



Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 15. November 2022

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte haben an ihrer Sitzung vom 25./26. Januar 2021 eine Inspektion zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen beschlossen und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle mit einer entsprechenden Evaluation beauftragt. Gleichzeitig wurde diese Inspektion der Subkommission EJPD/BK der GPK-S zugewiesen. Die GPK-S kommt zu folgenden Erkenntnissen: Grundsätzlich erbringen die 84 ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen ihre Beratungsleistungen fachlich fundiert, breit abgestützt und zeitgerecht. Handlungsbedarf sieht die GPK-S insbesondere in den Bereichen der Einsetzungsverfügungen und der periodischen Überprüfung der Notwendigkeit der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen.

Einsetzungsverfügungen sind häufig nicht genügend

Eine ausserparlamentarische Verwaltungskommission wird jeweils durch eine Einsetzungsverfügung eingesetzt. Die Evaluation der PVK hat aufgezeigt, dass verschiedene Probleme direkt auf die oft mangelhaften Einsetzungsverfügungen zurückzuführen sind, wenn diese unvollständig oder unklar sind. Die GPK-S empfiehlt daher, dass sämtliche Einsetzungsverfügungen im Rahmen der nächsten Gesamterneuerungswahlen daraufhin zu überprüfen sind, ob die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden und vollständig sind. Dabei geht es insbesondere um die Überprüfung der Voraussetzungen gemäss Art. 57b RVOG, der zu erfüllenden Aufgaben und der Angaben bzgl. der konkreten ständigen Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung, welche gemäss Art. 57a RVOG der Zweck jeder ausserparlamentarischen Kommission ist.

Notwendigkeit ausserparlamentarischer Verwaltungskommissionen

Weiter kommt die GPK-S im vorliegenden Bericht zur Erkenntnis, dass die Überprüfung aller ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen auf ihre Notwendigkeit konsequent erfolgen muss. Die Evaluation der PVK deckte nämlich auf, dass verschiedene Kommissionen existieren, die nur selten, nie oder nur deshalb tagen, weil es sie gibt. Weiter erbringen nicht alle Kommissionen Leistungen, weshalb nicht von einer ständigen Beratung ausgegangen werden kann.

Die GPK-S schliesst daraus, dass die gemäss Art. 57d RVOG alle vier Jahre anlässlich der Gesamterneuerungswahlen durchzuführende Überprüfung wirksamer auszugestalten ist. Die Departemente sollen dabei insbesondere bei der Erarbeitung und bei der Überprüfung der Einsetzungsverfügungen ihre Steuerungsverantwortung stärker wahrnehmen.

Weitere Aspekte

Die GPK-S formuliert zudem drei weitere Empfehlungen: Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die Fehleranfälligkeit zu verringern, soll die Datenbank so überarbeitet werden, dass sie effizienter genutzt werden kann. Der Bundesrat soll der GPK-S nach der Durchführung der nächsten Gesamterneuerung detailliert über die Vertretung von Angehörigen des Bundes in den Kommissionen Bericht erstatten. Und die Ausrichtung der Taggelder soll transparent nachvollzogen werden können.

Der Bundesrat ist eingeladen, zu den insgesamt fünf Empfehlungen der GPK-S bis am 31. März 2023 Stellung zu nehmen.

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)¹ sieht in Art. 57 vor, dass der Bundesrat und die Departemente Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung beiziehen können. Ein Instrument zur Beratung des Bundesrates und der Departemente sind die ausserparlamentarischen Kommissionen. Diese sind in den Art. 57a ff. RVOG geregelt und sind gemäss Art. 7a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV)² Teil der dezentralen Bundesverwaltung.

Die RVOV unterscheidet in Art. 8a zwei Arten von ausserparlamentarischen Kommissionen: Die Verwaltungskommissionen und die Behördenkommissionen. Den Verwaltungskommissionen kommt lediglich eine beratende und vorbereitende Funktion zu. Behördenkommissionen dagegen sind mit Entscheidbefugnissen ausgestattet. Derzeit bestehen 84 Verwaltungskommissionen, die sich auf alle sieben Departemente verteilen.³

Seit der Entstehung des Bundesstaates im Jahr 1848 ist die Möglichkeit der Einsetzung ausserparlamentarischer Kommission vorgesehen.⁴ Sowohl in parlamentarischen Vorstössen als auch in den Medien werden die Verwaltungskommissionen immer wieder kritisiert, insbesondere in Bezug auf die Zusammensetzung, die Leistungen, die Kosten und deren Nutzen.⁵ Obwohl die Bundeskanzlei (BK) bei der letzten im Jahr 2018 durchgeführten Gesamterneuerungswahl eine erweiterte Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen vornahm, wurden kaum substantielle Anpassungen an den bestehenden Kommissionen vorgenommen.

Diese Ausgangslage veranlasste die GPK-N/S am 26. Januar 2021 eine Inspektion einzuleiten und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zu beauftragen.

1.2 Gegenstand der Untersuchung und Verfahren der GPK

Die Durchführung der Inspektion wurde der Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) zugewiesen. An der Sitzung vom 22.

¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; SR 172.010).

² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR 172.010.1).

³ Eine Auflistung sämtlicher ausserparlamentarischer Kommissionen findet sich in Anhang 1 des vorliegenden Berichts.

⁴ Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 20.6.2022, Kap. 1.1, S. 8 (hiernach: Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S).

⁵ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 1.1, S. 8.

März 2021 beauftragte die Subkommission die PVK mit der Abklärung der folgenden Fragestellungen:

- Werden die Verwaltungskommissionen recht- und zweckmässig eingesetzt?
- Erbringen die Verwaltungskommissionen für den Bundesrat und die Verwaltung mit angemessenem Aufwand zweck- und rechtmässige Leistungen?
- Werden die Leistungen der Verwaltungskommissionen durch den Bundesrat und die Bundesverwaltung angemessen genutzt?
- Könnten die Aufgaben der Verwaltungskommissionen zweckmässiger und kosteneffizienter durch externe Beratungsmandate erfüllt werden?

