



## Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 15. November 2022**

### **Stellungnahme des Bundesrates**

vom 29. März 2023

---

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 15. November 2022 betreffend die ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte haben eine Inspektion zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen beschlossen und die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer entsprechenden Evaluation beauftragt. Gleichzeitig wurde diese Inspektion der für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und die Bundeskanzlei (BK) zuständigen Subkommission der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) zugewiesen. Auf der Grundlage des Berichts der PVK vom 20. Juni 2022<sup>1</sup> hat die GPK-S einen Bericht erstellt, den sie am 15. November 2022<sup>2</sup> verabschiedet hat. Der Bericht enthält fünf Empfehlungen. Die GPK-S hat den Bundesrat eingeladen, zu den fünf Empfehlungen bis 31. März 2023 Stellung zu nehmen.

Die ausserparlamentarischen Kommissionen (APK) erfüllen im Wesentlichen zwei Funktionen. Zum einen ergänzen sie als Milizorgane die Bundesverwaltung in bestimmten Bereichen, in denen die Verwaltung nicht über das nötige Wissen verfügt. Die Bundesverwaltung kann dadurch auf Fachwissen zurückgreifen, das sie sich sonst durch eine Vergrösserung des Verwaltungsapparats oder durch die Vergabe von Mandaten an Expertinnen und Experten aneignen müsste. So kann das Wissen von Fachleuten in den Dienst der Gesellschaft gestellt werden und können die Strukturen der Bundesverwaltung so schlank wie möglich gehalten werden. Zum andern sind die APK ein Instrument, mit dem Organisationen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und bei gewissen Kommissionen auch die Kantone ihre Interessen vertreten und einen mehr oder weniger direkten Einfluss auf die Bundesverwaltung ausüben können.

Als Instrumente der Milizverwaltung tragen die APK dazu bei, gewisse Aufgaben in schlanken Strukturen zu erfüllen. Sie sind dabei kostengünstig und ressourcenschonend, was auch der Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 20. Juni 2022<sup>3</sup>, «Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen», zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates bestätigt.

Die Kommissionen erfüllen eine breite Palette von sehr unterschiedlichen Aufgaben. Das macht eine strikt einheitliche Handhabung von Vorgaben über alle Kommissionen hinweg bisweilen schwierig und ist auch nicht immer sinnvoll. In manchen Fällen werden zudem «Gebilde» unter die APK subsumiert, die etwas abweichende Ausrichtungen haben; dennoch kann es oft sinnvoller sein, dafür den bestehenden Rahmen zu nutzen, weil sonst besondere Regelungen betreffend Taggelder, Wahlen usw. erlassen werden müssen.

Der Bundesrat nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass die Fachkompetenz vorhanden ist, dass die Rechtsgrundlagen angemessen und zweckmässig sind, dass die APK ein flexibles und günstiges Instrument sind, dass die rechtlichen Vorgaben zur Zusammensetzung der Kommissionen überwiegend eingehalten sind, dass die Leistungen in

1 BBl 2022 3007

2 BBl 2022 3006

3 BBl 2022 3007 Ziff. 7.7

der Regel den Aufträgen in den jeweiligen Einsetzungsverfügungen entsprechen und daher rechtmässig sind, dass die APK ihre Leistungen fachlich fundiert, breit abgestützt, adressaten-, stufen- und zeitgerecht erbringen und dass nur wenige ihrer Aufgaben von Dritten zweckmässiger oder effizienter erledigt werden könnten.

Verschiedene Fragen zur Zusammensetzung der APK wurden vom Bundesrat im November 2022 diskutiert; dabei beschloss er, den Mindestanteil Frauen und den Mindestanteil Männer von 30 auf 40 Prozent zu erhöhen.

