82.020

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1981

vom 19. April/14. Mai 1982

Frau Präsidentin, Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wie in den beiden vergangenen Jahren erstatten wir Ihnen einen schriftlichen Bericht über die wichtigsten Inspektionen, die im vergangenen Jahr abgeschlossen wurden, und orientieren Sie gleichzeitig knapp über die Aufsichtseingaben, die von uns geprüft worden sind. Unser Bericht befasst sich in erster Linie mit dem Personalbestand der Eidgenössischen Zollverwaltung – hier hat eine ausführliche Inspektion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ergeben, dass ein Mehrbedarf an Personal nur zu geringem Teil durch weitere Rationalisierungsmassnahmen gedeckt werden könnte –, ferner mit einer Reihe von Inspektionen und Ämterbesuchen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Diese handeln von der Koordination und den Beurteilungskriterien der Erfolgskontrolle bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, von der Aufgabe des Bundesamtes für Privatversicherungswesen, von der vorbildlichen Nutzung der Rationalisierungsmöglichkeiten und der Optimierung des Personaleinsatzes im Bundesamt für Militärflugplätze sowie von den Eidgenössischen Starkstrom- und Rohrleitungsinspektoraten. Diese sind ein interessantes Modell der Erfüllung von Staatsaufgaben: Private Vereine führen hier unter Aufsicht des Bundes öffentliche Kontrollaufgaben durch.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

19. April/14. Mai 1982

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidenten:
J.-P. Delamuraz, Nationalrat
A. Egli, Ständerat

I

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen

1 Übersicht

Im vergangenen Jahr hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates *zwei Sonderberichte* veröffentlicht:
Am 19. Mai 1981 verabschiedete sie einen Bericht über die *Stellenplafonierung* in der Bundesverwaltung, der in eine parlamentarische Initiative zu einem Bundesgesetz ausmündete. Danach soll die Stellenplafonierung zu einem dauerhaften Instrument zur Förderung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gestaltet werden (vgl. BBl *1981* II 685). Der Bundesrat hat dazu am 28. Oktober Stellung genommen. Er bejaht grundsätzlich die gesetzliche Regelung der Plafonierung und ermöglicht durch den Verzicht auf Anträge ausserhalb des Voranschlags ein vereinfachtes Verfahren (vgl. BBl *1981* III 929). Der Nationalrat soll das Geschäft in der Sommersession 1982 behandeln.

Am 13. November 1981 verfasste die Kommission einen Bericht über die *Lebensmittelkontrolle am Beispiel der Hormone im Kalbfleisch* (BBl *1981* III 996). Damit erfüllte sie einen Auftrag des Nationalrates vom Dezember 1980. Der Bundesrat wurde eingeladen, über die Folge zu berichten, die er den Empfehlungen der Kommission gegeben hat. Das Geschäft soll in der Sommersession 1982 behandelt werden.

Gemeinsam mit der Finanzkommission hat sich unsere Kommission darum bemüht, die Kontrolle über Notwendigkeit und Ausstattung der *Druckschriften der Verwaltung* zu verbessern. Ziel der Untersuchung ist nicht nur eine Verminderung der Druckkosten, sondern vor allem die Beschränkung des Redaktionsaufwandes der Autoren in der Verwaltung. Inskünftig sollen der Finanzkommission ausführlichere Beurteilungsgrundlagen für den Globalkredit der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale zur Verfügung stehen. In diesen Kredit sind alle Kredite der Bundeszentralverwaltung zu integrieren, aus denen Publikationen finanziert werden. Ferner wird ein Konzept für die Veröffentlichungen des Bundes angeregt, das Kriterien dafür abgibt, welche Arbeitsergebnisse der Verwaltung in welcher Form und mit welchem Aufwand veröffentlicht werden sollen. Die Generalsekretäre und die Bundeskanzlei sollen ihre Aufsicht über die Druckschriften verstärken. Die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission werden stichprobenweise Kontrollen durchführen. – Der Bundesrat prüft diese Vorschläge. Zum Teil können sie ab 1983 verwirklicht werden.

Die Kommission hat ferner *Nachkontrollen* zu Inspektionen vorgenommen, über die bereits in früheren Jahresberichten orientiert worden ist. Dies betrifft z. B. das *Übersetzungswesen* und die *Förderung*

der sprachlichen Minderheiten (vgl. Amtl. Bull. N *1980* 594 und *1981* 782), die *Bundesaufsicht über die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft* (vgl. Amtl. Bull. N *1981* 726), die Zahl und Grösse der *ausserparlamentarischen Kommissionen* in der neuen Amtsdauer (vgl. Amtl. Bull N *1981* 723), sowie das *Submissions- und Einkaufswesen* des Bundes (vgl. Amtl. Bull. N *1981* 782).

Neu aufgegriffen, aber im vergangenen Jahr noch nicht abgeschlossen, hat die Kommission drei Untersuchungen: Zur Praxis der *Information der Öffentlichkeit* durch Bundesrat und Verwaltung sind eine Umfrage und Besprechungen mit allen Departementen durchgeführt worden. Da die Stellungnahme des Bundesrates zu einem Schreiben der Vereinigung der Bundeshausjournalisten erst Ende des Jahres vorlag, konnte die Arbeitsgruppe, welche die Auskünfte auswerten soll, erst im laufenden Jahr gebildet werden. – Beim *Bundesamt für Zivilschutz* wurde eine Inspektion angesetzt, die sich vor allem mit Fragen der Ausbildung befasst. Über diese Arbeit wird gesondert Bericht erstattet. – Schliesslich hat die Kommission auch die Frage nach den *gesellschaftlichen Auswirkungen des Satellitenrundfunks* aufgegriffen. Hier geht es für die Geschäftsprüfungskommission zunächst darum, dem Parlament die Mitwirkung an einem Entscheid zu ermöglichen; dieser kann nach dem Buchstaben der geltenden Kompetenzordnung weitgehend von Bundesrat und PTT allein getroffen werden; seine medienpolitische Bedeutung aber erfordert eine breitere politische Auseinandersetzung (vgl. die Interpellation der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 8. Dezember 1981).

Ausführlich berichtet wird im folgenden nur noch über eine Inspektion bei Teilen der Eidgenössischen Zollverwaltung.

2 Der Personalbestand der Eidgenössischen Zollverwaltung

Im Rahmen der Untersuchung über die Stellenplafonierung und bei der Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates für das Jahr 1980 hat die Eidgenössische Zollverwaltung nachdrücklich auf einen Personalengpass beim Grenzwachtkorps hingewiesen. Die Geschäftsprüfungskommission hat daher ihre zuständige Sektion beauftragt, den Personalbestand der Zollverwaltung, insbesondere die Probleme des Grenzwachtkorps näher abzuklären. Unter Beizug des Bundesamtes für Organisation gelangte die Kommission im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

21 Zur Struktur der Zollverwaltung

Die Zollverwaltung gliedert sich einerseits in die Oberzolldirektion und die Kreise, die je eine Kreisdirektion, mehrere Zollabschnitte und zahlreiche Zollämter umfassen, anderseits in eine zivile und in eine militärische Organisation. Die zivilen Zolldienste haben den Handels-

warenverkehr abzufertigen, während das uniformierte Grenzwachtkorps die Zollgrenze bewacht und die Verletzung von Zollvorschriften bekämpft.