Die PVK hat bei ihren Abklärungen Umfragen bei den Mitgliedern und den Sekretariaten sämtlicher Verwaltungskommissionen durchgeführt und in neun Fallstudien verschiedene Kommissionen vertieft untersucht. Zur Klärung des Begriffs der ständigen Beratung hat die PVK ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.⁶

Im Schlussbericht der PVK hält diese fest, dass Behördenkommissionen nicht Gegenstand der Evaluation gewesen sind, ebenso wenig wie die Abgrenzung zwischen Verwaltungskommissionen und anderen beratenden Gremien.⁷ Weiter geht aus dem Schlussbericht hervor, dass die Erkenntnisse aus den Fallstudien aufgrund der grossen Vielfalt der Tätigkeiten der einzelnen Verwaltungskommissionen nur auf bestimmte Kommissionen anwendbar sind.⁸

Die Subkommission EJPD/BK der GPK-S hat den Schlussbericht der PVK an ihrer Sitzung vom 22. Juni 2022 beraten und die Ausarbeitung des vorliegenden Berichtes zuhanden der GPK-S beschlossen.

Der vorliegende Bericht wurde mitsamt seinen Empfehlungen von der GPK-S an ihrer Sitzung vom 15. November 2022 verabschiedet und dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt. Zudem hat die GPK-S beschlossen, vorliegenden Bericht zusammen mit dem Bericht der PVK und den entsprechenden Beilagen zu veröffentlichen. Im Folgenden beurteilt die GPK-S die wichtigsten Feststellungen der PVK und formuliert gestützt darauf insgesamt fünf Empfehlungen an den Bundesrat.

⁶ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 1.2, S. 10, zu den Fallstudien siehe Tabelle 2, S. 11.

⁷ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 1.3, S. 12: Behördenkommissionen sind im Gegensatz zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen immer mit Entscheidbefugnissen ausgestattet. Die GPK-S befasste sich im Zusammenhang mit einer Nachkontrolle einer anderen Inspektion mit Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung. Hierbei handelt es sich unter anderem um Behördenkommissionen, denen Entscheidbefugnisse zukommen. Die GPK-S hat an der Sitzung vom 21.10.2022 einen Bericht hierzu verabschiedet und veröffentlicht (Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung; Stand der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S, Bericht der GPK-S vom 21.10.2022).

⁸ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 1.3, S. 13.

1.3 Rechtliche Grundlagen

Art. 57a RVOG definiert den Zweck von ausserparlamentarischen Kommissionen. Demnach beraten diese den Bundesrat und die Bundesverwaltung ständig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Art. 57b RVOG enthält die Voraussetzungen, welche gegeben sein müssen, damit eine ausserparlamentarische Kommission eingesetzt werden kann: Die Aufgabenerfüllung muss besonderes Fachwissen erfordern, das in der Bundesverwaltung nicht vorhanden ist (lit. a), sie verlangt den frühzeitigen Einbezug der Kantone oder weiterer interessierter Kreise (lit. b) oder sie soll durch eine nicht weisungsgebundene Einheit der dezentralen Bundesverwaltung erfolgen (lit. c).

Falls eine Aufgabe geeigneter durch eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung oder durch eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisation oder Person erledigt werden kann, ist auf die Einsetzung einer Kommission zu verzichten (Art. 57c Abs. 1 RVOG).

Dabei kommt dem Bundesrat die Kompetenz zu, ausserparlamentarische Kommissionen einzusetzen. Weiter wählt er auch deren Mitglieder (Art. 57c Abs. 2 RVOG). Art. 8e RVOV präzisiert, dass die Einsetzung mittels einer Einsetzungsverfügung zu erfolgen hat. Die Bestimmung enthält weiter alle Aspekte, welche in der Verfügung geregelt sein müssen. Insbesondere müssen die Aufgaben einer Kommission umschrieben und die Notwendigkeit begründet sein (Art. 8e Abs. 2 lit. a RVOV). Für die Einsetzung einer Verwaltungskommission ist eine explizite gesetzliche Grundlage nicht zwingend erforderlich.⁹

Die Verwaltungskommissionen dürfen nur ausnahmsweise mit mehr als 15 Mitgliedern besetzt werden (Art. 57e Abs. 1 RVOG und Art. 8d RVOV) und müssen entsprechend den verschiedenen Vorgaben in Bezug auf Geschlecht, Sprache, Region, Alters- und Interessengruppen zusammengesetzt sein (Art. 57e Abs. 2 RVOG und Art. 8c f. RVOV). Sowohl das RVOG als auch die RVOV kennen noch weitere Bestimmungen, welche auf die Verwaltungskommissionen angewandt werden (Wahlvoraussetzung, Wahl der Mitglieder, Offenlegung der Interessenbindungen, Amtsdauer, Gesamterneuerungswahlen, Amtszeitbeschränkung, Kommissionssekretariate, Information der Öffentlichkeit sowie die Entschädigung der Kommissionsmitglieder, Art. 8b und 8f ff. RVOV).

Alle vier Jahre finden Gesamterneuerungswahlen statt, in deren Rahmen die Notwendigkeit, die Aufgaben und die Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen überprüft werden müssen (Art. 57d RVOG). Die Koordination dieser Überprüfung durch die Departemente und der Gesamterneuerung obliegt der Bundeskanzlei. Die Bundeskanzlei muss dem Bundesrat nach der Durchführung der Gesamterneuerung Bericht erstatten zuhanden der eidgenössischen Räte (Art. 8h Abs. 3 RVOV).

⁹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 2.1, S. 14: Die Kompetenz des Bundesrates, ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen einsetzen zu können, stützt sich direkt auf Art. 57a ff. RVOG und Art. 8a ff. RVOV. Eine spezialgesetzliche Grundlage ist nur dann erforderlich, wenn einer ausserparlamentarischen Kommission Entscheidbefugnisse zukommen sollen. In diesem Fall ist jedoch keine ausserparlamentarische Verwaltungskommission, sondern eine ausserparlamentarische Behördenkommission einzusetzen (Art. 57a Abs. 2 RVOG i.V.m. Art. 8a Abs. 3 RVOV).

2 Feststellungen und Empfehlungen

Das vorliegende Kapitel enthält die verschiedenen Feststellungen und Empfehlungen der GPK-S, welche sich auf die Erkenntnisse der PVK stützen. Nach Feststellungen allgemeiner Natur (Kap. 2.1) befasst sich das Kapitel 2.2 mit der Überprüfung der Einsetzungsverfügungen und Kapitel 2.3 mit der Zusammensetzung ausserparlamentarischer Verwaltungskommissionen. Kapitel 2.4 behandelt die Leistungen der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen und Kapitel 2.5 behandelt die Thematik der obsolet gewordenen Verwaltungskommissionen. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einigen Ausführungen bzgl. der Möglichkeit, Leistungen der Verwaltungskommissionen durch externe Aufträge zu ersetzen (Kapitel 2.6).

