-	-	-	1	1
VBS	24	2	16	1	43
WBF	-	1	-	1	2
UVEK	-	-	-	2	2
EDA	10	1	59	1	71
EJPD	-	-	-	1	1
EFD	-	-	-	3	3
EDI	-	-	-	-	-
Gesamt	34	4	75	10	123

Die grauen Markierungen zeigen die 14 Ernennungen von Topkadern (Direktorinnen und Direktoren sowie Staatssekretärinnen und -sekretäre) ausserhalb des Karrieresystems an.

Im weiteren Verlauf dieses Berichts ist mehrfach vom Karrieresystem auf der einen Seite und von den zehn Ernennungen von Topkadern (ausserhalb dieses Systems) sowie den vier im Detail analysierten Ernennungen auf der anderen Seite die Rede. Diese Unterscheidung ist u. a. darauf zurückzuführen, dass für die 14 Ernennungsverfahren ausserhalb des Karrieresystems unmittelbar die Weisung des Bundesrates gilt, während auf die Ernennungen im Rahmen des Karrieresystems gesonderte Weisungen des VBS bzw. Richtlinien des EDA anwendbar sind.

Das Verfahren zur Wahl des obersten Kaders kann wie folgt zusammengefasst werden (Abbildung 1): Der erste Schritt besteht aus einer Bedarfsanalyse und der Festlegung des Stellenprofils. Die Ausschreibung basiert dann auf diesem Stellenprofil. Dieser Schritt liegt üblicherweise in den Händen des Generalsekretariats und/oder der Findungskommission, wobei die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Departements darüber in Kenntnis gesetzt wird. Der zweite Schritt umfasst die Prüfung der Bewerbungen durch die Findungskommission, welche eine Liste der möglichen Kandidatinnen und Kandidaten aufstellt und diese nach Information der Departementsführung zum Gespräch einlädt. Die Findungskommission kann auch Assessments organisieren oder Referenzen einholen. In einem dritten Schritt empfängt die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Departements eine oder mehrere der von der Findungskommission vorgeschlagenen Personen zum Gespräch. Im vierten Schritt beschliesst die Vorsteherin

bzw. der Vorsteher des Departements, welche Kandidatin bzw. welchen Kandidaten sie bzw. er dem Bundesrat vorschlägt. Der entsprechende Antrag wird normalerweise vom Generalsekretariat verfasst und dem Bundesrat zur Beschlussfassung unterbreitet. Den fünften und letzten Schritt stellt der Entscheid des Bundesrates zur Ernennung des neuen Topkaders dar.

Abbildung 1

Wichtigste Schritte der Ernennung von Topkadern durch den Bundesrat



1.3 Aufbau des Berichts

Gegenstand des folgenden Kapitels (Kapitel 2) sind die Änderungen, die das VBS und das EDA innerhalb ihres jeweiligen Karrieresystems am Verfahren vorgenommen haben. Kapitel 3 enthält die Einschätzung der Angemessenheit der Verfahren innerhalb der Departemente, die zu einem Wahlantrag geführt haben (Schritte 1 bis 3 der obigen Abbildung, im Folgenden «Verfahren zur Vorbereitung des Antrags an den Bundesrat»). In Kapitel 4 geht es um die Einhaltung der Weisung des Bundesrates bei der Durchführung der Personensicherheitsprüfungen. Kapitel 5 befasst sich mit der Frage, ob und inwieweit der Inhalt der Wahlanträge an den Bundesrat (Schritt 4 der Abbildung) den Vorgaben der Weisung entspricht. In Kapitel 6 werden die Schlussfolgerungen gezogen.

2 Weisungen des VBS und Richtlinien des EDA

Der Bundesrat hat das EDA und das VBS beauftragt, ihren besonderen Bedürfnissen durch den Erlass eigener Weisungen Rechnung zu tragen.¹⁴ Dieses Kapitel thematisiert zunächst die Änderungen, die das VBS innerhalb seines Karrieresystems vorgenommen hat, und dann die Änderungen, die das EDA innerhalb seines Karrieresystems vorgenommen hat.

2.1 Änderungen innerhalb des Karrieresystems des VBS

Nach den Änderungen des Bundesrates an seiner Weisung über die Wahl des obersten Kaderns erliess das VBS 2015 neue Weisungen betreffend die Ernennung von höheren Staboffizieren durch den Bundesrat¹⁵ (im Folgenden «Weisungen des VBS»).

¹⁴ Schreiben des Bundesrates an die GPK-N vom 11.1.2017

¹⁵ Weisungen des VBS für die Vorbereitung von Ernennungen der Höheren Staboffiziere (HSO) zuhanden des Bundesrates vom 31.8.2015

Die Hauptänderung am Verfahren ist die neue Rolle der Findungskommission. Gemäss Ziffer 2 der Weisungen des VBS sind in dieser Kommission sowohl das Generalsekretariat als auch die Gruppe Verteidigung des Departements vertreten, genauer gesagt der Chef der Armee, die Generalsekretärin bzw. der Generalsekretär, die Personalchefin bzw. der Personalchef des VBS und die Personalchefin bzw. der Personalchef der Gruppe Verteidigung. Die Rolle der Findungskommission wird in den Weisungen klar bezeichnet. Laut den befragten Personen wurden diese Änderungen bereits vor dem Wechsel an der VBS-Spitze im Jahr 2016 in die Wege geleitet.

Diese erklärten ausserdem, dass die Diskussionen in der Findungskommission seit den Änderungen im Generalsekretariat des Departements im Jahr 2016 ausgewogener seien. Zuvor habe der Entscheid praktisch ausschliesslich beim Chef der Armee gelegen. Die Tatsache, dass in grösserem Rahmen über die Wahlanträge diskutiert und entschieden wird, wird sowohl vom Generalsekretariat als auch von der Gruppe Verteidigung geschätzt. Die Findungskommission befasse sich auch eingehender mit den Interessenbindungen der Kandidatinnen und Kandidaten.