Die Oberzolldirektion umfasst nur zivile Dienste. Sie nimmt die zentralen Leitungsfunktionen wahr. Unter anderem verfügt sie über einen eigenen Organisationsdienst, der anhand von Inspektionen das wirtschaftliche Funktionieren aller Zolldienste überprüft. Daneben betreut die Oberzolldirektion auch die Handelsstatistik sowie die Warenumsatzsteuer an der Grenze und die Edelmetallkontrolle. Ebenso vollzieht sie die Tabak- und die Bierbesteuerung.

Während die Gliederung in ziviles und uniformiertes Personal in der Organisation der Zollkreise deutlich zum Ausdruck kommt, indem jedem Kreisdirektor ein Grenzwachtkommandant zugeordnet ist, gilt dies nicht für die Stufe der Oberzolldirektion. Die militärische Struktur des Grenzwachtkorps endet auf der Stufe Kreis. Der oberste Verantwortliche des Korps ist heute nur Sektionschef innerhalb der Betriebsabteilung der Oberzolldirektion. Diese Stellung entspricht dem ursprünglichen Aufgabenbereich des Grenzwachtkorps, der heute jedoch – vor allem um sicherheitspolizeiliche Aufgaben – wesentlich erweitert worden ist. Die Oberzolldirektion möchte diesem Wandel Rechnung tragen und die faktische Doppelunterstellung der Sektion Grenzbewachung unter die Betriebsabteilung und die Direktion im Organigramm sichtbar machen. Diese Möglichkeit bleibt zu prüfen, doch stellt sich die Frage, ob das Verhältnis der Grenzwacht zur Oberzolldirektion nicht grundsätzlich neu überdacht werden muss.

Das Nebeneinander von ziviler und militärischer Organisation innerhalb der Zollverwaltung wirft darüber hinaus *Fragen der Personalpolitik* (insbesondere zum Beförderungssystem) auf, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur am Rande berührt werden konnten:

Die beiden Personalkategorien haben eine unterschiedliche Ausbildung und unterstehen anderen Laufbahnen. Die Karriere des Grenzwächters ist auf Funktionen der Unteroffiziersstufe beschränkt, da Offiziersposten militärisch den Hauptmannsgrad voraussetzen. Dieser kann vom Grenzwächter nicht erworben werden, da er von der militärischen Dienstleistung befreit ist. Die höheren Vorgesetzten des Grenzwachtkorps stammen daher alle aus dem zivilen Zollpersonal. Die Vermutung, dass sich dies negativ auf die Rekrutierung und die Motivation der Grenzwächter auswirken könnte, wird von den Zollbehörden bestritten. Die Aufgaben der Grenzwachtkommandanten im Neutralitätsschutzfall und die heutige Möglichkeit, die Offiziere des Grenzwachtkorps von der Armee schulen zu lassen, sprechen ferner für die heutige Lösung. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird daher auf eine Anregung zu diesem Thema verzichtet.

Hingegen ist das Grenzwachtreglement veraltet. Obwohl übertriebene militärische Disziplin möglicherweise nur in Ausnahmefällen gefordert wird, sollte das Reglement überarbeitet werden. Es enthält ein

Hierarchieverständnis alten Stils, das vermutlich nicht mehr der Praxis entspricht, aber dennoch für Kandidaten eher abschreckend wirkt.

Rund vierzig Prozent der zivilen Zollbeamten sind ehemalige Grenzwächter, die den uniformierten Dienst verlassen haben. Auch zwischen ihnen und dem Zivilpersonal mit technischer Ausbildung bestehen grosse Unterschiede in der Stellung und in den Aufstiegsmöglichkeiten.

Unter diesen Voraussetzungen werden an die Personalführung und die Personalpolitik besondere Anforderungen gestellt, soll die Zusammenarbeit der einzelnen Teile der Zollverwaltung möglichst reibungslos funktionieren. Die Oberzolldirektion hat denn auch zugesichert, das Beförderungssystem aufgrund der Diskussion mit der Sektion der Geschäftsprüfungskommission zu überprüfen.

22 Zum Personalbestand

Die Zollverwaltung zählte im Januar 1981 4249 Mitarbeiter. Im Grenzwachtkorps waren es 1681, in den zivilen Diensten 2568 (davon 360 in der Oberzolldirektion). Während das Zivilpersonal praktisch den Bestand von 1974 aufweist – in der Zwischenzeit hatte es etwas abgenommen –, ist das Grenzwachtkorps um rund 120 Einheiten angewachsen. Zur Erhöhung der Sicherheit der Grenzwächter und zur Verstärkung der Grenzbewachung wird seit 1978 ein Zuwachs um 50 Grenzwächter pro Jahr angestrebt. Dieses Ziel konnte wegen der laufenden Abgänge nicht erreicht werden, obwohl der Zollverwaltung Überschreitungen ihres ursprünglichen Stellenplafonds bewilligt worden sind. (Der Zuwachs seit 1978 beträgt rund 100 Einheiten). Zur Erhaltung der Arbeitskräfte ist die Besoldung der Grenzwächter durch Bundesratsbeschluss ab 1981 um 1200 Franken erhöht worden. Hauptgrund für die zahlreichen Abgänge scheint aber eher der Dienstbetrieb selber, vor allem die unregelmässige Arbeitszeit, zu sein.

Die Oberzolldirektion möchte in erster Linie die persönliche Sicherheit der Grenzwächter verbessern und ihre Arbeitsbedingungen jenen der Beamten der SBB angleichen. Dazu sind nach ihren Schätzungen 340 zusätzliche Stellen erforderlich. Nicht erfüllt wäre damit das Postulat einer dichteren Überwachung der sog. «grünen Grenze» zwischen den Zollstrassen. Auch bei einer Verstärkung des Grenzwachtkorps bloss im heutigen Rhythmus wird der bewilligte Stellenbestand der Zollverwaltung von 4210 im Jahresdurchschnitt ab 1982 kaum mehr eingehalten werden können.

23 Zu den Voraussetzungen einer Erhöhung des Stellenplafonds

Für die Geschäftsprüfungskommission stellt sich in dieser Situation die Frage, ob sich für die Zollverwaltung – vor allem im Hinblick auf

das Grenzwachtkorps – eine weitere Erhöhung des Stellenplafonds rechtfertigt. Aufgrund der bereits getroffenen Massnahmen zugunsten des Personalbestandes des Grenzwachtkorps war die Frage von der Geschäftsprüfungskommission bisher nicht als vordringlich eingestuft worden. Sie hat aber grundsätzliche Bedeutung, weil im Falle ihrer Bejahung bei der Grösse der Zollverwaltung davon ausgegangen werden muss, dass entweder Personal intern eingespart werden kann, oder aber die benötigten Stellen ausserhalb des Finanzdepartementes beschafft werden müssen, was je nach Umfang des Bedarfs eine Lokkerung des Gesamtplafonds der zentralen Bundesverwaltung nahelegt.