Der Bericht des Bundesrates vom 23. November 2022<sup>4</sup> in Erfüllung der Postulate 20.3280 Michel und 20.3542 De Quattro, «Wissenschaftliches Potenzial für Krisenzeiten nutzen», untersucht die Möglichkeit, die APK oder zumindest einige von ihnen zu stärken, um sie für die Krisenbewältigung fit zu machen. Der Bericht kommt jedoch zum Schluss, dass es keinen Anlass gibt, die allgemeinen rechtlichen Grundlagen für die Kommissionen anzupassen. Stattdessen sollte ermittelt werden, welche Kommissionen Aufgaben im Zusammenhang mit der Krisenbewältigung haben oder haben könnten und ob sie in der Lage sind, diese Aufgaben zu erfüllen. Der Bundesrat hat den Departementen am 23. November 2022 einen entsprechenden Auftrag erteilt. Die BK koordiniert diese Arbeiten und wird dem Bundesrat dazu bis Ende 2023 Bericht erstatten.

## 2 Stellungnahme des Bundesrates

### *Empfehlung 1 – Überarbeitung der Datenbank*

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

Die Frage, ob der Zugang zur Datenbank auf die Bundesämter und die Kommissionssekretariate ausgedehnt werden soll, wurde vor ein paar Jahren bereits evaluiert. Die Evaluation hatte ergeben, dass es aufgrund des Kosten-Nutzen-Verhältnisses nicht gerechtfertigt sei, die Datenbank neben den Generalsekretariaten der Departemente und der BK weiteren Einheiten zugänglich zu machen. Insbesondere hätte das Berechtigungsmanagement zu einem erheblichen zusätzlichen Administrativaufwand geführt.

Eine nächste Überarbeitung der Datenbank ist bereits geplant. Der Bundesrat ist bereit, in diesem Rahmen zu überprüfen, ob eine Nutzung der Datenbank durch die Kommissionssekretariate sinnvoll ist. Insbesondere soll geprüft werden, wie die Qualität der Daten trotz der erheblichen Zunahme der Anzahl der Personen, die diese Daten bearbeiten, gewährleistet werden kann.

Bei der Überarbeitung der Datenbank handelt es sich allerdings um ein umfangreiches Projekt, das erst mittelfristig umgesetzt werden kann.

<sup>4</sup> Abruflbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia vista.

### *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.

Der Bericht der GPK-S bemängelt, gestützt auf die Evaluation der PVK, dass bei acht Kommissionen die Voraussetzungen gemäss Artikel 57b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>5</sup> (RVOG) in den Einsetzungsverfügungen nicht genannt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dort, wo sich diese Elemente bereits hinreichend klar aus den übrigen Rechtsgrundlagen ergeben, eine erneute Nennung in der Einsetzungsverfügung nicht zwingend erscheint (und allenfalls sogar kontraproduktiv wäre, weil Unklarheiten entstehen könnten). Für das von der PVK<sup>6</sup> erwähnte Beispiel der Schweizerischen UNESCO-Kommission kann etwa auf Artikel VII der Verfassung der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur vom 16. November 1945<sup>7</sup> verwiesen werden.

Die Einsetzungsverfügungen wurden von den Departementen 2022 anlässlich der Überprüfung der Kommissionen – sie findet alle vier Jahre statt (Art. 57d RVOG) – überprüft. Der Bundesrat hat am 9. Dezember 2022 vom Ergebnis der Überprüfung Kenntnis genommen. Im Rahmen dieser Überprüfung wurden zehn Einsetzungsverfügungen angepasst. Ob die Einsetzungsverfügungen den rechtlichen Vorgaben entsprechen, wird im Rahmen der nächsten Überprüfung im Jahr 2026 erneut für alle Verwaltungskommissionen im Detail beurteilt. Sollten die Departemente bereits früher gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation der PVK zum Schluss kommen, dass einzelne Einsetzungsverfügungen angepasst werden müssen, so können sie dies jederzeit tun.