Bei der Vorbereitung der Ernennungen unterbreitet der Chef der Armee der Findungskommission Vorschläge auf der Grundlage der Nachfolgeplanung (Dokument über die möglichen kurz- und langfristigen Optionen hinsichtlich der Besetzung der Stellen höherer Stabsoffiziere). Die Kommission diskutiert diese Vorschläge und entscheidet, welche Bewerbung bzw. Bewerbungen der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Departements unterbreitet werden. Zu diesem Zwecke kommt die Findungskommission drei- bis viermal im Jahr zusammen. Wenn die Kommission zu einem Entscheid gelangt ist, präsentiert der Chef der Armee diesen der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Departements an einer Sitzung, an der auch die Personalchefin bzw. der Personalchef des VBS teilnimmt. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des VBS empfängt die Kandidatin bzw. den Kandidaten dann im Beisein der Personalchefin bzw. des Personalchefs des VBS zum Gespräch. Anschliessend wird der Wahlantrag an den Bundesrat gestellt.

Im Karrieresystem des VBS muss eine Person verschiedene Etappen durchlaufen haben, bevor sie in Betracht kommt, dem Bundesrat zur Ernennung als Topkader vorgeschlagen zu werden, d. h. bis sie in die Nachfolgeplanung aufgenommen wird. Dieses Verfahren dauert in der Regel zwei bis vier Jahre. Das VBS hat der PVK dieses Verfahren und die Änderungen, die daran vorgenommen wurden, detailliert beschrieben. Die in der Folge angefertigte Fallanalyse der PVK hat jedoch gezeigt, dass die vorgeschlagenen Personen dieses Verfahren nicht zur Gänze durchlaufen hatten. Dieses wird nicht rückwirkend angewendet und es gilt das Prinzip, dass Personen, die schon in der Nachfolgeplanung aufgenommen sind, und Personen, die bereits Berufsoffiziere sind, dieses Verfahren nicht durchlaufen müssen. Folglich haben die meisten Personen, die derzeit vorgeschlagen werden, ein anderes Karrieresystem durchlaufen als das aktuell geltende: eines mit anderen Assessments, ohne Sprachtests und ohne Ausbildung an der Militärakademie.

2.2

Änderungen innerhalb des Karrieresystems des EDA

Laut der Direktion für Ressourcen des EDA entschied der damalige Departementsvorsteher angesichts der auf der PVK-Evaluation fussenden Einschätzungen der GPK-N und der im Parlament geäusserten Kritik, dass verstärkt auf eine faire und transparente Durchführung der Verfahren geachtet werden sollte. Zuvor waren die Verfahren laut den befragten Personen deutlich weniger offen: Es war jeweils der Staatssekretär, der mit Unterstützung der Direktion für Ressourcen dem Departementsvorsteher einen Wahlantrag unterbreitete.

Die Direktion für Ressourcen wendete von diesem Zeitpunkt an die Weisung des Bundesrates an und schuf u. a. eine Findungskommission. Erstmals angewendet wurde das neue Verfahren bei der Ernennung der neuen Staatssekretärin im Jahr 2016. Diese teilte der Direktion für Ressourcen dann mit, dass bei künftigen Ernennungen von Topkadern systematisch dasselbe Verfahren wie bei ihrer eigenen Ernennung anzuwenden sei.

Vor diesem Hintergrund wurden die Richtlinien des EDA¹⁶ in dieser Sache ausgearbeitet und am 15. März 2017 erlassen. Während die Weisungen des VBS bereits im August 2015, d. h. sechs Monate nach der Weisung des Bundesrates, in Kraft getreten waren, war dies für die Richtlinien des EDA also erst mehr als zwei Jahre nach Erlass der Weisung des Bundesrates der Fall.

Die PVK musste indes feststellen, dass es ein echtes Problem bei der Kommunikation mit der GPK-N gab. So teilte der Bundesrat der GPK-N in seinem Schreiben vom 11. Januar 2017¹⁷ mit: «Um den besonderen Bedürfnissen des EDA und des VBS bei der Wahl der obersten Kader gerecht zu werden, hatte der Bundesrat am 28. November 2014 diese beiden Departemente beauftragt, die Grundelemente für die Vorbereitung der Wahlgeschäfte für die Missionschefs und Missionschefinnen bzw. für die höheren Staboffiziere zu definieren. Das VBS erliess am 31. August 2015 Weisungen für die Vorbereitung von Ernennungen der Höheren Staboffiziere (HSO) zuhanden des Bundesrates. Das EDA erliess am 15. März 2016 Richtlinien für die Vorbereitung von Ernennungen von Missionschefs und Missionschefinnen.»

Es hat sich aber herausgestellt, dass diese Information falsch war: Die Richtlinien des EDA wurden erst zwei Monate nach dem Schreiben des Bundesrates erlassen und nicht ein Jahr zuvor. Laut den befragten Personen wurden diese Richtlinien nach der Ernennung der neuen Staatssekretärin im September 2016¹⁸ ausgearbeitet, da der Auftrag dazu eben von der neuen Staatssekretärin erteilt wurde, also jedenfalls nach März 2016. Die befragten Personen bestätigten dies auf Nachfrage und erklärten, dass es zuvor keine Weisung gegeben habe. Ein merkwürdiger Zufall ist auch, dass die Richtlinien vom 15. März 2017 (und nicht 15. März 2016) datieren, sprich zwei Monate

¹⁶ Dieses Dokument ist wie folgt betitelt: «Se fondant sur l'art. 1.4 des directives du Conseil fédéral sur la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral, le DFAE édicte les présentes lignes directrices concernant la préparation des nominations de chefs et cheffes de missions, 15.3.2017» [existiert nur auf Französisch]

¹⁷ Schreiben des Bundesrates vom 11.1.2017 an den Präsidenten der GPK-N, Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat, Ankündigung einer Nachkontrolle

¹⁸ Dieses Datum gab das EDA im Rahmen der Konsultation an, welche die PVK zu diesem Bericht durchführte.

nach dem Schreiben des Bundesrates, in dem dieser der GPK-N mitteilt, diese Richtlinien seien bereits ein Jahr zuvor erlassen worden, genau am selben Tag desselben Monats.

Inhaltlich stehen die Richtlinien des EDA im Einklang mit der Weisung des Bundesrates. Sie berücksichtigen zudem die Besonderheiten des EDA beim Verfahren zur Ernennung der Missionschefs und Missionschefinnen. So erfolgt bei diesem Verfahren beispielsweise eine interne Ausschreibung im Rahmen des Karrieresystems, während in der Weisung des Bundesrates grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorgesehen ist. Die Richtlinien des EDA enthalten ansonsten die gleichen Vorgaben wie die Weisung des Bundesrates, namentlich die Durchführung von Personensicherheitsprüfungen, die Schaffung einer Findungskommission und die Wahrung höchster Vertraulichkeit.