Die Kommission hat geprüft, ob in der Zollverwaltung unausgeschöpfte Rationalisierungsmöglichkeiten bestehen und ob das Leistungsziel des Zolls – v. a. die Intensität der verschiedenen Kontrollen – gesenkt werden kann. Sie ist zu folgenden Ergebnissen gelangt:

Beim *Leistungsziel* ist nach den verschiedenen Aufgaben des Zolls und den entsprechenden Kontrollformen zu unterscheiden. Grundsätzlich kann jedoch auf das System der Stichproben abgestellt werden. Eine vollständige Kontrolle des Verkehrs über die Grenze ist nicht anzustreben. Vielmehr ist nach dem Prinzip der Verunsicherung für potentielle Rechtsbrecher das Risiko zu schaffen, erwischt zu werden. Aus dieser Sicht braucht das heutige Leistungsziel des Zolls nicht angehoben zu werden. Im Vergleich zu unsern Nachbarländern sind die Erfolge der schweizerischen Grenzkontrolle trotz beträchtlich niedrigerem Personalbestand befriedigend. Dies gilt vor allem für die Kontrollen an den Zollstrassen. Aber auch an der «grünen Grenze» wird eine Kontrolle ausgeübt, die sich noch verantworten lässt. Hier sind allerdings alle technischen Möglichkeiten auszuschöpfen, um das Personal noch effizienter einzusetzen. Insgesamt ist aber ein Abbau des allgemeinen Leistungsziels, der dem Personal eine spürbare Entlastung bringen würde, vor allem angesichts des internationalen Verbrechertums heute nicht zu verantworten. Vorbehalten bleiben die Auswirkungen der Entwicklung im Raum der Europäischen Gemeinschaft, wo heute die Abschaffung der polizeilichen Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten gefordert wird.

In bezug auf die *Rationalisierungsbemühungen* der Zollverwaltung hat die Inspektion den Eindruck erweckt, dass die Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz im grossen und ganzen genutzt werden. Personalreserven dürften nirgends in grösserem Umfange vorhanden sein. Vermutet wurden sie zunächst bei der Oberzolldirektion, bei den grösseren Hauptzollämtern und in der Grenzwache der grossen Zollstrassen. Die Zollverwaltung konnte aber durch die Ergebnisse der Inspektionen ihres eigenen Organisationsdienstes darlegen, dass sie sich um die Ausschöpfung solcher Möglichkeiten bemüht:

Zum Beispiel wurde im Sommer 1981 im Zollkreis I der Bestand an Grenzwächtern für jeden Abschnitt und für jedes Zollamt überprüft. Es wurden zahlreiche Stellenverschiebungen vorgenommen. Insge-

samt konnte der Sollbestand mit Wirkung ab Anfang 1982 um neun Stellen reduziert werden.

Das Zollinspektorat Basel Badischer Bahnhof wurde Ende 1978 zum letzten Mal von der Oberzolldirektion gründlich überprüft. Unter anderem konnte dabei der bewilligte Personalbestand um neun Stellen vermindert werden. Auch beim Zollinspektorat Basel-Post führte eine ähnliche Untersuchung bereits 1977 zu einer Reduktion um zwei Stellen. Insgesamt wurden in der Zollverwaltung seit 1975 145 Stellen verschoben und 45 abgebaut.

Eine Überprüfung der gesamten Personalbestände des zivilen Zolldienstes durch den Organisationsdienst der Oberzolldirektion hat Ende 1979 einen guten Auslastungsgrad des Personals ermittelt. Es wurde eine Reihe von Vereinfachungsmöglichkeiten vorgeschlagen, die heute im wesentlichen verwirklicht worden sind. Bei der Lektüre des Berichts zu jener Inspektion entsteht zwar der Eindruck, beim Personal der Oberzolldirektion müsse noch eine Reserve bestehen. Mit gleichem Personalbestand ist heute ungefähr das gleiche Arbeitsvolumen zu bewältigen, wie vor zehn Jahren. Es ist anzunehmen, dass die Arbeitsproduktivität in dieser Zeitspanne hätte gesteigert werden können. Nach Ansicht des Bundesamtes für Organisation sind aber auch hier nicht mehr wesentliche Personaleinsparungen zu erwarten.

Die Frage, ob Aufgaben des Grenzwachtkorps an das Zivilpersonal übertragen werden könnten oder ob zur Bewältigung von Spitzenbelastungen des Korps Aushilfen aus dem Zivilpersonal mit Grenzwachtausbildung beigezogen werden könnten, wird von der Oberzolldirektion verneint. Auf diesem Wege sei keine Entlastung der Zollverwaltung als Ganzes zu erreichen. Vielmehr würden dadurch anderswo neue Engpässe geschaffen. – Der Besuch der beauftragten Sektion der Geschäftsprüfungskommission im Zollkreis I (Basel) hat keine Feststellungen ermöglicht, die dieser Ansicht widersprechen.

Einen zusätzlichen Rationalisierungseffekt sollte hingegen die weitere Vereinfachung von Kontrollen und der vermehrte Einsatz technischer Hilfsmittel bringen. Als Vereinfachungsmöglichkeit wird gegenwärtig vor allem die bloss stichprobeweise Kontrolle der Ein- und Ausfuhr-Deklarationen geprüft. Bei den technischen Hilfsmitteln steht die Motorisierung im Vordergrund. Durch den vermehrten Einsatz von Motorfahrzeugen kann der Wirkungsgrad der Patrouillen erhöht werden. Denkbar sind auch eine vermehrte Benützung von Helikopterflügen der Armee im Gebirge oder sogar der Einsatz von Televisionskameras mit Fernbedienung. Umständlich ist auch die Benützung des heutigen Fahndungsregisters, das durch einen Fahndungscomputer ersetzt werden sollte.

Die Schliessung kleiner Zollstrassen wäre an sich erwünscht, dürfte aber in vielen Fällen in der Bevölkerung auf Widerstand stossen.

24 Schlussfolgerungen

Soweit es die Mittel der Oberaufsicht des Parlamentes gestatten, kann festgestellt werden, dass heute in der Zollverwaltung keine grösseren Personalreserven bestehen. Die Rationalisierungsmöglichkeiten werden soweit ersichtlich in angemessener Weise genutzt und die Leistungsziele lassen sich kaum mehr spürbar senken. Die geforderten Rationalisierungen bei der Oberzolldirektion, der Einsatz technischer Hilfsmittel und die Vereinfachung von Kontrollen sind zwar sicher nützlich, dürften aber kaum genügen, um den künftigen Personalbedarf zu decken.

Hingegen verdient die Forderung nach Verbesserung der persönlichen Sicherheit der Grenzwächter volle Unterstützung. Dazu sind zunächst die technischen Hilfsmittel bestmöglich zu nutzen. In der Regel – aber nicht für jeden Auftrag – verlangt die Sicherheit der Beamten auch die Leistung des Dienstes zu zweit.

Wieweit die Erhaltung der ausgebildeten Beamten für den Zolldienst personalintensive Massnahmen erfordert, wäre noch näher zu belegen. Der unregelmässige Dienst gehört jedenfalls zum Wesen der Grenzwache. Allerdings können die Dienstpläne vielerorts noch verbessert und auf längere Frist erstellt werden.

Insgesamt ist der Personalbestand so zu bemessen, dass bei knappem Leistungsziel und optimalem Personaleinsatz die betrieblichen Anforderungen erfüllt werden können. Dies erfordert in Zukunft namentlich beim Grenzwachtkorps wegen der Verkehrszunahme und den gesteigerten Anforderungen im sicherheitspolizeilichen Bereich zusätzliche Stellen. Ein rascher Zuwachs in der von der Oberzolldirektion genannten Höhe von 340 Stellen ist dabei nicht zu erwarten, solange das heutige Verhältnis der Ausbildungskapazität (rund 160 Grenzwacht-Aspiranten) zur Zahl der jährlichen Austritte (rund 70) und übrigen Abgänge bestehen bleibt.

Die zahlenmässige Bemessung des zusätzlichen Stellenbedarfs kann hier offen gelassen werden. Sie ist Sache des Bundesrates. Es genügt, heute festzustellen, dass ein ausgewiesener Bedarf im wesentlichen nicht innerhalb des Personals der Zollverwaltung aufgefangen werden kann.