2.1 Allgemeine Feststellungen der PVK

Insgesamt kommt die PVK in ihrer Evaluation zum Schluss, dass die Verwaltungskommissionen ein flexibles Instrument und sowohl die Vorgaben für die Einsetzung im RVOG und in der RVOV als auch der breit gefasste Begriff der ständigen Beratung zweckmässig sind.¹⁰ Dies erlaube einen flexiblen Einsatz von Kommissionen.¹¹ Der Begriff der ständigen Beratung sei zwar weit gefasst, dürfe jedoch nicht Entscheidungsbefugnisse miteinschliessen.¹²

Die Vorgaben bzgl. der Prozesse und Instrumente zur Überprüfung und Gesamterneuerung erachtet die PVK als angemessen, sie verweist jedoch auf verschiedene Herausforderungen: Der Aufwand bei der Gesamterneuerung ist für die Departemente mit vielen Kommissionen gross.¹³

2.2 Beurteilung der Datenbank durch die GPK-S

Die Departemente sind verpflichtet in eine von der BK zur Verfügung gestellten Datenbank die konsolidierten, vollständigen und weisungskonformen Einträge im Rahmen der Gesamterneuerung sowie die entsprechenden Aktualisierungen vorzunehmen.¹⁴ Da die Daten zwar von den Sekretariaten aufbereitet, aber anschliessend von den Generalsekretariaten der Departemente eingegeben werden müssen, entsteht ein entsprechender Mehraufwand, wodurch auch die Fehleranfälligkeit steigt und Doppelspurigkeiten unumgänglich sind.¹⁵ Die GPK-S formuliert daher folgende Empfehlung an den Bundesrat:

¹⁰ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 7.1, S. 42.

¹¹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.1, S. 17.

¹² Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.1, S. 17.

¹³ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.2, S. 19; siehe hierzu auch Tabelle 3, S. 16: Hiernach weist das EDI 32, das WBF 21, das UVEK 12, das VBS 7, das EJPD 6, das EFD 4 und das EDA 2 Verwaltungskommissionen auf.

¹⁴ Weisungen über die Gesamterneuerungswahlen der ausserparlamentarischen Kommissionen für die Amtsperiode 2020 bis 2023 vom 28.1.2019.

¹⁵ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.2, S. 19.

Empfehlung 1 – Überarbeitung der Datenbank

Der Bundesrat wird ersucht, die Datenbank überarbeiten zu lassen und derart auszugestalten, dass diese effizienter – allenfalls direkt von den Kommissionssekretariaten – genutzt werden kann.

Mit dieser Empfehlung sollen Doppelspurigkeiten vermieden und die Fehleranfälligkeit gesenkt werden. Zudem hat dies auch den Vorteil, dass alle Informationen an einem Ort gespeichert sind.

2.3 Überprüfung der Einsetzungsverfügungen

Ausserparlamentarische Kommissionen werden durch den Bundesrat mittels einer Einsetzungsverfügung eingesetzt. Art. 8e Abs. 2 RVOV sieht dabei zum Inhalt der Verfügungen folgende detaillierten Vorgaben vor:

- Sie begründet die Notwendigkeit der Kommission und umschreibt detailliert ihre Aufgaben.
- Sie nennt die Mitgliederzahl und gegebenenfalls die Gründe für eine Überschreitung der gesetzlichen Höchstzahl an Mitglieder.
- Sie regelt die Organisation, die Berichterstattung, die Information der Öffentlichkeit und die Schweigepflicht.
- Sie enthält die Entschädigungskategorie und legt die Verwendungsrechte des Bundes von allenfalls entstehenden urheberrechtlich geschützter Werke und Verfahren fest.
- Sie regelt die Beziehungen der Kommission zu Kantonen, Parteien und anderen Organisationen, falls dies notwendig sein sollte.
- Sie teilt die Kommission einem Departement bzw. der Bundeskanzlei zu, bezeichnet das Sekretariat und nennt die Dienststelle, welche für die Finanzierung der Kommission zuständig ist.

2.3.1 Die Ergebnisse der PVK

Die PVK kommt in ihrer Evaluation zum Schluss, dass die Inhalte der Einsetzungsverfügung zweckmässig auf Verordnungsstufe geregelt sind (Art. 8e RVOV). Eine Einsetzungsverfügung muss die Notwendigkeit für die Einsetzung einer Kommission enthalten (Art. 8e Abs. 2 lit. a RVOV). Auch die Voraussetzungen für die Einsetzung einer Kommission (siehe dazu Kap. 1.3) sind gemäss PVK angemessen und zweckmässig.¹⁶

Sie hält jedoch fest, dass die Notwendigkeit, die Aufgaben und das Ziel der ständigen Beratung nicht für alle Kommissionen in den Einsetzungsverfügungen festgehalten werden.¹⁷

¹⁶ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.1, S. 17 f.

¹⁷ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.3, S. 20.

So gehe die ständige Beratung bei jeder zehnten Einsetzungsverfügung nicht aus der Verfügung selber hervor.¹⁸ Weiter würden in Einzelfällen Verwaltungskommissionen mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet,¹⁹ ohne dass sie durch ein Bundesgesetz dazu ermächtigt werden, was gemäss Art. 57a Abs. 2 RVOG zwingend die Einsetzung einer Behördenkommission, die in einem Bundesgesetz vorgesehen ist, voraussetzen würde.

Aus den Ergebnissen der PVK geht weiter hervor, dass in den Einsetzungsverfügungen von acht Kommissionen keine der drei Voraussetzungen aus Art. 57b RVOG erwähnt wird.²⁰ Auch zu den Aufgaben der Kommission, welche in der Einsetzungsverfügung enthalten sein müssen, fehlen teilweise Angaben in den entsprechenden Verfügungen oder sind sehr vage gehalten. Gemäss Ansicht der Kommissionssekretariate und der Mitglieder sei dies nicht weiter schlimm, da die Aufgaben klar seien.²¹ Die PVK kommt diesbezüglich zum Schluss, dass eine gewisse Flexibilität gegeben sein müsse und angemessen sei, um im Einzelfall eine situative und konkrete Beratung zu ermöglichen.²²

Wie in Kapitel 1.3 beschrieben, findet alle vier Jahre eine Gesamterneuerung der Verwaltungskommissionen statt. Bei dieser Gelegenheit hätten letztmals im Jahr 2018 die Einsetzungsverfügungen angepasst werden müssen, wenn sich das Mandat einer Kommission veränderte, wenn keine Einsetzungsverfügung vorlag oder diese nicht den aktuellen rechtlichen Vorgaben entsprach. Dabei wurde nur gerade jede zehnte Einsetzungsverfügung im Hinblick auf die Amtsperiode 2020-2023 angepasst.²³

Zudem zeigt die Evaluation der PVK auf, dass die Hinweise zur Überprüfung der Einsetzungsverfügungen in erster Linie von den für die Kommissionen zuständigen Einheiten der Bundesverwaltung und nicht von den Generalsekretariaten der Departemente stammen. Letztlich kritisiert die PVK die Tatsache, dass die meisten Einsetzungsverfügungen nicht öffentlich zugänglich seien.²⁴

2.3.2 Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S kommt gestützt auf die Evaluation der PVK zum Schluss, dass die Einsetzungsverfügungen der verschiedenen Verwaltungskommissionen in mehreren Punkten nicht zufriedenstellend oder gar unrechtmässig sind.