Dem Bundesrat sind keine Verwaltungskommissionen bekannt, denen eine *hoheitliche* Entscheidungsbefugnis zukommt, die also die Möglichkeit hätten, Verfügungen zu erlassen. Eine solche ist nur zulässig, wenn die jeweiligen Rechtsgrundlagen dies ausdrücklich vorsehen, womit die Kommission aus rechtlicher Sicht zur Behördenkommission würde. Die PVK verweist als Beispiel auf die Eidgenössische Kommission der Gottfried Keller-Stiftung. Diese entscheidet über den Ankauf von

<sup>5</sup> SR 172.010

<sup>6</sup> BBl 2022 3007 Ziff. 3.3

<sup>7</sup> SR 0.401

Kunstgegenständen. Es handelt sich dabei aber nicht um eine Kompetenz zum Erlass von Verfügungen, sondern um die Befugnis zum Abschluss von (privatrechtlichen) Kaufverträgen.

Der Bundesrat hat der BK am 29. März 2023 den Auftrag erteilt, bis Ende 2023 zu prüfen, ob die zentrale Publikation der in der Datenbank vorhandenen Einsetzungsverfügungen auf der Internetseite zu den ausserparlamentarischen Gremien<sup>8</sup> mit vertretbarem Aufwand technisch möglich ist oder ob dafür die Erneuerung der Datenbank (vgl. Empfehlung 1) abgewartet werden muss.

*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.

Der Einsitz von Angehörigen der Bundesverwaltung in einer APK hat in der Regel zum Ziel, den Dialog mit den Kommissionsmitgliedern sowie einen vertieften und regelmässigen Austausch von Informationen zu ermöglichen. Er dient auch dazu, einen klaren Bezug zur Bundesverwaltung herzustellen, wie er im Bericht vom 15. November 2022<sup>9</sup>, «Ausserparlamentarische Verwaltungskommissionen», zu Recht als wichtig erachtet wird. Bei zahlreichen Kommissionen gibt es für die Vertretung von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung eine spezialgesetzliche Grundlage (bisweilen in einem Gesetz im formellen Sinn). Viele dieser Mitglieder gehören der zentralen Bundesverwaltung an und vertreten einen spezifischen Fachbereich (z. B. ETH-Professorinnen und -Professoren).

Sind in einer APK Mitarbeitende der Bundesverwaltung vertreten, so ist ihre Zahl meist gering. Bei der Gesamterneuerung für die Amtsperiode 2020–2023 lag der Medianwert betreffend die Vertretung von Angehörigen der Bundesverwaltung in den Kommissionen bei zwei.

Es ist im Übrigen festzuhalten, dass die Mitglieder und Ersatzmitglieder von APK, die in einem Arbeitsverhältnis mit der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung stehen, im Grundsatz keinen Anspruch auf eine Entschädigung haben (Art. 8s Abs. 1

<sup>8</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Dokumentation > Ausserparlamentarische Kommissionen, Leitungsgane und Bundesvertretungen

<sup>9</sup> BBl 2022 3006 Ziff. 2.5.2

der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998<sup>10</sup> [RVOV]).

Der Bundesrat ist dennoch bereit, die von der GPK-S verlangte Analyse vorzunehmen. Die Ergebnisse der Analyse werden im Bericht über die Gesamterneuerung der ausserparlamentarischen Kommissionen, Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes durch den Bundesrat für die Amtsperiode 2024–2027 vorgestellt werden. Dieser Bericht wird der GPK-S in der ersten Hälfte des Jahres 2024 vorgelegt.

In Zukunft wird der Bericht über die Gesamterneuerung (Art. 8h Abs. 3 RVOV) einen zusätzlichen Anhang mit Angaben zur Vertretung von Angehörigen der Bundesverwaltung in den APK sowie die Begründungen der Departemente für diese Vertretung enthalten.