Angesichts der sehr hohen Zahl von Ernennungen von Topkadern im Rahmen des Karrieresystems variiert die Zusammensetzung der Findungskommission für die Bewerbungsgespräche entsprechend der strategischen Bedeutung der Stelle. Gemäss Ziffer 4.3 der Richtlinien des EDA gehören den vom EDA als Ausschüsse bezeichneten Gremien, welche die Gespräche führen, die Staatssekretärin bzw. der Staatssekretär oder deren bzw. dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter, die Leitung der Direktion für Ressourcen oder die Personalchefin bzw. der Personalchef des EDA sowie die Leiterin bzw. der Leiter der zuständigen geografischen Abteilung der Politischen Direktion an. Handelt es sich um eine Stelle in einer integrierten Botschaft, ist ausserdem ein Direktionsmitglied der DEZA vertreten, ansonsten je nach Stelle Vertreterinnen bzw. Vertreter einer anderen zuständigen Direktion oder politischen Abteilung oder eines Amtes eines anderen Departements.

Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Departements führt üblicherweise keine Bewerbungsgespräche, wird aber mehrmals über den Verfahrensstand informiert. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Departements, die Staatssekretärin bzw. der Staatssekretär und die Direktorin bzw. der Direktor für Ressourcen schätzen die strategische Bedeutung der Stelle ein und legen das erforderliche Profil fest. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Departements konzentriert sich also auf diejenigen Stellen, die für die Aussenpolitik am wichtigsten sind. Nach den Bewerbungsgesprächen bereitet die Findungskommission in Absprache mit den Direktionen einen Wahlantrag an die Vorsteherin bzw. den Vorsteher des Departements vor, der einen oder zwei Namen pro Stelle enthält. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Departements entscheidet dann über den endgültigen Wahlantrag, der dem Bundesrat unterbreitet wird.

3 Einschätzung der von den Departementen durchgeführten Verfahren

In diesem Kapitel werden die Verfahren zur Vorbereitung des Antrags an den Bundesrat analysiert. Behandelt werden nacheinander die Themen Ausschreibung, Findungskommission, Instrumente zur Evaluation der Kandidatinnen und Kandidaten sowie Gespräch mit der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Departements.

3.1 Vorgaben und Ausschreibung

Die GPK-N hatte den Bundesrat in ihrer dritten Empfehlung ersucht, sicherzustellen, dass eine vollständige und transparente Kandidatensuche durchgeführt wird.¹⁹ Ein allfälliger Verzicht auf die öffentliche Ausschreibung sei klar zu kommunizieren und in den Unterlagen an den Bundesrat zu begründen. Die Weisung des Bundesrates²⁰ ist in diesem Punkt sehr klar und verlangt eine öffentliche Ausschreibung der zu besetzenden Stellen.

Die Vorgaben der Weisung für die Ausschreibung²¹ (Festlegung des Stellenbeschreibs, des Anforderungsprofils und der Beurteilungskriterien sowie deren Gewichtung) wurden in drei der vier im Detail untersuchten Fälle²² weitgehend berücksichtigt. Im vierten Fall wurden keine Beurteilungskriterien definiert, da die Stelle nicht öffentlich ausgeschrieben wurde.

In keinem der vier Fälle wurden Angaben zur Gewichtung der Beurteilungskriterien gemacht. Die PVK stellt sich hier die Frage, ob es wirklich sinnvoll ist, dass die Weisung des Bundesrates eine Gewichtung verlangt. Mit der Unterteilung in Haupt- oder Pflichtkriterien und sekundäre Kriterien könnte das gewünschte Ziel eventuell einfacher erreicht werden.

Eine öffentliche Ausschreibung erfolgte in drei der vier im Detail untersuchten Fälle sowie bei allen Topkader-Stellenbesetzungen (zehn von zehn) in den Jahren 2015 und 2016, die ausserhalb des Karrieresystems des EDA bzw. des VBS durchgeführt wurden (siehe Tabelle 1). Der Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung und auf die übliche Vorgehensweise in einem der Fälle wurde vom EDA mit der Dringlichkeit und dem Profil des überaus erfahrenen Kandidaten begründet. Das Departement erklärte zudem, dass die vorgeschlagene Person bestens qualifiziert war, und berief sich dabei auf ein Bewerbungsverfahren, das eineinhalb Jahre zuvor stattgefunden hatte. Die Informationen, welche die PVK vom EDA erhielt, waren nicht gänzlich überprüfbar. So konnten einige Angaben nicht von anderen Mitarbeitenden des Departements bestätigt werden. Zudem stammten die Informationen, mit denen das Departement den Verzicht auf die übliche Vorgehensweise gegenüber der PVK begründete, aus dem Auswahlverfahren, welches eineinhalb Jahre zuvor für eine vergleichbare Stelle durchgeführt worden war.

In zwei der zehn anderen Verfahren schrieb das Departement die Stelle nicht nur aus, sondern nahm zusätzlich die Hilfe eines Headhunters in Anspruch.

Im EDA erfolgt die Ausschreibung der Stellen grundsätzlich gebündelt, einmal jährlich. Bei unerwarteten Abgängen werden aber auch gesonderte Ausschreibungen vorgenommen. In den Verfahren zur Besetzung von sechs Missionschefstellen im Rahmen der jährlichen Rotation 2017 wurden die Vorgaben in Bezug auf den Stellenbeschrieb, die Bewerbungsschreiben und die Lebenslaufangaben erfüllt, und es wurde

¹⁹ Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat. Bericht der GPK-N vom 15.11.2013 (BBl 2014 2787)

²⁰ Ziffer 3 der Weisung des Bundesrates

²¹ Ziffer 3.3 der Weisung des Bundesrates

²² Hier ist eine Einschätzung nur in den vier Fällen möglich, in denen die PVK neben dem Wahlantrag an den Bundesrat auch die verschiedenen Unterlagen zum Verfahren prüfen konnte.

ein Assessment durchgeführt und ein Gespräch mit der Findungskommission geführt. Im VBS erfolgen im Rahmen des Karrieresystems keine öffentlichen Ausschreibungen. Eine Ausnahme stellt seit 2017 die Ernennung von Milizoffizieren zu höheren Stabsoffizieren dar.