¹⁸ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.3, S. 20.

¹⁹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.3, S. 20: Die PVK nennt als Beispiel hierfür die Eidgenössische Kommission der Gottfried Keller-Stiftung (GKS).

²⁰ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.3, S. 21: Die PVK nennt an dieser Stelle als Beispiel die Schweizerische UNESCO-Kommission (SUK).

²¹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.3, S. 21: siehe an dieser Stelle auch die Beispiele.

²² Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.3, S. 21.

²³ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.4, S. 22: Die PVK nennt als Beispiel die Eidgenössische Migrationskommission (EKM). Gemäss den Informationen der BK wurden im Jahr 2018 als Vorbereitung der Gesamterneuerung 34 Einsetzungsverfügungen angepasst.

²⁴ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.4, S. 23.

Aus Sicht der GPK-S darf die Notwendigkeit einer sehr breiten Anwendung und Einsetzung von Verwaltungskommissionen und ein damit einhergehender weit definierter Begriff der ständigen Beratung nicht dazu führen, die einschlägigen gesetzlichen Vorgaben und Ordnungsbestimmungen zu umgehen, unter anderem wenn eine Kommission mit Entscheidungsbefugnissen eingesetzt werden soll.²⁵

Da die Kompetenz zur Einsetzung einer ausserparlamentarischen Verwaltungskommission und damit zum Erlass der Einsetzungsverfügung beim Bundesrat liegt, ist für die GPK-S nicht vollends nachvollziehbar, dass die Mehrzahl der Meldungen bzgl. einer Überprüfung der Einsetzungsverfügung von Einheiten der Bundesverwaltung, jedoch nicht von den Generalsekretariaten stammen.

Angesichts der Ergebnisse der PVK erstaunt die GPK-S umso mehr, dass bei den letzten Gesamterneuerungswahlen lediglich jede zehnte Einsetzungsverfügung angepasst worden ist. Grund hierfür dürfte gemäss dem Schlussbericht der PVK sein, dass allfällige Hinweise zu einer notwendigen Überprüfung nicht von den Generalsekretariaten stammen. Die GPK-S führt dies darauf zurück, dass eine tatsächliche, standardmässige Überprüfung der Einsetzungsverfügungen auf Stufe Departement nicht stattfindet.

Schliesslich stösst sich die GPK-S daran, dass die jeweiligen Einsetzungsverfügungen nicht öffentlich zugänglich sind. Für sie sind keine Gründe ersichtlich, weshalb diese nicht veröffentlicht werden könnten.

Empfehlung 2 – Überprüfung der Einsetzungsverfügungen

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, sicherzustellen, dass die Einsetzungsverfügungen von Verwaltungskommissionen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Sämtliche Einsetzungsverfügungen sind im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen daraufhin zu überprüfen, ob die Vorgaben eingehalten werden und vollständig sind, insbesondere die Voraussetzungen aus Art. 57b RVOG, die Festlegung der durch die Verwaltungskommissionen zu erfüllenden Aufgaben und die Angaben bzgl. der konkreten ständigen Beratung.

Der Bundesrat hat sicherzustellen, dass Verwaltungskommissionen keine Entscheidungsbefugnisse zukommen. Zudem sind die Einsetzungsverfügungen öffentlich zugänglich zu machen.

2.4 Zusammensetzung der Verwaltungskommissionen

Die rechtlichen Bestimmungen bzgl. der parlamentarischen Verwaltungskommissionen enthalten verschiedene Vorgaben zur Zusammensetzung der Kommissionen (siehe dazu Kap. 1.3). Hierbei spielen insbesondere das Geschlecht, die Sprache, die Region sowie Alters- und Interessengruppe eine Rolle.

²⁵ Siehe hierzu Kap. 2.3.1.

2.4.1 Die Ergebnisse der PVK

Die Einhaltung der Bestimmungen betreffend Regionen sowie der Interessen- und Altersgruppen wurde von der PVK nicht evaluiert.²⁶ Die PVK hält in ihrem Schlussbericht fest, dass über 95 Prozent der befragten Mitglieder der Verwaltungskommissionen der Ansicht sind, die Kommissionen seien mit Personen besetzt, welche fachlich die Erfüllung des jeweiligen Auftrags der Kommission unterstützten.²⁷

Zudem sind die Kriterien der Zusammensetzung (Art. 57e RVOG und Art. 8b ff. RVOV) gemäss der Ansicht der PVK klar festgelegt, was auch von den Sekretariaten der Kommissionen bestätigt wurde.²⁸ Die Kriterien seien, so die Einschätzung der Sekretariate, jedoch nicht allesamt vollständig, relevant oder anwendbar.²⁹ Die Kriterien des Geschlechts oder der Sprachzugehörigkeit wirkten etwa dort hemmend, wo hochqualifizierte Arbeitskräfte gesucht werden. Weiter sei das Kriterium der Amtszeitbeschränkung dann problematisch, wenn die Wahl an die Mitgliedschaft in einem Verband oder an eine bestimmte Funktion in einem Kanton geknüpft ist, weshalb dies nicht immer als zweckmässig eingestuft wird.³⁰

Art. 8c Abs. 1 RVOV sieht vor, dass in einer ausserparlamentarischen Verwaltungskommission Männer wie Frauen mit mindestens je 30 Prozent vertreten sein müssen. Im Vergleich zur vorangehenden Gesamterneuerungswahl konnte der Frauenanteil in den Kommissionen insgesamt von 39 auf 45 Prozent gesteigert werden.³¹ Es gibt jedoch Kommissionen, welche diese 30 Prozent nicht erreichen; so sind in zehn Kommissionen die Frauen und in zwei Kommissionen die Männer untervertreten.³² Begründet wird dies oft damit, dass in den entsprechenden Berufsfeldern kaum Frauen bzw. Männer tätig seien.³³

Art. 8c^{bis} Abs. 1 RVOV hält fest, dass in den ausserparlamentarischen Kommissionen nach Möglichkeit Personen deutscher, französischer und italienischer Sprache vertreten sein müssen. Die Vertretung einer Person rätoromanischer Sprache ist anzustreben. Falls in einer Kommission keine Person deutscher, französischer oder italienischer Sprache vertreten sein sollte, muss das jeweilige Departement dies gegenüber der BK begründen (Abs. 2). Der Schwellenwert liegt hierbei bei einer Person pro Sprache. Gemäss den Angaben der PVK stellt sich das Problem in erster Linie bei der italienischen Sprache, die oft nicht vertreten sei.³⁴ Dabei werde dies damit begründet,

²⁶ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 27.