Aus diesen Gründen kann einem Antrag des Bundesrates, die Stellenplafonierung zugunsten der Zollverwaltung zu lockern, nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission insoweit nicht widersprochen werden, als sich der Antrag ausschliesslich auf die Betriebsdienste, d. h. das Grenzwacht- und Zivilpersonal der Zollämter, bezieht und im Ausmass die möglichen Einsparungen berücksichtigt. Hingegen steht eine Erhöhung des Stellenbestandes der Oberzolldirektion und der Kreisdirektionen nicht zur Diskussion.

Dieses Ergebnis sowie die Rücksichtnahme auf die periodische Rekrutierung des Personals, die Betriebsnatur und die Verkehrsabhän-

gigkeit der Zollämter und Grenzwachtposten veranlassen die Kommission, diese Teile der Zollverwaltung in bezug auf die Stellenplafonierung den Betriebsdiensten der PTT, der SBB und der Rüstungsbetriebe gleichzustellen.

25 Empfehlungen

Die Kommission hat dem Bundesrat folgende Empfehlungen überwiesen:

251 Die persönliche Sicherheit der Grenzwächter ist nach Möglichkeit durch technische Hilfsmittel und soweit notwendig durch Leistung des Dienstes zu zweit zu verbessern.

252 Das organisatorische Verhältnis des Grenzwachtkorps zur Oberzolldirektion sollte überprüft werden.

253 Das Grenzwachtreglement sollte überarbeitet werden. In der Grenzwache wie in den Zivildiensten ist der effizienten, aber kooperativen Personalführung grösste Aufmerksamkeit zu schenken.

254 Zu prüfen sind ferner die in diesem Bericht erwähnten Rationalisierungen bei der Oberzolldirektion, der vermehrte Einsatz technischer Hilfsmittel und die Vereinfachung von Kontrollen nach dem Stichprobensystem (z. B. für die Ein- und Ausfuhrdeklarationen).

26 Stellungnahme des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 15. März 1982

261 Überblick

Das Departement dankt für die nähere Überprüfung der Personalprobleme im Grenzwachtkorps. Die Resultate der Untersuchung sind für alle Beteiligten von entscheidender Bedeutung. Die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission sind von zwei Arbeitsgruppen überprüft worden. Nicht abgeschlossen ist die Abklärung des organisatorischen Verhältnisses des Grenzwachtkorps zur Oberzolldirektion. Ebenso wird die Überarbeitung des Grenzwachtreglements noch bis ins Jahr 1983 dauern. Angestrebt wird eine effiziente und zugleich kooperative Personalführung. Die Stellungnahme zu den Empfehlungen betreffend die Verbesserung der persönlichen Sicherheit der Grenzwächter und betreffend die Rationalisierungsmassnahmen wird unter den Ziffern 262 und 263 (gekürzt) wiedergegeben.

Das Departement betont, dass es grossen Wert auf die Verbesserung der persönlichen Sicherheit der Grenzwächter legt. Es weist darauf hin, dass auch dann, wenn die bisherigen jährlichen Rekrutierungsquoten für Grenzwachtaspiranten (160) beibehalten werden, der bewilligte Durchschnittsbestand der Zollverwaltung ab 1984 nicht mehr

eingehalten werden kann. Ein Ausgleich des Überbestandes wird auch innerhalb des Finanzdepartementes von da an nicht mehr möglich sein. Wenn der bewilligte Durchschnittsbestand des Betriebspersonals der Zollverwaltung unverändert bleibt, bedeutet dies, dass schon im Jahre 1982 kaum mehr das gleiche Kontingent von Grenzwachtaspiranten rekrutiert werden darf wie im letzten Jahr, weil die heute neu aufgenommenen Grenzwachtaspiranten nach Abschluss ihrer Ausbildung im Januar 1984 in den Personalbestand des Departementes aufgenommen werden müssen.

262 Zur Verbesserung der persönlichen Sicherheit der Grenzwächter

262.1 Verbesserung der persönlichen Sicherheit durch technische Hilfsmittel:

Das Departement sieht vor, in erster Priorität die Verbindungsmittel weiter auszubauen: Beschaffung zusätzlicher Handsprechfunkgeräte, bessere Versorgung verschiedener Grenzgebiete, Anpassung des Funknetzes im Tessin an die heutigen Anforderungen, Ausbau des Fernschreibernetzes, Installierung zusätzlicher Alarmanlagen und Ergänzung des Motorfahrzeugparks. Ferner wird der Einsatz weiterer Hilfsmittel wie Panzerwesten, Tränengas- und Abwehrgeräte, Beleuchtungsmittel usw. zurzeit geprüft. Der Weiterausbau der technischen Hilfsmittel erfordert für die nächsten fünf Jahre Investitionen von rund sieben Millionen Franken.

262.2 Verbesserung der Sicherheit durch personelle Massnahmen:

Das Parlament hat verschiedentlich seinen Willen bekundet, die Grenzbewachung aufrechtzuerhalten. Dies bedingt die Verbesserung der persönlichen Sicherheit des Grenzwächters durch Ausdehnung des Dienstes zu zweit. Gegenwärtig sind noch zwei Drittel des Personals während ihres Dienstes auf sich allein angewiesen. Um wenigstens während der Nacht auf allen Zollstrassen und im Gelände Doppelbesetzung anzuordnen, ist ein Bedarf von 220 Beamten ausgewiesen, der nur auf dem Weg einer Bestandeserhöhung gedeckt werden kann.

Gleichzeitig soll die Zahl der Austritte gesenkt werden. Die Austrittsgespräche zeigen immer wieder, dass die unvorteilhaften Arbeitszeitbedingungen wie Dienst rund um die Uhr, keine Fünftagewoche, selten dienstfreie Wochenende oder Feiertage usw., Beamte zur Kündigung des Dienstverhältnisses veranlassen. Die Einführung der betrieblichen Fünftagewoche, d. h. die Gewährung von zwei aufeinander folgenden freien Tagen pro Woche, würde einen Personalzuwachs um 120 Beamte erfordern.

Mit Rücksicht auf die begrenzten Rekrutierungsmöglichkeiten und Ausbildungskapazitäten sowie die Arbeitsmarktlage könnten nebst

dem laufenden Bedarf pro Jahr weiterhin rund 50 zusätzliche Aspiranten angestellt werden. Dieser Mehrbedarf soll als Begehren um Erhöhung des Stellenplafonds im Zusammenhang mit dem Voranschlag geltend gemacht werden, da diese Stellen nicht innerhalb des Eidgenössischen Finanzdepartementes beschafft werden können.

263 Rationalisierungsmassnahmen

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird von der Sektion Organisationsfragen und Inspektorat durch die Einführung neuer Arbeitsmethoden, Organisationsüberprüfungen, Bedürfnisabklärungen und Beratungen möglichst gefördert. Heute wird 20 Prozent mehr Verkehr als 1975 mit gleich grossem Personalbestand bewältigt.

Seit 1974 führt die Sektion Organisationsfragen und Inspektorat in den Bereichen Elektronische Datenverarbeitung, Buchhaltung, Bierbesteuerung und Brotgetreidekontrolle, Tabakbesteuerung, Registratur und Kanzlei umfassende Organisationsüberprüfungen durch. Zusätzlich werden pro Jahr drei bis vier Bereiche bezüglich der Funktion der internen Kontrollsysteme und der Geschäfte finanzieller Art überprüft. Jede frei werdende Stelle wird systematisch auf die Notwendigkeit einer Wiederbesetzung durchleuchtet. Zur Zeit werden folgende grössere Vorhaben bearbeitet: Die Verlegung der Datenerfassung für die Handelsstatistik bei abgabenpflichtigen Einfuhrsendungen in die regionalen Rechenzentren sollte dort ohne Personalvermehrung bewältigt werden können, während beim Datenerfassungsdienst der Oberzolldirektion nach einer vierjährigen Übergangsperiode voraussichtlich neun Stellen eingespart werden können. Der zentrale Schreibdienst der Oberzolldirektion soll mit leistungsfähigeren Schreibautomaten ausgestattet werden.