*Empfehlung 4 – Transparente Ausweisung der Taggelder*

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

Die besonderen Ausgaben in Form von zusätzlichen Pauschalen (Art. 8o Abs. 3<sup>bis</sup> Bst. b RVOV) und von zusätzlichen Taggeldern (Art. 8o Abs. 4 RVOV) müssen im Rahmen der Berichterstattung über die Gesamterneuerungswahlen ausgewiesen und begründet werden (Art. 8h Abs. 3 RVOV). Im Anhang zum Bericht wird für jede Kommission ausgeführt und begründet, wie viele zusätzliche Taggelder und Pauschalen ausbezahlt werden.<sup>11</sup>

Der Bundesrat ist jedoch bereit, unter Einbezug der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu evaluieren, ob die Transparenz bezüglich der Entschädigung der Mitglieder der Verwaltungskommissionen verbessert werden kann. Die Ergebnisse der Analyse werden im Bericht über die Gesamterneuerung der APK, der Leitungsorgane und der Vertretungen des Bundes für die Amtsperiode 2024–2027 vorgestellt werden.

*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.

<sup>10</sup> SR 172.010.1

<sup>11</sup> BBl 2020 4549 S. 4570 ff. und BBl 2016 4183 S. 4205 ff.

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 aufzudeuten, wie die Departemente die Aufsichtsfunktion wahrnehmen.

Empfehlung 5 unterscheidet zwischen Kommissionen, die «spezialgesetzlich» vorgesehen sind, und solchen, die dies nicht sind. Der Bundesrat geht davon aus, dass die GPK-S darunter ein Gesetz im formellen Sinn versteht.

Die APK wurden 2022 im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahl für die Amtsperiode 2024–2027 der alle vier Jahre stattfindenden Überprüfung (Art. 57d RVOG) unterzogen. Der Bundesrat hat mit der Kenntnisnahme der Ergebnisse dieser Überprüfung beschlossen, vier Kommissionen aufzuheben. Die Aufhebung einer fünften Kommission wird dem Parlament mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2025–2028 beantragt werden.

Bereits in den vergangenen Überprüfungs- und Gesamterneuerungsprozessen wurden regelmässig Kommissionen aufgehoben oder mit anderen Kommissionen zusammengelegt: Mit der Gesamterneuerung für die Amtsperiode 2012–2015 wurden zwei Kommissionen aufgehoben. Die Überprüfung 2014 führte zur Aufhebung von drei Kommissionen. Die Überprüfung 2018 hatte die Aufhebung von sieben Kommissionen zur Folge, drei Kommissionen wurden zu einer Kommission zusammengelegt, und die Aufhebung einer weiteren Kommission wird dem Parlament beantragt.

Die Departemente werden im Rahmen des laufenden Prozesses der Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2024–2027 noch einmal prüfen, ob die Kommissionen, die im Bericht der PVK als selten oder nie tagend bezeichnet wurden, aufgelöst werden können. Der Bundesrat ist im Übrigen bereit, diese Aspekte im Rahmen der nächsten Überprüfung der APK im Jahr 2026 für alle APK detaillierter zu analysieren.

Der Bundesrat wird sodann im Rahmen der Berichterstattung über die Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2024–2027 dem Parlament Bericht über die Ausübung der Aufsicht durch die Departemente erstatten. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die APK den Departementen nur administrativ zugeordnet sind. Die APK gehören zur dezentralen Bundesverwaltung (Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOV). In diesem Sinn erfüllen sie – obwohl sie einem Departement zugeordnet sind (Art. 7b Bst. a RVOV) – ihre Aufgaben weisungsunabhängig, soweit die jeweilige spezialrechtliche Grundlage nichts anderes bestimmt (Art. 7a Abs. 2 RVOV). Grundsätzlich kann das Departement einer Kommission also nicht inhaltliche Vorgaben machen oder Weisungen erteilen. Wie weit die Ausübung der Aufsicht jeweils möglich ist, richtet sich nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen (Art. 8 Abs. 4 RVOG).

Die Departemente haben jedoch im Allgemeinen gegenüber den APK eine gewisse Steuerungsfunktion. Dies ergibt sich rechtlich aus der allgemeinen Zweckbestimmung

der APK (Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung, Art. 57a Abs. 1 RVOG) und aus der Tatsache, dass die Departemente für die Ausarbeitung der Einsetzungsverfügung und die Vorbereitung der Wahlen von Kommissionsmitgliedern zuständig sind, die sie dem Bundesrat unterbreiten.