²⁷ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 25.

²⁸ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.1, S. 18.

²⁹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.1, S. 18.

³⁰ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.1, S. 18.

³¹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 25; siehe dazu auch den 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; hiernach Bericht über die Gesamterneuerung).

³² Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 25.

³³ Bericht über die Gesamterneuerung, 4584 ff.: So zum Beispiel die Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (25% Frauen) oder die Eidgenössische Ernährungskommission (27% Männer).

³⁴ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 25; siehe auch den Bericht über die Gesamterneuerung, 4590 ff., wo dies bestätigt wird.

dass in der italienischen Schweiz zu wenig Fachleute für die jeweiligen Kommissionen vorhanden seien, was für die PVK bei den betroffenen Kommissionen plausibel erscheint.³⁵

Die Vertretung von Mitgliedern der eidgenössischen Räte in Verwaltungskommissionen ist weder per Gesetz noch per Verordnung ausgeschlossen. Allerdings sehen aufgrund der Gewaltenteilung die Weisungen der Bundeskanzlei³⁶ eine Wahl nur ausnahmsweise vor. Gemäss den Angaben der PVK ist derzeit in drei Verwaltungskommissionen je ein Ratsmitglied vertreten, was auch begründet sei.³⁷ Im Falle von Angehörigen der Bundesverwaltung gilt insofern eine andere Regelung, als sich dieser Ausschlussgrund bereits in Art. 57e Abs. 3 RVOG finden lässt. Allerdings sind auch hier in begründeten Einzelfällen Ausnahmen möglich. Ein Blick auf die Ergebnisse der PVK zeigt jedoch, dass es sich nicht um Einzelfälle handelt, so sitzen in 38 der 84 Kommissionen Angehörige der Bundesverwaltung (insgesamt 90 Personen).³⁸ Eine Aufschlüsselung der Gründe zeigt, dass bei 18 Kommissionen eine spezialgesetzliche Grundlage besteht, die den Einsitz von Angestellten der Bundesverwaltung vorsieht, wobei es sich bei 11 Kommissionen um Personen aus Forschungsanstalten des Bundes handle. Weiter wird die Wahl von Angehörigen des Bundes in die Verwaltungskommissionen damit begründet, dass es sich um einen Anwendungsbereich handle, bei welchem dem Bund eine grosse Bedeutung zukomme. Die PVK gelangt zur Ansicht, dass die Begründungen zwar mehrheitlich plausibel seien, bemängelt jedoch die Zweckmässigkeit der Tatsache, dass dieser Aspekt nicht im Bericht der BK zu den Gesamterneuerungswahlen enthalten sei, sondern lediglich in den Antragsunterlagen an den Bundesrat aufgeführt würde.³⁹

Was die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben bzgl. der Amtszeit und der Höchstzahl von Mitgliedern betrifft, kommt die PVK zum Schluss, dass die jeweiligen Begründungen bei Ausnahmen plausibel und damit nicht zu beanstanden seien.⁴⁰

Insgesamt ist dem Schlussbericht der PVK zu entnehmen, dass die verschiedenen Kriterien bzgl. Zusammensetzung keinen negativen Einfluss auf die Qualität der Arbeiten der Kommissionen haben.

2.4.2 Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S begrüsst insbesondere die Tatsache, dass die rechtlichen Vorgaben zur Zusammensetzung der Kommissionen überwiegend eingehalten, Abweichungen begründet werden und die Qualität der Arbeit der Kommissionen nicht unter der Einhaltung dieser Vorgaben leidet.⁴¹ Der GPK-S ist es ein Anliegen, zu betonen, dass bei

³⁵ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 26.

³⁶ Weisungen vom 28.1.2019 über die Gesamterneuerungswahlen der ausserparlamentarischen Kommissionen für die Amtsperiode 2020 bis 2023 (hiernach: Weisungen über die Gesamterneuerungswahlen).

³⁷ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 26.

³⁸ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 26.

³⁹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 26.

⁴⁰ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.6, S. 26 f.

⁴¹ Vgl. zu den Leistungen der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen unten Kap. 2.5.

der Zusammensetzung der Kommissionen in erster Linie auch die fachliche Qualifikation ausschlaggebend sein muss.

Bei jenen Kommissionen, welche die Geschlechterquote nicht erfüllen, gilt es darauf hinzuweisen, dass diese bei beiden Kommissionen, die den Anteil Männer und bei sieben der zehn Kommissionen, die den Anteil Frauen nicht erreichen, nur knapp unter den 30 Prozent liegen.⁴² Die GPK-S kann nachvollziehen, dass die Geschlechterquote bei verschiedenen Kommissionen noch nicht erreicht werden kann, begrüsst jedoch explizit auch die Bestrebungen, welche die Departemente hiergegen unternehmen.⁴³ Gleichzeitig stellt sie fest, dass der Anteil an Frauen in den Kommissionen insgesamt gestiegen ist.

Die Feststellung der PVK, wonach in vielen ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen Angehörige der Bundesverwaltung Mitglieder sind, ist für die GPK-S hingegen wenig nachvollziehbar, ausser wenn eine spezialgesetzliche Grundlage dafür besteht. Das Gesetz gibt klar vor, dass Angehörige der Bundesverwaltung nur in begründeten Einzelfällen als Mitglieder einer Kommission gewählt werden dürfen (Art. 57e Abs. 3 RVOG). Dies darf aus Sicht der GPK-S nicht zu einer hohen Anzahl an Angehörigen der Bundesverwaltung in den Kommissionen führen. Diese Schlussfolgerung ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die entsprechende Botschaft des Bundesrates bei Art. 57e Abs. 3 RVOG explizit von einer Verschärfung der damals geltenden Regelung ausging.⁴⁴ Weiter bemängelt die GPK-S auch, dass die Informationen, insbesondere die Begründungen der Einsitznahme von Angehörigen des Bundes in Verwaltungskommissionen, im Bericht der BK zur Gesamterneuerung fehlen.