Bei den Zollämtern gelangen technische Hilfsmittel wie Elektronische Datenverarbeitung, Rechenmaschinen, Registrierkassen, Verbindungsmittel und Transportmittel bereits heute auf breiter Basis zum Einsatz. Als Weiterentwicklungen prüft die Zollverwaltung gegenwärtig die Anwendung der Elektronischen Datenverarbeitung im Briefpostverkehr, den Ausbau der Elektronischen Datenverarbeitungsverfahren bei Sonderregelungen mit Zollpflichtigen und für die Inventarisierung der Zollgüter sowie den Ausbau des Maschinenparks für die Verarbeitung der Zollpapiere an der Grenze.

Die Vereinfachung von Kontrollen nach dem Stichprobensystem hat sich seit jeher der jeweiligen Risikolage anzupassen. Heute ist ein weiterer Abbau der Kontrollen nicht zu verantworten, weil die Risiken auf verschiedenen Gebieten (z. B. illegale Einfuhr von Betäubungsmitteln, unrechtmässige Inanspruchnahme von Präferenzzöllen usw.) stark im Zunehmen begriffen sind. Gegenwärtig werden Versuche zur Lockerung der vom Zollgesetz in Artikel 34 vorgeschriebenen lückenlosen formellen Kontrolle der Zollabfertigungsanträge durchge-

führt. Falls sich die Einführung des Stichprobensystems als sinnvoll erweist, wird eine Änderung des Zollgesetzes erforderlich.

Die Zollverwaltung ist bestrebt, durch weitere Rationalisierungsmassnahmen und durch einen beweglichen Einsatz des Personals der Zollämter die Bestände im Zivildienst auch bei weiterer Verkehrszunahme stabil zu halten. Personalvermehrungen sind indessen notwendig, wenn weitere Verbesserungen der Ferien-, Ruhetags- und Arbeitszeitbestimmungen zugestanden werden, wenn neue Zollämter errichtet werden oder wenn der Zollverwaltung neue Aufgaben übertragen werden.

27 Zusätzliche Abklärungen

Im April 1982 – also nach Abschluss der hier dargestellten Inspektion – hat sich ein Ratsmitglied an die Kommission gewandt und ihr eine Reihe von Problemen vorgelegt, die im Grenzwachtkorps eines Kantons aufgetaucht seien. Zum Teil entsprechen die Hinweise den Feststellungen und Forderungen, die im Rahmen der Inspektion gemacht worden sind, zum Teil betreffen sie Probleme, die über den Gegenstand der Inspektion – die nur den Personalbestand betraf – hinausgehen.

Die Kommission wird den Hinweisen nachgehen und über das Ergebnis der zusätzlichen Abklärungen später informieren.

II

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über ihre Inspektionen

1 Übersicht

Aus der Arbeit der Kommission im vergangenen Jahr verdienen vor allem vier Inspektionen und Ämterbesuche eine ausführliche Berichterstattung:

- Die *Erfolgskontrolle bei Entwicklungsprojekten* der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) (vgl. Ziff. 2),
- der Besuch beim *Bundesamt für Privatversicherungswesen* (vgl. Ziff. 3),
- die Besichtigung zweier Betriebe des *Bundesamtes für Militärflugplätze* (vgl. Ziff. 4) und
- der Besuch bei den *Eidgenössischen Starkstrom- und Rohrleitungsinspektoraten* (vgl. Ziff. 5).

Nicht abgeschlossen ist die Untersuchung zur Frage des *Satellitenrundfunks;* daher wird hier nur kurz darauf hingewiesen: Abklärungen zum Umfang des PTT-Regals anhand einer Reihe von neuen Dienstleistungen der PTT haben ergeben, dass in einzelnen Bereichen neue gesetzliche Grundlagen für die Tätigkeit der PTT erforderlich sind. Dies gilt zunächst für die Frequenzzuweisung für Funkgeräte, die der drahtlosen Fernsteuerung von Apparaten dienen, und für das Verbot von Besitz und Verkauf von Funkgeräten, mit denen Piratensender betrieben werden können. Vor allem aber ist eine gesetzliche Grundlage für die Einführung von VIDEOTEX, dem Telefon-Bildschirmtext der PTT, erforderlich: Hier sollen beliebige Datenbanken an das Telefonnetz angeschlossen und jedermann zugänglich werden. Die gesellschaftspolitischen Konsequenzen dieses Kommunikationsmittels sind noch kaum abzuschätzen. Es stellen sich aber auch Fragen des Datenschutzes und der Verantwortlichkeit für den Inhalt der über VIDEOTEXT vermittelten Informationen.

Ohne neue gesetzliche Grundlage kann hingegen der Satellitenrundfunk von Bundesrat und PTT eingeführt werden. Das Parlament kommt nur zum Zuge, falls die PTT dafür in ihrem jährlichen Budget Kredite einstellen müssen. Auch von dieser Neuerung werden jedoch Auswirkungen auf die ganze Medienpolitik und darüber hinaus auf unsere Gesellschaft erwartet. Um dem Parlament eine Gelegenheit zu verschaffen, sich über grundsätzliche Fragen des Satellitenrundfunks auszusprechen, hat die Kommission am 8. Dezember 1981 eine *Interpellation* zu diesem Thema eingereicht. Ihre Behandlung im Rat ist frühestens für die Sommersession 1982 vorgesehen.

Schliesslich sei bloss erwähnt, dass Sektionen der Kommission das

Bundesamt für Kulturpflege, das Eidgenössische Amt für Messwesen und das Bundesamt für Veterinärwesen besucht haben. Nachkontrollen zu früheren Inspektionen fanden in bezug auf das Bundesamt für Gesundheitswesen und zur Frage der Sicherheit der Talsperren statt.

2 Erfolgskontrolle bei Entwicklungsprojekten der DEH

Im Rahmen der Oberaufsicht über die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) stellt sich der Geschäftsprüfungskommission das *Problem, wie weit einzelne Projekte* von ihr überprüft und *beurteilt werden können.* Die zuständige Sektion, erweitert um zwei Mitglieder[1], hat sich am Beispiel eines Milchwirtschaftsprojektes in Madagaskar mit dieser Frage befasst und die Kommission veranlasst, gemeinsam *mit den anderen parlamentarischen Kommissionen,* die sich mit der Entwicklungszusammenarbeit zu befassen haben, nach einer *Koordination der Tätigkeit und der Beurteilungskriterien* zu suchen.

In der Frühjahrssession 1982 haben sich die Präsidenten der beteiligten Kommissionen im Ständerat auf die vorgeschlagene Koordination geeinigt (vgl. Ziff. 23 hiernach).