Gemäss der Weisung des Bundesrates²³ müssen der Bewertungsentscheid der Vorsterherin oder des Vorstehers des EFD und die Genehmigung der Finanzdelegation (FinDel) zum Zeitpunkt der Ausschreibung vorliegen.

Der Bewertungsentscheid (Lohnklasse) für alle Stellen, für die Wahlanträge an den Bundesrat gestellt werden müssen (einschliesslich jener innerhalb des Karrieresystems des EDA bzw. des VBS), wurde vom EFD vorgenommen, meistens via das Eidgenössische Personalamt (EPA). Die FinDel genehmigte alle Bewertungen der Stellen, für die sie zuständig ist.²⁴

3.2 Findungskommission

Gemäss der Weisung des Bundesrates²⁵ haben die Departemente oder die BK intern jeweils eine mindestens zweiköpfige Findungskommission zu bestimmen. Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär ist Mitglied dieser Kommission.

In 13 der 14 untersuchten Fälle ausserhalb des Karrieresystems des EDA bzw. des VBS wurde eine Findungskommission geschaffen.

In einem der vier im Detail untersuchten Fälle handelte es sich um einen Sonderfall, in dem keine Findungskommission eingesetzt wurde. In den anderen drei Fällen wurden im Wahlantrag an den Bundesrat die Mitglieder der Kommission genannt und deren Aufgaben erläutert. In allen drei Fällen hatten die Departemente verwaltungs-externe Personen in die Findungskommissionen berufen, um so auch die Ansicht von beteiligten Akteuren oder von unabhängigen Dritten in Erfahrung zu bringen. In allen drei Fällen scheinen diese Kommissionen von zentraler Bedeutung gewesen zu sein.

Im Rahmen des Karrieresystems des EDA bzw. des VBS wurden die Findungskommissionen in den Wahlanträgen grundsätzlich nicht erwähnt, es sei denn, es handelte sich beispielsweise um die Ernennung des Chefs der Armee oder der Leiterin bzw. des Leiters einer Direktion des EDA.

²³ Ziffer 3.3.4 der Weisung des Bundesrates

²⁴ Die FinDel ist für alle Stellen über Lohnklasse 31 zuständig. Für die Stellen mit Lohnklasse 31 und niedriger ist das jeweilige Departement zuständig. Die FinDel nahm also bei den 32 Ernennungen, die Stellen unterhalb von Lohnklasse 32 betrafen, keine Stellung. Es handelte sich dabei häufig um Ernennungen innerhalb des Karrieresystems.

²⁵ Ziffern 2.2, 4, 5 und 6 der Weisung des Bundesrates

3.3 Instrumente zur Evaluation der Kandidatinnen und Kandidaten

Gemäss der Weisung des Bundesrates²⁶ nimmt die Findungskommission nach der Prüfung der Bewerbungsdossiers eine Vorauswahl der Kandidatinnen und Kandidaten vor. Danach wird entschieden, welche dieser Kandidatinnen und Kandidaten zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen werden. Zudem prüft die Findungskommission mit geeigneten Instrumenten die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten in fachlicher, führungsmässiger, sprachlicher, persönlicher und charakterlicher Hinsicht.²⁷

In den 13 untersuchten Fällen, in denen eine Findungskommission geschaffen wurde, haben die Kommissionen je nach vorgeschriebenem Verfahren zwischen einer und zehn Personen zum Bewerbungsgespräch gebeten. Zum Teil fanden auch zwei Gesprächsrunden statt.

In 9 der 14 Verfahren wurden Assessments²⁸ durchgeführt.

Bei den fünf Verfahren ohne Assessment handelte es sich um zwei Fälle aus dem VBS und je einen aus dem EDA, dem WBF und dem EFD. Beim WBF-Fall wurden Referenzen eingeholt. In drei dieser Fälle (VBS, EFD und EDA) fiel der Entscheid zugunsten interner Kandidatinnen bzw. Kandidaten.

- Bei der Besetzung der öffentlich ausgeschriebenen Stelle des EFD, bei der kein Assessment durchgeführt wurde, wurde zudem komplett auf eine externe Meinung verzichtet: Der Findungskommission gehörte kein externes Mitglied an, sondern sie bestand nur aus dem Vorsteher des Departements und einem seiner Mitarbeitenden. Auf ein Assessment wurde ebenso verzichtet wie auf das Einholen von Referenzen.
- In einem der Fälle, in denen das VBS kein Assessment durchgeführt hatte, begründete das Departement dies damit, dass ein solches nicht notwendig gewesen war, da ihm die Person sehr gut bekannt war und es im privaten Sektor keine vergleichbare Stelle gab. Diese Argumentation überzeugt die PVK angesichts der Vorteile dieses Instruments bei der Besetzung politisch sensibler Stellen nicht. In einem Assessment geht es um die Persönlichkeit und den Charakter der Kandidatinnen und Kandidaten sowie um die Frage, wie diese in bestimmten Situationen reagieren. Ein solches Assessment hätte in den Augen der PVK den entsprechenden Wahlantrag untermauern können, welcher im Bundesrat ja auch Gegenstand eines Mitberichts war. Diese Kritik ist allerdings dadurch zu relativieren, dass die Findungskommission sehr vielfältig besetzt war, u. a. mit mehreren departementsexternen Personen, die in diesem Verfahren ihre Meinung äussern konnten.

²⁶ Ziffern 4 und 5 der Weisung des Bundesrates

²⁷ Ziffer 5.4 der Weisung des Bundesrates

²⁸ Ein Assessment dient der Bewertung der Kompetenzen einer Person. Üblicherweise wird es von einer Fachkraft durchgeführt, die nicht der Einheit angehört, in der die Stelle zu besetzen ist.

3.4 Gespräch mit der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Departements

Gespräche mit der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des Departements oder der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler²⁹ fanden in allen Fällen statt, allerdings wurden sie nur in 12 der 14 Wahlanträge an den Bundesrat erwähnt. Je nach Verfahren wurden Gespräche mit einer bis sechs Personen geführt.