Empfehlung 3 – Rechenschaft über die Vertretung von Angehörigen des Bundes in ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen

Der Bundesrat wird ersucht, der GPK-S nach der kommenden Gesamterneuerung über die ausnahmsweise erfolgte Wahl von Angehörigen der Bundesverwaltung in ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen Bericht zu erstatten. Gleichzeitig sollen diese Informationen in den Bericht der BK integriert werden.

Dabei fordert die GPK-S den Bundesrat auf, in jedem Einzelfall darzulegen, weshalb eine ausserparlamentarische Kommission, in der Angehörige der Bundesverwaltung Einsitz haben, die Aufgaben besser erfüllen kann als die zentrale Bundesverwaltung.

2.5 Leistungen der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen

Die PVK untersuchte weiter die Leistungen und den Aufwand der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen. Dies geschah unter den Kriterien der Zweck- und

⁴² Bericht über die Gesamterneuerung, 4584 ff.

⁴³ Siehe dazu Bericht über die Gesamterneuerung, 4584 ff.

⁴⁴ Botschaft vom 12.9.2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und weiterer Erlasse; BBl 2007 6641, hier 6654).

Rechtmässigkeit der Leistungen, der Angemessenheit des Aufwands und der Entschädigung für die Mitglieder und der Verhältnismässigkeit der Kosten.⁴⁵ Weiter befasste sich die PVK auch mit der Frage, ob und wie die Leistungen der Kommissionen von der Bundesverwaltung tatsächlich genutzt werden.⁴⁶

2.5.1 Die Ergebnisse der PVK

Die Umfragen, welche die PVK durchgeführt hat, hätten gezeigt, dass die Leistungen fachlich fundiert, breit abgestützt, entsprechend dem Adressaten stufengerecht aufbereitet sind und zeitgerecht erfolgen.⁴⁷ In der Regel würden die Leistungen auch einem Bedürfnis der Verwaltung entsprechen.⁴⁸ Hiervon gibt es jedoch auch Abweichungen, so dass Leistungen von ausserparlamentarischen Kommissionen nicht oder nur teilweise einem Bedürfnis der Bundesverwaltung entsprechen.⁴⁹

Weiter gebe es auch Kommissionen, welche Leistungen erbringen, bei welchen kein klares Bedürfnis seitens der Bundesverwaltung geussert werde. Gemäss den Angaben der PVK obliegt es dem Bundesrat, die Aufgaben einer Verwaltungskommission in der Einsetzungsverfügung so zu definieren, dass diese auch einem eigenen Bedürfnis entsprechen.⁵⁰

Die PVK kommt zum Schluss, dass die Leistungen der Verwaltungskommissionen in der Regel den Aufträgen in den jeweiligen Einsetzungsverfügungen entsprechen und daher rechtmässig seien.⁵¹ Sie bemängelt jedoch auch, dass 10 Prozent der Mitglieder der Verwaltungskommissionen angaben, dass gewisse Leistungen nicht als ständige Beratung einzustufen seien, was jedoch auch damit zusammenhänge, dass dieser Aspekt in der Einsetzungsverfügung häufig nicht klar ersichtlich sei.⁵² Zwei Kommissionen hätten im Untersuchungszeitraum gar keine Leistungen erbracht und bei Kommissionen, welche keinen klaren Bezug zu einer Stelle in der Bundesverwaltung hätten, komme ein sehr breiter Begriff der ständigen Beratung zur Anwendung. Dies sei darauf zurückzuführen, dass praktisch kein Austausch zwischen Kommission und Bundesverwaltung stattfinde.⁵³ Insgesamt hält die PVK jedoch fest, dass bei jenen Kommissionen, die eine regelmässige Tätigkeit aufweisen, auch ein regelmässiger Austausch zwischen Bundesverwaltung und Kommission stattfinde.⁵⁴

Weiter untersuchte die PVK auch den Aufwand der Kommissionen, welcher zu 56 Prozent bei den Sekretariaten anfallen würde.⁵⁵ Dies geht darauf zurück, dass die Sekretariate nicht nur administrative Arbeit leisten, sondern auch inhaltlich tätig sind,

45 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4, S. 27.

46 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 5, S. 34 f.

47 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.1, S. 28.

48 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.1, S. 29.

49 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.1, S. 29: Die PVK nennt als Beispiel die Eidgenössische Migrationskommission (EKM).

50 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.2, S. 29.

51 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.2, S. 29.

52 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.2, S. 29 f.

53 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.2, S. 30.

54 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 5.1, S. 35.

55 Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.3, S. 31 f.

was gemäss den Angaben der PVK eine elementare Voraussetzung für die Qualität der Leistungen der jeweiligen Kommission sei.⁵⁶ Die PVK stellt fest, dass die Ansätze der Taggelder für die Mitglieder der Kommissionen im Vergleich zur Privatwirtschaft tief angesetzt seien, was dazu führe, dass Taggelder auch für Tätigkeiten ausserhalb von Sitzungen, wie etwa für das Aktenstudium, ausbezahlt würden.⁵⁷ Dies könne – so die PVK – zwar gerechtfertigt sein, sei jedoch intransparent, da nicht ausgewiesen sei, ob das Taggeld tatsächlich für eine Sitzung oder aber beispielsweise für das Aktenstudium und damit für die Vorbereitung einer Sitzung ausgerichtet werde.⁵⁸

In Bezug auf die Frage nach der Nutzung der Leistungen durch die Verwaltung geht aus dem Schlussbericht der PVK hervor, dass die Bundesverwaltung die Leistungen der Kommissionen mehrheitlich nutzt.⁵⁹ Auch diesbezüglich komme der Einsetzungsverfügung eine grosse Bedeutung zu.⁶⁰

2.5.2 Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S versteht nicht, weshalb der Bundesrat ausserparlamentarische Kommissionen einsetzt, die keine oder kaum Leistungen erbringen, um eigene Bedürfnisse zu decken bzw. weshalb diese nicht aufgelöst werden. Das Erbringen einer Leistung ist gerade Sinn und Zweck bzw. eine gesetzliche Vorgabe für die Einsetzung einer Kommission.

Die GPK-S stellt die Daseinsberechtigung jener Kommissionen in Frage, welche keine oder fast keine Leistungen für die Bundesverwaltung erbringen bzw. welche praktisch keinen Austausch mit der Bundesverwaltung pflegen. Letzterer Punkt aber ist für die GPK-S ein zentrales Element der ständigen Beratung.⁶¹ Diesem Aspekt gilt es im Rahmen der Gesamterneuerung Rechnung zu tragen.