21 Das Bureau Central Laitier in Madagaskar

Nach unseren Feststellungen handelt es sich hier um ein Projekt, das nicht auf dem heute üblichen Weg zustande gekommen, sondern in den sechziger Jahren auf pragmatische Weise von einer internationalen Organisation übernommen worden ist. Es ist heute abgeschlossen. Die DEH würde heute das Projekt nicht mehr auf die gleiche Weise anpacken. Aus der Sicht der Geschäftsprüfungskommission stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die Unterstützung der Milchwirtschaft in Madagaskar überhaupt eine geeignete Form der Entwicklungszusammenarbeit ist. Das Land eignet sich schlecht für die Milchwirtschaft. Der Nutzen für die ärmeren Schichten der Bevölkerung ist zudem gering. Profitiert haben nur die Milchproduzenten, nicht aber die Konsumenten, da Milch und Milchprodukte nur von den bessergestellten Schichten der Bevölkerung konsumiert werden. Daraus entsteht ein Konflikt zu den Zielsetzungen des (allerdings später erlassenen) Bundesgesetzes über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Der jüngste Bericht über das Schicksal des Projektes seit dem Rückzug der schweizerischen Unterstützung weckt Zweifel an der Feststellung, das Projekt laufe weiter. Nach Ansicht der DEH kann allerdings nicht von einem Fehlschlag gesprochen werden, da die Käsereien und die Zentralmolkereien seit Jahren funktionieren.

[1] Die erweiterte Sektion umfasst die Herren Miville (Präsident), Dreyer, Matossi, Munz und Ulrich.

Immerhin konnte den Milchproduzenten ein verhältnismässig gesicherter Absatzmarkt verschafft werden. Käse und Milch werden heute in Madagaskar vermehrt konsumiert. Mit Recht weist die DEH darauf hin, dass man in der Entwicklungszusammenarbeit Entscheide, die vor zehn Jahren getroffen worden sind, nicht nach heute gültigen Massstäben messen sollte.

22 Beurteilungskriterien für Entwicklungsprojekte aus dem überprüften Beispiel

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Beurteilung der Effizienz und der Erfolgsaussichten eines Entwicklungsprojektes wie jenes in Madagaskar aus der Distanz schwierig ist. Sie beschränkt sich darauf, aus dem Beispiel einige Lehren für die Zukunft zu ziehen, indem sie versucht, Beurteilungskriterien für Entwicklungsprojekte zu entwikkeln.

In *Stichworten* formuliert lassen sich diese vorläufig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit wie folgt fassen:

- Vermittlung von Kenntnissen an die Bevölkerung des Landes: Ausbildung ist für viele Probleme der beste Schlüssel zur Lösung.
- Integration des Projektes in das Land und in dessen Bevölkerung:
  - das Projekt muss auf echte Grundbedürfnisse des Landes antworten,
  - es muss Rücksicht auf die bestehenden sozialen, kulturellen und politischen Verhältnisse nehmen (v. a. sind die hergebrachten Gesellschaftsstrukturen zu beachten),
  - das Konzept darf nicht im voraus feststehen, sondern muss gemeinsam mit den Betroffenen erarbeitet werden,
  - die Betroffenen sind möglichst früh und weitgehend zu eigener Verantwortung heranzuziehen.
- Schaffung übersichtlicher finanzieller Verhältnisse: eine materielle Finanzkontrolle (die Kosten-Nutzen-Überlegungen anstellt) setzt ein möglichst klares Projektziel voraus, an dem die Ausgaben gemessen werden können.
- Einbezug der internationalen Erfahrungen in das Projekt: alle verfügbaren Informationen und Erfahrungen anderer Länder und internationaler Organisationen sind zu nutzen; die internationale Zusammenarbeit ist zu fördern.
- Für die Produzenten im Entwicklungsland sind Anreizpreise zu schaffen: die Preispolitik kann so gestaltet werden, dass durch die Förderung ausreichender Produktpreise im Land ein Anreiz zur Produktion geboten wird.

Diese Kriterien sollten aufgrund weiterer Beispiele fortentwickelt werden.

23 Organisation der parlamentarischen Oberaufsicht über Entwicklungsprojekte der DEH

Die parlamentarische Kontrolle der Entwicklungszusammenarbeit muss zwischen den folgenden Kommissionen beider Räte koordiniert werden:
- Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (AAK),
- Kommission für Aussenwirtschaft (AWK) / bzw. Wirtschaftskommission (WK),
- Finanzkommissionen und Finanzdelegation (FK und FD),
- Geschäftsprüfungskommissionen (GPK).

Grundsätzlich ist die parlamentarische Kontrolle nach Möglichkeit zu konzentrieren. Daher ist denkbar, dass eine Kommission zugunsten einer anderen auf bestimmte Kontrollfunktionen verzichtet. Eine generelle Abgrenzung der einzelnen Zuständigkeitsbereiche ist hingegen nicht möglich. Vielmehr können bloss Schwergewichte gesetzt werden, denen sich diese Kommissionen widmen, so z. B.:
- entwicklungspolitische Grundlagen (AAK),
- Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern (AWK bzw. WK),
- haushälterische Budgetierung und Verwendung des Entwicklungshilfekredites (FK und FD),
- zweckmässige Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrages (GPK).

Die Erfolgskontrolle über die Entwicklungsprojekte interessiert danach in erster Linie die eigentlichen Kontrollkommissionen (FK, FD und GPK), kann aber auch Grundlage für die Arbeit der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und (Aussen-) Wirtschaft sein. Die unvermeidlichen Überschneidungen sollten sich auf Übergangszonen zwischen den jeweiligen Aufgabenkreisen beschränken. Daher sollten für jede beteiligte Kommission Schwerpunktbereiche umschrieben werden, in denen sie die «Federführung» zugewiesen erhält. Will eine der übrigen Kommissionen sich mit einer Frage aus diesem Bereich näher befassen, so hat sie die Koordination durch vorgängige Absprache sicherzustellen. Dabei gilt es, Doppelspurigkeiten und – noch wichtiger – widersprechende Ergebnisse zu vermeiden. Die Kriterien der parlamentarischen Oberaufsicht über Entwicklungsprojekte der DEH sind daher allseitig abzusprechen.

24 Fortbildung der Beurteilungskriterien

Bei der Evaluation der Erfolge von Entwicklungsprojekten wird man eine gewisse Grosszügigkeit walten lassen müssen. Das Risiko eines Misserfolges muss stets in Kauf genommen werden. Die Ziele müssen aber realistisch gewählt werden. Strenger muss die Kontrolle der korrekten Verwendung der finanziellen Mittel sein.

Vorgegeben sind die Kriterien des Entwicklungshilfegesetzes[1], des Finanzhaushalts-[2] und des Finanzkontrollgesetzes[3] sowie des Verwaltungsorganisationsgesetzes[4] und der Richtlinien für die Verwaltungsführung[5].

In Anlehnung an das Evaluationskonzept der DEH vom Januar 1981 lassen sich die Kriterien vier Bereichen zuordnen:
- Aufwendungen,
- Produkte,
- Entwicklungseffekte,
- Entwicklungsziele.

Die *Effizienz* eines Projektes ist – als Verhältnis der Aufwendungen zu den Produkten – zum Teil quantitativ erfassbar. Die *Effektivität* des Projektes, d. h. die Entwicklungseffekte, welche diese Produkte zeitigen, lassen sich zumindest konkret – zum Teil auch quantitativ – ausweisen. Welche Bedeutung diese Effekte jedoch für die Entwicklung des Landes haben und ob sie mit den *Entwicklungszielen* des Landes übereinstimmen, muss jedoch vorwiegend qualitativ beurteilt werden.