4 Personensicherheitsprüfungen

Die PVK war in ihrem Evaluationsbericht von 2013 zum Schluss gekommen, dass es bei den Personensicherheitsprüfungen an einer einheitlichen Praxis fehlte. Die Hälfte der Ernennungsentscheide hatte der Bundesrat gefällt, ohne das Ergebnis der Sicherheitsprüfung zu kennen, und vielfach waren die Prüfungen auch tatsächlich erst nach der Ernennung vorgenommen worden.

Die GPK-N hatte dem Bundesrat in ihrem Bericht³⁰ empfohlen, vor der Ernennung systematisch eine erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung durchzuführen. Der Bundesrat erachtete diese Empfehlung in seiner Stellungnahme³¹ als umgesetzt, eine Auffassung, die von der GPK-N aber nicht geteilt wurde. Diese wünschte, dass das Ergebnis der Personensicherheitsprüfung dem Bundesrat vor der Ernennung vorliegt und dass diese Vorgabe auch für die EDA-Kader gilt.³²

Die Daten zu 162 Ernennungen von Topkadern durch den Bundesrat im Zeitraum 2015 bis 2018 wurden auf die Sicherheitsprüfungen hin untersucht. 39 Ernennungen betrafen Stellen, für die keine Sicherheitsprüfung vorgeschrieben ist und/oder die ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelt sind (z. B. Stiftungsrat).

Bei den anderen 123 Ernennungen von Topkadern durch den Bundesrat (siehe Tabelle 1) in diesem Zeitraum wurden ausnahmslos erweiterte Personensicherheitsprüfungen mit Befragung durchgeführt und deren Ergebnisse lagen auch stets vor dem Entscheid des Bundesrates vor. Die PVK ist deshalb der Ansicht, dass der Bundesrat die entsprechende Empfehlung der GPK-N vollständig umgesetzt hat.

Für die meisten Stellen werden die erweiterten Personensicherheitsprüfungen mit Befragung gemäss Artikel 12 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV)³³ von der Fachstelle Personensicherheitsprüfung (PSP) übernommen. Die Fachstelle PSP BK wiederum ist – von einigen Ausnahmen (z. B. Vizekanzler/Vizekanzlerin) abgesehen – hauptsächlich³⁴ für die Prüfung all jener Personen

²⁹ Ziffer 6.3 der Weisung des Bundesrates

³⁰ Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat. Bericht der GPK-N vom 15.11.2013 (BBl 2014 2787)

³¹ Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat. Bericht der GPK-N vom 15.11.2013. Stellungnahme des Bundesrates vom 19.2.2014 (BBl 2014 2841)

³² Schreiben der GPK-N vom 5.9.2014 an den Bundesrat

³³ Verordnung vom 4.3.2011 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; SR 120.4)

³⁴ Die Fachstelle PSP der BK ist darüber hinaus z. B. für die Sicherheitsprüfungen der Mitarbeitenden der Fachstelle PSP VBS zuständig.

zuständig, die vom Bundesrat ernannt werden. In mehreren Fällen innerhalb des Karrieresystems des VBS bzw. des EDA waren die Kandidatinnen und Kandidaten für eine Topkader-Stelle bereits im Laufe ihrer Karriere einer Sicherheitsprüfung durch die Fachstelle PSP VBS unterzogen worden. Waren sie im Besitz einer gültigen Sicherheitserklärung, dann wurde im Rahmen des Ernennungsverfahrens auf eine erneute Prüfung durch die Fachstelle PSP BK verzichtet. Diese Vorgehensweise erscheint der PVK sinnvoll und effizient.

5 Inhalt der Wahlanträge an den Bundesrat

Die Weisung des Bundesrates³⁵ gibt vor, welche Elemente zum Evaluationsverfahren der Antrag an den Bundesrat mindestens enthalten muss. Diese Elemente werden im Folgenden eines nach dem anderen behandelt.

5.1 Zusammenfassung des gesamten Auswahlverfahrens

Der Antrag an den Bundesrat muss gemäss Weisung des Bundesrates³⁶ eine anonymisierte Kurzzusammenfassung des gesamten Auswahlverfahrens enthalten.

Der Antrag an den Bundesrat umfasste in allen (zehn von zehn) Fällen ausserhalb des Karrieresystems sowie in den vier im Detail untersuchten Fällen einen Beschrieb des Hintergrunds der Ernennung und eine mehr oder weniger detaillierte Zusammenfassung des Auswahlverfahrens. Die Informationen zur Ausschreibung bzw. die Gründe für den Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung wurden in allen Anträgen in angemessener und transparenter Weise dargelegt.

Die Anträge im Rahmen des Karrieresystems des EDA enthielten in 12 von 71 Fällen, im Rahmen des Karrieresystems des VBS in 20 von 40 Fällen Informationen zum Verfahren.

Diese Vorgabe aus der Weisung des Bundesrates wird folglich systematisch erfüllt, und die Qualität der gelieferten Informationen ist gut.

Es stellt sich allerdings die Frage nach dem Nutzen einiger standardisierter Informationen, die in den Anträgen innerhalb des Karrieresystems enthalten sind. Im VBS lassen die standardisierten Informationen zum Verfahren vermuten, dass es für jede Stelle mehrere Kandidatinnen und Kandidaten gibt und dass mit diesen mehrere Gespräche geführt werden, was grundsätzlich jedoch nicht der Fall ist. Der Chef der Armee schlägt der Findungskommission pro Stelle nur eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten vor. Zudem sind die Informationen zu den Auswahlkriterien fast immer die gleichen: «Aufgrund der Aus- und Weiterbildung des Kandidaten, seines Leistungsausweises und seiner breiten Erfahrung beantragen wir Ihnen gestützt auf das Bundespersonalgesetz (BPG) und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen folgende Ernennung als [...]»

³⁵ Ziffer 7 der Weisung des Bundesrates

³⁶ Ziffer 7.3.1 der Weisung des Bundesrates

5.2 Profil der Bewerberinnen und Bewerber

Die Wahlanträge an den Bundesrat müssen gemäss der Weisung des Bundesrates³⁷ Angaben zum Profil der Personen enthalten, die sich auf die ausgeschriebene Stelle beworben haben. Verlangt wird insbesondere eine Aufschlüsselung nach internen und externen Bewerbungen, nach Geschlecht und nach Sprachen.