Die GPK-S verweist an dieser Stelle auf Empfehlung 5 im nachfolgenden Kapitel. Sie geht davon aus, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Empfehlung 5 dem Aspekt der fehlenden Leistungserbringung auch Rechnung trägt und jene Kommissionen, die keine oder nahezu keine Leistungen erbringen, hinterfragt.

Die Tatsache, dass der Aufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen zu einem grossen Teil auf die Sekretariate entfällt, ist aus Sicht der GPK-S nicht zu beanstanden, da damit die Gewährleistung von qualitativ hochstehender Arbeit einhergeht. Sie kritisiert jedoch, dass der Aufwand für die Kommissionen bzw. die Ausrichtung von Taggeldern an die Präsidien und die Mitglieder der Kommission intransparent und daher im Einzelfall nicht nachvollziehbar ist.

⁵⁶ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.3, S. 33.

⁵⁷ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.4, S. 34.

⁵⁸ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.4, S. 34.

⁵⁹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 5.2, S. 36: siehe an dieser Stelle auch die konkreten Beispiele.

⁶⁰ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 5.2, S. 37: Auch hierzu finden sich im Bericht der PVK verschiedene Beispiele.

⁶¹ Siehe hierzu auch Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 4.2, S. 31.

Empfehlung 4 – Transparente Ausweisung der Taggelder

Der Bundesrat wird ersucht, dafür zu sorgen, dass die Ausrichtung der Taggelder transparent nachvollzogen werden kann.

2.6 Obsolet gewordene Verwaltungskommissionen

Die PVK ging in der Evaluation auch der Frage nach, ob Kommissionen, welche keine Leistungen erbringen, abgeschafft werden. Anknüpfungspunkt hierfür ist die Erkenntnis, dass einzelne Kommissionen kaum, gar nie oder nur tagen, weil es sie gibt, nicht jedoch, weil sie konkrete Aufgaben erfüllen.⁶²

2.6.1 Die Ergebnisse der PVK

Die PVK kommt in ihrem Schlussbericht zum Ergebnis, dass verschiedene Departemente im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2020 – 2023 die Auflösung von Verwaltungskommissionen nicht beantragten, obwohl deren Wahrnehmung einer ständigen Beratung anzuzweifeln sei.⁶³ Die Gründe hierfür seien demnach zweierlei:⁶⁴

- In absehbarer Zeit könnte eine Kommission durchaus benötigt werden. In diesem Fall wolle man auf bestehende Strukturen zurückgreifen.
- Verschiedene Verwaltungskommissionen beruhten auf einer spezialgesetzlichen Grundlage, welche einer Abschaffung entgegenstehen würde, da eine Gesetzesanpassung notwendig wäre.

Die Botschaft des Bundesrates über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen⁶⁵ stellt klar, dass dem Bundesrat die sogenannte Organisationskompetenz gemäss Art. 8 Abs. 1 RVOG zukommt. Diese ermächtigt ihn, eine spezialgesetzlich vorgesehene Kommission aufzuheben, wenn die Erfüllung der entsprechenden Aufgabe innerhalb der Bundesverwaltung besser gewährleistet sei. Dabei kann er auch Kommissionen zusammenschliessen. Die Botschaft hält weiter fest, dass der Bundesrat stärker von seiner Organisationskompetenz Gebrauch machen wolle, damit der Kommissionsbestand rasch angepasst werden könne.⁶⁶

⁶² Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.5, S. 24, siehe hier auch für Beispiele.

⁶³ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.5, S. 24.

⁶⁴ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.5, S. 24 f.

⁶⁵ Botschaft vom 12.9.2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (BB1 2007 6641, hier: 6648, 6660).

⁶⁶ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.5, S. 25; Botschaft vom 12.9.2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (BB1 2007 6641, hier: 6648, 6660)

2.6.2 Beurteilung durch die GPK-S

Gestützt auf die Ergebnisse der PVK folgert die GPK-S, dass verschiedene Kommissionen existieren, welche selten, nie oder nur deshalb zu Sitzungen zusammenkommen, weil es sie gibt. Sie nimmt jedoch auch zur Kenntnis, dass es hierfür allenfalls verbindliche, spezialgesetzliche Grundlagen gibt.

So hält die Botschaft über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen fest, dass die Organisationskompetenz des Bundesrates nur dann eingeschränkt sei, wenn die Bundesversammlung diese ausdrücklich einschränke.⁶⁷ Es wird klargestellt, dass auf die Einsetzung einer Verwaltungskommission aufgrund einer spezialgesetzlichen Bestimmung nicht ohne Gesetzesrevision verzichtet werden kann.⁶⁸

Insgesamt kommt die GPK-S zum Schluss, dass die wiederkehrende Überprüfung der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen wirksamer sein muss. Diesbezüglich sind die Departemente in ihrer Aufsichtsfunktion gefordert. Gemäss Art. 57 und 57a Abs. 1 RVOG beraten ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen den Bundesrat und die Bundesverwaltung ständig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Sämtliche Kommissionen sind in diesem Sinne auch jeweils einem Departement unterstellt bzw. zugewiesen.⁶⁹ Dem jeweiligen Departement kommt gerade bei der Ausarbeitung und bei der Überprüfung der Einsetzungsverfügung eine Steuerungsverantwortung zu. Die GPK-S fordert daher von den Departementen, dass diese bei der Überprüfung der Kommissionen im Rahmen der Gesamterneuerung ihre Steuerungsverantwortung stärker wahrnehmen.

Empfehlung 5 – Überprüfung der Notwendigkeit von Verwaltungskommissionen

Der Bundesrat wird ersucht, die Notwendigkeit jener Verwaltungskommissionen, die nie oder nur selten tagen bzw. die keine oder praktisch keine Leistungen für die Bundesverwaltung erbringen, zu überprüfen. Bei den spezialgesetzlich vorgesehenen Verwaltungskommissionen soll er analysieren, ob deren Leistungen nicht von der zentralen Bundesverwaltung besser erbracht, Kommissionen zusammengeschlossen werden können oder die gesetzliche Grundlage angepasst werden sollte.

Bei Verwaltungskommissionen ohne spezialgesetzliche Grundlage prüft der Bundesrat, ob diese aufgehoben werden können.

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, ihr nach der Durchführung der nächsten Gesamterneuerungswahlen hierüber detailliert Bericht zu erstatten und dabei auch aufzuzeigen, wie die Departemente die Aufsichtsfunktion wahrnehmen.