Diesen verschiedenen Ebenen entsprechen die folgenden Beurteilungskriterien:

- Die *Entwicklungsziele* sind im Entwicklungshilfegesetz umschrieben (vgl. Art. 5):
  - Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung,
  - Hilfe zur Selbsthilfe,
  - Schaffung besser ausgewogener Verhältnisse in der Völkergemeinschaft,
  - Priorität der ärmeren Länder, Regionen und Bevölkerungsgruppen (z. B. ländliche Gebiete, Ernährung durch Selbstversorgung, Handwerk und Kleinindustrie, Schaffung von Arbeitsplätzen),
  - Herstellung und Wahrung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts.
- Die angestrebten *Entwicklungseffekte* ergeben sich aus den Anforderungen, die sich aus den Zielen in der Praxis für die einzelnen Projekte formulieren lassen:
  Dazu sind z. B. die erwähnten, am Beispiel des Projektes in Madagaskar entwickelten Kriterien zu zählen. Gemeinsam mit den anderen Kommissionen soll versucht werden, eine offene, ausbaufähige Kriterienliste zu erstellen. Ziel wäre die Bildung eines Kriterienkatalogs für die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Ein gutes Entwicklungsprojekt hätte möglichst viele der darin aufgeführten Zielsetzungen zu verfolgen, bzw. Hilfsmittel einzusetzen oder Bedingungen zu wahren.

[1] BG vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR **974.0**).
[2] SR **611.0**
[3] SR **614.0**
[4] SR **172.010**
[5] BBl **1975** II 1009

- Das gewünschte *Verhältnis von Aufwendungen und Produkten* ergibt sich im Lichte der gesuchten Entwicklungseffekte aus den Grundsätzen wirtschaftlicher Haushalt- und Geschäftsführung (vgl. das Finanzhaushaltsgesetz, das Finanzkontrollgesetz, das Verwaltungsorganisationsgesetz und die Richtlinien der Verwaltungsführung). Massgeblich sind hier die allgemeinen Kriterien der Finanzkontrolle (Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und rechnungsmässige Richtigkeit) und der Geschäftsführung (Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Leistungsfähigkeit).

3 Besuch beim Bundesamt für Privatversicherungswesen

Die Kommission hält es für angezeigt, einmal auch über einen Besuch bei einem Bundesamt zu orientieren, der keine vertiefte Kontrolle des Amtes bezweckte und daher auch nicht zu besonderen Schlussfolgerungen geführt hat, jedoch interessante Tätigkeiten der Verwaltung aufdeckt:

Die *Aufgabe des Bundesamtes* umfasst die Aufsicht über den gesamten Wirtschaftszweig der privaten Versicherungsgesellschaften. In den letzten dreissig Jahren hat dieser Bereich ein starkes Wachstum erlebt. Die Zahl der Versicherungsgesellschaften, die der Bundesaufsicht unterstehen, ist in dieser Zeit von 74 auf 110 angestiegen. Das Versicherungsaufsichtsgesetz von 1978 und die zunehmende internationale Verflechtung im Versicherungswesen haben das Amt vor neue Probleme gestellt. Wenig bekannt ist, dass sich die Aufsicht über die Versicherungsgesellschaften auch auf die Versicherungsverträge, d. h. die Beziehungen zwischen Versicherer und Versicherten, bezieht. Die Bundesaufsicht bezweckt einen doppelten Schutz: einerseits soll verhindert werden, dass Versicherte dadurch zu Schaden kommen, dass Gesellschaften, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten, ihren Leistungspflichten nicht nachkommen können; andererseits ist die Gefahr der Übervorteilung der Versicherten durch übersetzte Prämien zu beseitigen. Das Bundesamt überprüft vor allem die allgemeinen Geschäftsbedingungen. Rechtsstreite im Einzelfall sind vom Richter zu entscheiden. Immerhin nimmt das Bundesamt bei Versicherungsgesellschaften Inspektionen vor, falls sich die Beschwerden der Versicherten bei ihm gegen eine bestimmte Gesellschaft häufen.

Die Tatsache, dass in der Schweiz seit Bestehen der Versicherungsaufsicht, d. h. seit 1885 keine schweizerische Versicherungsgesellschaft in Konkurs geraten ist, darf zum Teil auch als Hinweis auf die Qualität der Bundesaufsicht verstanden werden.

Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Branchentrennung befasst sich im Amt eine Sektion mit der Unfall- und Schadenversicherung, eine andere mit der Lebens- und Krankenversicherung. Gemeinsam ist beiden Sektionen, dass sie ihre Aufsicht im wesentlichen aufgrund der Jahresberichte, die ihnen die Versicherungsgesellschaften zu erstatten haben, und der Inspektionen bei diesen Gesellschaften aus-

üben. Die umfangreichen Jahresberichte enthalten Angaben über die Gewinn- und Verlustrechnung, die Bilanz, die Wertschriften, die Beteiligungen und Anlagen.

Im Bereich der *Unfall- und Schadenversicherung* sind 76 Versicherer und 11 Rückversicherer der Aufsicht unterstellt. Von besonderem Interesse ist hier die Aufsicht über die *Motorfahrzeughaftpflichtversicherung.* In diesem Bereich müssen die Gesellschaften gleiche Tarife anwenden. Dadurch geht der Wettbewerb unter den Versicherern im Tarifbereich verloren. Um diesen Mangel wettzumachen, gestattet ein System der individuellen Nachkalkulation bei Überschüssen eine Rückvergütung an die Versicherten. Bei der periodischen Neufestsetzung der Tarife haben die Versicherungsgesellschaften dem Bundesamt gemeinsam ihre Tarifvorschläge zu unterbreiten. Zunächst werden diese Vorschläge von der Eidgenössischen Konsultativkommission des Justiz- und Polizeidepartementes für die Motorfahrzeughaftpflichtversicherung, in der sowohl die Versicherungsgesellschaften als auch die Strassenverkehrsverbände vertreten sind, beraten. Der Entscheid über die Tarife obliegt dem Bundesamt, doch konnte bisher stets ein Einvernehmen mit der Kommission erzielt werden. Beschwerden von Versicherungsgesellschaften oder von Versicherten gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde sind eher selten. Dank dem sparsamen schweizerischen Prämiensystem betragen heute die Netto-Versicherungsprämien für private Personenwagen nur 86 Prozent dessen, was sie 1972 betragen hatten.

Im Bereich der *Lebens- und Krankenversicherung* sind 1980 22 Versicherungsgesellschaften der Aufsicht unterstanden. Die Bilanzsumme dieser Branche ist von 1970 bis 1980 von 18 Milliarden auf 44 Milliarden Franken gestiegen. Neben den Jahresberichten gilt es vor allem, die Sicherungsfonds zu kontrollieren. Diese sind in der gleichen Zeitspanne von 12 Milliarden auf 31 Milliarden Franken angestiegen und nehmen jedes Jahr um 10 Prozent, d. h. rund 3 Milliarden Franken zu. Für die Sicherungsfonds sind vor allem auch die Schätzungswerte der Immobilien zu bestimmen. Das Bundesamt kann einen geringeren Wert anrechnen, als die Gesellschaft angibt.

Die Lebensversicherungsgesellschaften können unterschiedliche Tarife anwenden. Der Wettbewerb zwischen den Gesellschaften scheint zu spielen, da sich nach den Feststellungen des Bundesamtes die Prämien in diesem Bereich eher in der unteren Hälfte des gesetzlichen Spielraumes bewegen.