Diese Angaben waren in nahezu allen Anträgen enthalten. Allerdings sind die Daten nicht immer vergleichbar, da die Unterscheidung zwischen internen und externen Bewerbungen nicht immer nach den gleichen Kriterien erfolgte und manchmal einzelne Informationen fehlten.

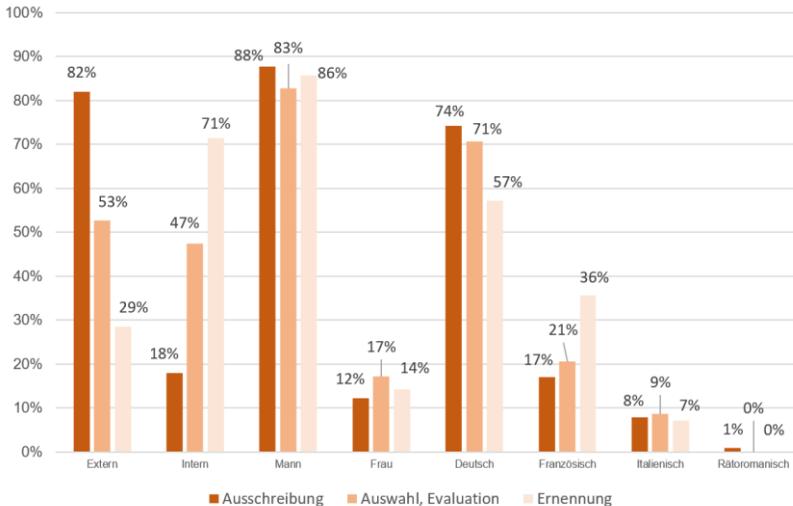
So bestanden bei den Angaben zu den Verfahren für die 13 ausgeschriebenen Stellen mehrere Mängel. In einem Fall (beim EFD) fehlte beispielsweise die Aufschlüsselung der Bewerbungen nach Geschlecht. In einem anderen Fall (beim WBF) fehlte die Unterscheidung nach internen und externen Bewerbungen. Ausserdem ist nicht klar, wie die Departemente die in der Weisung genannte Unterscheidung nach internen und externen Bewerbungen auslegen. So wird «intern» mal als verwaltungsintern, mal als departementsintern und manchmal sogar als amtsintern verstanden. Die mangelnde Präzision der Weisung in diesem Punkt lässt hier keine Beurteilung zu. In einem Fall des EDA und in zwei Fällen des VBS wurde vom Departement präzisiert, was als interne Bewerbung aufgefasst wurde, indem angegeben wurde, ob die Bewerbung aus dem Departement oder aus der Bundesverwaltung stammt.

Für die 13 ausgeschriebenen Stellen (zehn 2015 und 2016 sowie drei der vier im Detail untersuchten Fälle im Zeitraum 2017/2018) gingen 547 Bewerbungen ein. Diese teilten sich wie folgt auf (siehe Abbildung 2, erste Spalte jedes Kriteriums):

- 82 Prozent externe und 18 Prozent interne Bewerbungen;
- 88 Prozent Männer und 12 Prozent Frauen;
- 74 Prozent deutschsprachig, 17 Prozent französischsprachig, 8 Prozent italienischsprachig und weniger als 1 Prozent rätoromanisch sprachig.

³⁷ Ziffer 7.3.2 der Weisung des Bundesrates

Entwicklung der Profile der Kandidatinnen und Kandidaten im Laufe des Verfahrens



Legende:

N = 547 für «Ausschreibung» (aber nicht für alle Daten)

N = 87 für «Auswahl, Evaluation» (aber nicht für alle Daten)

N = 14 für «Ernennung»

5.3 Profil der ins Evaluationsverfahren einbezogenen Kandidatinnen und Kandidaten

Die Wahlanträge an den Bundesrat müssen gemäss der Weisung des Bundesrates³⁸ Angaben zum Profil der Personen enthalten, die ins Evaluationsverfahren einbezogen werden. Verlangt wird insbesondere eine Aufschlüsselung nach internen und externen Bewerbungen, nach Geschlecht und nach Sprachen.

Es ist schwierig zu beurteilen, inwieweit diese Vorgabe eingehalten wird, da die Formulierung «ins Evaluationsverfahren einbezogen» nicht klar ist, zumindest nicht für die Departemente. Dies ist in den Augen der PVK zum einen auf die Weisung selbst zurückzuführen, da deren Abgrenzung von Selektions- und Evaluationsverfahren nicht eindeutig ist. Zum anderen ist die Antragsvorlage der BK in dieser Hinsicht nicht viel präziser.

Die Angaben der Departemente in den 13 untersuchten Wahlanträgen zu den öffentlich ausgeschriebenen Stellen waren dementsprechend sehr unterschiedlich.

³⁸ Ziffer 7.3.3 der Weisung des Bundesrates

-
- In vier Wahlanträgen (VBS, EJPD, zweimal EFD) fehlten die entsprechenden Angaben vollständig.
 - Bei einem Wahlantrag des EFD bezogen sich die Angaben auf die Vorauswahlliste, d. h. auf die Phase nach der ersten Durchsicht der eingegangenen Bewerbungen.
 - Bei den übrigen acht Wahlanträgen, deren Angaben angesichts der oben erwähnten Abgrenzungsproblematik kaum repräsentativ sind, unterschieden sich die Werte in Bezug auf die Verteilung nach internen und externen Bewerbungen (deutlich mehr interne: 47 statt 18 %), nach Sprache (etwas mehr Personen französischer und italienischer Sprache: 21 statt 17 bzw. 9 statt 8 %; weniger Personen deutscher Sprache: 71 statt 74 %) von denen der Bewerbungen insgesamt (Kapitel 5.2). Der Frauenanteil steigt von 12 auf 17 Prozent. Unter dem Vorbehalt der geringen Repräsentativität könnte dies Ausdruck des Willens sein, anteilmässig etwas mehr Personen französischer und italienischer Sprache sowie weiblichen Geschlechts in das Evaluationsverfahren einzubeziehen.