⁶⁷ Botschaft vom 12.9.2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (BBI 2007 6641, hier: 6648)

⁶⁸ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 3.5, S. 25; Botschaft vom 12.9.2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (BBI 2007 6641, hier: 6648).

⁶⁹ Bericht über die Gesamterneuerung, 4563.

2.7 Ersatz der Leistungen der Verwaltungskommissionen durch externe Aufträge

Im abschliessenden Kapitel ging die PVK der Frage nach, inwiefern die Leistungen der ausserparlamentarischen Kommissionen zweckmässig und effizienter von externen Akteuren wahrgenommen werden könnten und wie sich dies finanziell auswirken würde.⁷⁰

2.7.1 Die Ergebnisse der PVK

Insgesamt kommt die PVK zum Schluss, dass es nur wenige Aufgaben von ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen gebe, welche von Dritten zweckmässig und effizienter erledigt werden könnten.⁷¹ In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass rund 13 Prozent der Verwaltungskommissionen regelmässig und 30 Prozent vereinzelt selber Mandate an Dritte vergeben.⁷² Dabei werde – so das Fazit der PVK – auf eine gute Koordination mit der Bundesverwaltung geachtet, damit die Vergabe von Mandaten nicht zu Doppelspurigkeiten führten.⁷³

Jene Kommissionen, welche der Bundesverwaltung Fachwissen liefern, könnten eher durch Mandate an Externe ersetzt werden, was bei den Kommissionen, deren Zweck die Einbindung der Kantone oder weiterer interessierter Kreise besteht, praktisch nicht möglich sei.⁷⁴ Die PVK relativiert dies jedoch, da sowohl die Umfragen als auch die Fallstudien gezeigt hätten, dass die Aufgaben der Kommissionen kaum durch externe Aufträge ersetzt werden können und insbesondere grössere Aufträge an Dritte bei der Verwaltungseinheit ebenfalls einen erheblichen Aufwand verursachten, weil eine Begleitung durch die Verwaltungseinheit nötig sei.⁷⁵

2.7.2 Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S nimmt die Beurteilung der PVK grundsätzlich zustimmend zur Kenntnis. Insbesondere kann sie nachvollziehen, dass die Kontinuität der Aufgabenerfüllung durch ausserparlamentarische Kommissionen ein gewisses Mass an Qualität sicherstellen kann. Dies trifft nach Ansicht der GPK-S vor allem auf jene Kommissionen zu, die eine regelmässige Tätigkeit aufweisen.

⁷⁰ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 6, S. 38 ff.

⁷¹ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 6.1, S. 38 f.

⁷² Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 6.1, S. 38.

⁷³ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 6.1, S. 39.

⁷⁴ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 6.1, S. 39.

⁷⁵ Bericht der PVK vom 20.6.2022 zuhanden der GPK-S, Kap. 6.1, S. 39 f.: Gemäss den Angaben der PVK ist dies vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass eine Kommission verschiedene Expertisen konsolidiert und gerade dank der Kontinuität der Zusammensetzung einen Mehrwert erbringe. Weitere Gründe hierfür sind die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder, da diese in keiner finanziellen Abhängigkeit zur Verwaltung stünden. Ein Vergleich der von der PVK durchgeführt worden ist, zeigt klar, dass die externe Vergabe deutlich teurer ausgefallen wäre.

Inwiefern das von der PVK untersuchte Beispiel, welches aufzeigt, dass eine externe Leistungserbringung teurer ist, als die gleiche Leistung einer Verwaltungskommission, tatsächlich repräsentativ ist und auf sämtliche anderen Aufträge übertragen werden kann, lässt die GPK-S offen. Die GPK-S ist wie die PVK dennoch der Ansicht, dass eine externe Leistungserbringung grundsätzlich höhere Kosten verursacht.

3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Evaluation der PVK und die Beurteilung durch die GPK-S haben gezeigt, dass ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen in der Regel recht- und zweckmässig eingesetzt sind. Sie erbringen ihre Leistungen fachlich fundiert, breit abgestützt, entsprechend dem Adressaten stufengerecht aufgearbeitet und zeitgerecht. Auch können nur wenige ihrer Aufgaben von Dritten zweckmässiger oder effizienter erledigt werden. Allerdings besteht im Bereich der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen in verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf. Die GPK-S formuliert im vorliegenden Bericht insgesamt fünf Empfehlungen an den Bundesrat. Die Empfehlungen betreffen die Bereiche der Datenbank der BK (Empfehlung 1), die Überprüfung der Einsetzungsverfügungen (Empfehlung 2), die Vertretung von Angehörigen des Bundes in den Verwaltungskommissionen (Empfehlung 3), die transparente Ausweisung der Taggelder (Empfehlung 4) sowie die Überprüfung von Verwaltungskommissionen im Allgemeinen (Empfehlung 5).

Besondere Bedeutung kommt aus Sicht der GPK-S zwei Aspekten zu, einerseits den Einsetzungsverfügungen des Bundesrates. Die Evaluation der PVK hat an verschiedenen Stellen aufgezeigt, dass mehrere Mängel direkt auf die teils unvollständigen und unklaren Einsetzungsverfügungen zurückzuführen sind. Dies lässt die Bedeutung von klaren und vollständigen Einsetzungsverfügungen, die den rechtlichen Vorgaben entsprechen, erkennen. Hier besteht aus Sicht der GPK-S ein wichtiger Handlungsbedarf seitens des Bundesrates. Andererseits geht es um die Überprüfung der Notwendigkeit einer jeden Verwaltungskommission. Mit Empfehlung 5 wird der Bundesrat gebeten, der GPK-S hierüber nach Durchführung der nächsten Gesamterneuerungswahlen detailliert Bericht zu erstatten. Sie geht anhand der Feststellungen der PVK davon aus, dass gewisse Kommissionen voraussichtlich abgeschafft werden können.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts sowie zum Evaluationsbericht der PVK bis zum 31. März 2023 Stellung zu nehmen und ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

15. November 2022

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates

Der Präsident: Matthias Michel

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission EJPD/BK:
Daniel Fässler

Der Sekretär der Subkommission EJPD/BK:
Stefan Diezig

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
GPK-N/S	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
Kap.	Kapitel
lit.	litera
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. No- vember 1998
S.	Seite
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
SUK	Schweizerische UNESCO-Kommission

Übersicht Verwaltungskommissionen (Stand März 2022)⁷⁶

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)
Eidgenössische Kommission für Pandemie Vorbereitung 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

⁷⁶ Die BK hat keine Verwaltungskommissionen.

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)