5.4 Profil der ernannten Personen

Informationshalber die Werte zu den Personen, die in den 14 im Detail untersuchten Fällen ernannt wurden:

- In zwölf Fällen wurden Männer und in zwei Fällen Frauen ernannt (86 zu 14 %);
- in acht Fällen wurden Personen deutscher Sprache (57 %), in fünf Fällen Personen französischer Sprache (36 %) und in einem Fall eine Person italienischer Sprache (7 %) ernannt;
- in 10 von 14 Fällen (71 %) wurden interne Kandidatinnen und Kandidaten ernannt.

5.5 Vergleich mit den anderen Kandidatinnen und Kandidaten

Die Wahlanträge an den Bundesrat müssen gemäss der Weisung des Bundesrates³⁹ eine anonymisierte Kurzzusammenfassung der ins Evaluationsverfahren einbezogenen Bewerbungen enthalten, sofern daraus keine Rückschlüsse auf die Kandidatinnen und Kandidaten möglich sind.

Diese Vorgabe wird klar ignoriert. Nur in einem von 14 Fällen, in denen die Topkader-Stelle ausgeschrieben wurde, enthielt der Wahlantrag Elemente, die einen Vergleich der Bewerbungen ermöglichten. Es handelte sich um einen Antrag des EFD, aus dem (ohne Namen zu nennen) klar hervorging, warum man sich nicht für eine

³⁹ Ziffer 7.3.4 der Weisung des Bundesrates

andere Kandidatin oder einen anderen Kandidaten entschieden hatte. Es handelt sich hier um einen echten Sonderfall.

Natürlich ist es gerechtfertigt, im Wahlantrag an den Bundesrat nicht ausdrücklich auf die anderen Kandidatinnen und Kandidaten einzugehen. Nicht nachvollziehbar ist es nach Ansicht der PVK aber, dass nicht angegeben wird, wodurch sich die Person, die ernannt werden soll, hervorhebt. In diesem Punkt ist auch nach der Evaluation der PVK und den Empfehlungen der GPK-N von 2013 keinerlei Praxisänderung erfolgt.

5.6 Instrumente

Die Wahlanträge an den Bundesrat müssen gemäss der Weisung des Bundesrates⁴⁰ Informationen über die eingesetzten Evaluationsinstrumente und deren Ergebnisse enthalten.

In allen Anträgen wurden die Evaluationsinstrumente⁴¹ genannt. Es wurde angemessen informiert über die Bildung der Findungskommission und deren Aufgaben, über die Durchführung von Bewerbungsgesprächen oder Assessments und über das Einholen von Referenzen. Im Rahmen der Karrieresysteme des EDA und des VBS enthielten die Anträge in aller Regel keine Angaben zur Findungskommission. Ein Antrag zur Ernennung mehrerer Milizoffiziere enthielt allerdings Angaben zur Ausschreibung, zur Durchführung eines Assessments und zu den Bewerbungsgesprächen mit dem Chef der Armee. Auch ein Antrag zur Ernennung eines Staatssekretärs im EDA enthielt detaillierte Angaben.

Diese Vorgabe wird in den Augen der PVK also angemessen erfüllt.

5.7 Lebensläufe und Interessenbindungen

Die Wahlanträge an den Bundesrat müssen gemäss der Weisung des Bundesrates⁴² eine Kurzfassung des Lebenslaufes inklusive Angaben über allfällige Interessenbindungen der vorgeschlagenen Kandidatin oder des vorgeschlagenen Kandidaten enthalten.

Alle Anträge enthielten Informationen zum Lebenslauf. Informationen zu den Interessenbindungen fehlten jedoch in der Hälfte der Anträge oder waren zumindest nicht in ausreichender Form vorhanden.

Informationen zu allfälligen Interessenbindungen fanden sich nur in fünf der 14 Anträge (BK, VBS, EFD und zweimal WBF). In diesen fünf Fällen wurde ausdrücklich erwähnt, dass keine Interessenbindungen vorhanden sind oder dass es zwar Interessenbindungen gibt, aber keine Gefahr eines Interessenkonflikts besteht.

⁴⁰ Ziffer 7.3.5 der Weisung des Bundesrates

⁴¹ Siehe Kapitel 3 zu den verwendeten Instrumenten.

⁴² Ziffer 7.3.6 der Weisung des Bundesrates

In fünf Anträgen fehlten entsprechende Angaben, waren dort wohl aber auch überflüssig, da die vorgeschlagenen Personen aus dem jeweiligen Departement stammten (VBS, UVEK, EDA und zweimal EFD).

In vier weiteren Fällen fehlten diese Angaben oder waren sie nicht ausreichend:

- Zwei Anträge (EJPD und VBS) enthielten keinerlei Angaben;
- in zwei weiteren Anträgen (UVEK und EFD) liess der berufliche Werdegang der vorgeschlagenen Personen eine Interessenbindung vermuten, die dann im Antrag aber nicht weiter thematisiert wurde.

5.8 Begründung der Wahl

In den Wahlanträgen an den Bundesrat muss gemäss der Weisung des Bundesrates⁴³ begründet werden, warum sich die vorgeschlagene Kandidatin oder der vorgeschlagene Kandidat am besten für die zu besetzende Funktion eignet.

Wie beim Vergleich mit den anderen Kandidatinnen und Kandidaten (Kapitel 5.5) wurde auf diesen Punkt gar nicht oder nur sehr knapp eingegangen. Wenn eine Begründung geliefert wurde, dann war diese nur zwei, drei Zeilen lang und wenig aussagekräftig. Häufig wurde nur angegeben, dass es sich um die beste Kandidatin bzw. den besten Kandidaten handelt oder dass sie bzw. er das Stellenprofil perfekt erfüllt. In diesem Punkt ist auch nach der Evaluation der PVK und den Empfehlungen der GPK-N von 2013 keinerlei Praxisänderung erfolgt.

6 Schlussfolgerungen

Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass die Departemente bei den Verfahren zur Vorbereitung der Ernennungen den Empfehlungen der GPK-N weitgehend folgen.

Insbesondere die erheblichen Probleme bei den Personensicherheitsprüfungen, die bei den früheren Arbeiten festgestellt worden waren, sind komplett verschwunden.

Die Schwächen, die noch bestehen, betreffen hauptsächlich das wiederholte Fehlen bestimmter Angaben in den Wahlanträgen.

6.1 Weitgehend angemessene Verfahren

Die Verfahren der Departemente entsprechen in der Regel der Weisung des Bundesrates.

Zu den verwendeten Instrumenten zählen die Prüfung der Bewerbungen sowie die Durchführung von Bewerbungsgesprächen durch die Findungskommissionen, die Durchführung von Assessments, das Einholen von Referenzen und die Durchführung

⁴³ Ziffer 7.3.7 der Weisung des Bundesrates

von Gesprächen mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher des jeweiligen Departements. Ein Grossteil dieser Instrumente fand in 11 der 13 Verfahren zur Wahl des obersten Kadern Anwendung. In einem Fall (EDA) wurde keines dieser Instrumente verwendet, doch wurde im Antrag an den Bundesrat klar dargelegt, warum auf das übliche Verfahren verzichtet wurde.

In zwei Dritteln der Fälle ausserhalb der Karrieresysteme fanden Assessments statt. In einigen Verfahren wurde der Verzicht auf ein Assessment kompensiert durch den Einbezug externer Mitglieder in die Findungskommission, in anderen Verfahren fehlte die externe Perspektive komplett.

6.2 Systematische Personensicherheitsprüfungen

Die Personensicherheitsprüfungen werden ausnahmslos gemäss den einschlägigen Rechtsgrundlagen durchgeführt. Dies stellt eine klare Praxisänderung gegenüber den früheren Feststellungen der PVK und der GPK-N dar.

6.3 Qualitätsunterschiede beim Inhalt der Wahlanträge an den Bundesrat

Die Qualität der Informationen, die in den Wahlanträgen an den Bundesrat enthalten sind, ist sehr unterschiedlich.

Die Wahlanträge enthalten – wie es die Weisung des Bundesrates verlangt – systematisch eine Zusammenfassung des Verfahrens und Angaben zu den verwendeten Instrumenten. Die gelieferten Informationen sind von guter Qualität. Das Profil der Bewerberinnen und Bewerber wird zumeist auch genannt.

In einigen Punkten sind die Weisung des Bundesrates und die Antragsvorlage der BK jedoch ungenau, was dazu führt, dass gewisse Angaben in den Wahlanträgen von unzureichender Qualität sind. Die Bewertung der Angaben zum Profil der ins Evaluationsverfahren einbezogenen Kandidatinnen und Kandidaten ist schwierig, da die Departemente den Ausdruck «ins Evaluationsverfahren einbezogen» nicht einheitlich auslegen.

Die Qualität der Angaben zu den Interessenbindungen variiert sehr stark von Antrag zu Antrag. Teilweise werden Interessenbindungen genannt, doch fehlt eine Einschätzung des Risikos, welches diese Bindungen darstellen könnten. In anderen Fällen enthalten die Anträge überhaupt keine Angaben zu den Interessenbindungen.

Einige Vorgaben der Weisung des Bundesrates werden klar ignoriert. Hinsichtlich der Begründung der Eignung der Kandidatin bzw. des Kandidaten sowie des Vergleichs mit den anderen Kandidatinnen und Kandidaten sind die Empfehlungen der GPK-N eindeutig nicht erfüllt. Die entsprechenden Angaben sind gemäss der Weisung des Bundesrates zu anonymisieren, sodass die abgelehnten Bewerberinnen und Bewerber nicht zu erkennen sind. Es ist für die PVK deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb die Departemente dem Bundesrat diese Informationen vorenthalten.

Die Wahanträge innerhalb der Karrieresysteme im militärischen und diplomatischen Bereich sind in der Regel präzise und standardisiert. Die Anträge des VBS enthalten Informationen zum Umfeld, zum Profil und zum Werdegang der vorgeschlagenen Kandidatin bzw. des vorgeschlagenen Kandidaten. Die Anträge beginnen allerdings grundsätzlich mit einer kurzen Standardeinleitung über das Karrieresystem, die vermuten lässt, der Zugang stehe einem viel grösseren Kandidatenkreis offen, als dies tatsächlich der Fall ist. In diesem Punkt wurde den kritischen Betrachtungen der PVK und der GPK-N nach den früheren Untersuchungen keine Rechnung getragen. Die Anträge des EDA an den Bundesrat enthalten nur Informationen zum Umfeld und zum Werdegang der vorgeschlagenen Kandidatin bzw. des vorgeschlagenen Kandidaten.

6.4 Teilweise unzureichende Informationsweitergabe an die PVK

Während die Weisungen des VBS bereits im August 2015 erlassen wurden, also sechs Monate nach der Weisung des Bundesrates, dauerte es bis zum Erlass der Richtlinien des EDA mehr als zwei Jahre. Die PVK hat festgestellt, dass der Bundesrat die GPK-N diesbezüglich falsch informiert hatte.

Ausserdem waren die Angaben, welche die PVK zum Karrieresystem des VBS und zu einer Ernennung des EDA erhielt, nur teilweise zutreffend. In zwei Fällen wichen die Aussagen in den Gesprächen von den in den Unterlagen enthaltenen Informationen ab.

Abkürzungen

BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FinDel	Finanzdelegation
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
PSP	Personensicherheitsprüfung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Liste der befragten Personen

Bitzi, Hermann	Leiter Management Development, Personal- und Organisationsentwicklung, Verteidigung, VBS
De Bernardi, Jörg	Vizekanzler, BK
Gafner, Daniel	Personalchef Verteidigung, VBS
Jaggy, Bernard	Vizedirektor, Direktion für Ressourcen, Personalchef, EDA
Pitteloud, Jacques	Direktor, Direktion für Ressourcen, EDA
Siegenthaler, Marc	Stv. Generalsekretär, Chef Ressourcen, VBS
Stauffer, Jürg	Personalchef, VBS
Thurnherr, Walter	Bundeskanzler, BK
Wüthrich, Daniel	Chef Human Resources, Generalsekretariat, WBF

Impressum

Durchführung der Evaluation

Dr. Nicolas Grosjean, Leiter PVK (Projektleitung und -realisation)

Dank

Die PVK dankt der Bundeskanzlei, dem WBF, dem VBS und dem EDA für die Bereitstellung der Dokumente und Daten sowie für deren Auskünfte und Erläuterungen. Dank gilt zudem allen Gesprächspartnerinnen und -partnern.

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 > Parlamentarische
Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Französisch