Die *Organisation des Bundesamtes* wird weitgehend durch seine Aufsichtstätigkeit bestimmt. Seit 30 Jahren hat sich die Struktur kaum verändert. Zahlreiche technische, gesetzgeberische und ökonomische Fragen überlagern sich jedoch und erfordern eine sehr enge Zusammenarbeit unter den verschiedenen Sektionen. Die juristische Sektion bearbeitet Fragen der Rechtsanwendung für alle Versicherungsbereiche. Die meisten Geschäfte müssen durch mehrere Sektionen behandelt werden. Im Aussenverhältnis tritt das Bundesamt als solches auf,

oder aber über die Sektion, welche nach der Branchentrennung zuständig ist.

Der Personalbestand des Bundesamtes beträgt heute wie vor 30 Jahren 28 Beamte. Wenn der Zuwachs an Aufgaben mit gleichbleibendem Personalbestand bewältigt werden konnte, so war dies nur mit Hilfe von Rationalisierungsmassnahmen möglich, die auch heute noch fortgesetzt werden müssen. Das Amt hat auf die Veröffentlichung provisorischer Resultate verzichtet und das System der Stichproben in verschiedenen Bereichen eingeführt. Andere Prüfungen wurden eingeschränkt. Statistiken werden nicht mehr nach Kantonen getrennt erstellt. Im Arbeitsablauf wurde z. T. die Datenverarbeitung eingeführt und die Zusammenarbeit zwischen den Sektionen verstärkt. Nach Auffassung des Direktors ist der Personalbestand heute sehr knapp bemessen, doch ist er überzeugt, dass die Aufsicht unter den gegenwärtigen Bedingungen genügt.

Eine *Koordination* zwischen dem Bundesamt für Privatversicherungswesen und dem Bundesamt für Sozialversicherung schien bis vor kurzem nur in geringem Umfang erforderlich. Die Krankenkassen sind nie zwei Aufsichtsinstanzen unterstellt. Sie unterstehen solange der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung, als sie neben der Krankenversicherung eine andere Versicherungsart betreiben, die nach Risiko und Leistung begrenzt ist, und sich auf Todesfallentschädigungen, Unfall- und Invaliditätsversicherungen beschränken. Die Leistungen dürfen nicht höher sein als jene im Krankheitsfall. Falls eine Kasse ausserhalb dieses Rahmens Geschäfte tätigt, entzieht ihr das Bundesamt für Sozialversicherung die Anerkennung. Damit untersteht ein Versicherungsinstitut entweder der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung, oder es fällt unter die Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungswesen.

Neue Probleme stellen sich im Bereich der beruflichen Vorsorge und der obligatorischen Unfallversicherung. Hier wird gegenwärtig nach einer verwaltungsinternen Regelung gesucht, die vermeiden soll, dass eine Versicherungseinrichtung mit zwei Aufsichtsinstanzen im Bund verkehren muss.

4 Besichtigung zweier Betriebe des Bundesamtes für Militärflugplätze

Die Kommission ist aufgrund eines Besuchs der zuständigen Sektion bei den Betriebsgruppen Buochs und Emmen zu folgenden Feststellungen und Schlussfolgerungen gelangt:

41 Feststellungen

Das Bundesamt für Militärflugplätze (BAMF) ist die professionelle Organisation des Kommandos für Flieger- und Fliegerabwehrtruppen.

Ihm obliegt die Betreuung des Materials und der Anlagen dieser Truppen, d. h. vor allem der Militärflugzeuge, der permanenten Fliegerabwehrlenkwaffen und Übermittlungseinrichtungen sowie der Flugplätze, Waffen-, Schiess- und Übungsplätze der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen. Das BAMF dient dabei sowohl der Truppe wie dem Bundesamt für Militärflugwesen und Fliegerabwehr, das für die Schulen der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen verantwortlich ist.

Die *Organisation* des BAMF gleicht jener einer Unternehmung. Die Direktion gliedert sich in drei Fachbereiche, die z. T. denen der Gruppe für Rüstungsdienste (GRD) gegenüberstehen. Der Abteilung Betrieb sind die neun Betriebe unterstellt.

Der Personalbestand des BAMF stieg von 1950 bis 1973 von rund 1600 auf über 2800 und ist seither wieder leicht reduziert worden. Die Zentralverwaltung hat einen eingefrorenen Personalbestand von 260. Neues Personal wird nur bei den Betrieben eingesetzt. Der Gesamtbestand umfasst 2780 Personen, die 285 Lehrlinge nicht mitgerechnet. Seit 1973 haben Neuerungen am Material einen beträchtlichen Mehraufwand verursacht. So entspricht der theoretische Mehraufwand für neue Kampfflugzeuge der Arbeitsleistung von 310 Stellen. Der Aufwand für andere Verbesserungen und Projekte kann mit 74 Stellen errechnet werden. Bisher konnte dieser Bedarf vom BAMF intern aufgefangen werden. Die Anforderungen der Truppe wurden erfüllt. Die Kriegsbereitschaft ist heute noch sichergestellt.

Die zweite Serie Tiger-Kampfflugzeuge bringt einen Mehraufwand, der 80 zusätzlichen Stellen entspricht. Dafür werden heute Lösungen gesucht. Das Eidgenössische Militärdepartement hat dem BAMF für 1982 bereits zehn Stellen neu zugeteilt. In diesem Sinne hat sich das Postulat des Nationalrates bereits ausgewirkt.

Das unternehmerische Handeln wird im BAMF durch ein System von Kennzahlen ermöglicht, das eine grosse Transparenz aller Betriebe und der Zentrale schafft. Die jährlichen Kosten der einzelnen Waffensysteme sind genau bekannt. Innerhalb eines Systems können die Kosten z. B. der Flugstunden genau angegeben werden. Ebenso lassen sich die aufgewendeten Arbeitsstunden für die Wartung pro Flugstunde ermitteln. Seit 1974 konnte der Aufwand pro Hunter-Stunde um 25 Prozent reduziert werden. Dies ist eine positive Auswirkung des Personalstopps, der sich als sehr nützlich erwiesen hat. Allerdings sind die Kosten pro Flugstunde trotzdem – vor allem wegen steigender Materialkosten – leicht angestiegen.

Zur Bewältigung der Aufgaben wurden folgende Massnahmen ergriffen: Rationalisierung, Optimierung des Unterhalts, Kapazitätsausgleich unter den Betrieben, Arbeitsvergebung an die Industrie und Flugbetriebs- und Produktionsplanung: Hier ist v. a. die Planung der Benützung der Flugzeuge wichtig. Die Piloten müssen sich heute in der Wahl ihrer Flugzeiten nach den Möglichkeiten des BAMF richten, damit diese voll ausgeschöpft werden können. Wie die Besichtigung zeigt, konnte der Betrieb durch Verbesserungen am Material,

durch Automation und durch Planung der Arbeitsabläufe rationalisiert werden. Aufgrund der Erfahrungen konnten die Revisionsintervalle verlängert werden. Die Kontrollen wurden je nach Zustand des Materials eingeschränkt.

Trotz dieser Massnahmen ist es unvermeidlich, dass einerseits die Einsatzbereitschaft in Friedenszeiten sinkt und anderseits das Personal z. T. überlastet ist. Es gibt wohl Leute, die nicht voll ausgelastet sind, aber viele arbeiten aus Freude an ihrer Aufgabe mehr Stunden, als gestattet wären. Der Einsatzwille ist gross; die Überzeit hat keine Reklamationen zur Folge. Dennoch müssen die Überschreitungen der Normen des Arbeitsgesetzes festgestellt werden.

In der Betriebsgruppe Emmen des BAMF wurde die Arbeitskapazität der Abteilung Flugbetriebe seit 1971 um neun Einheiten reduziert (v. a. wegen kürzerer Arbeitszeit und längerer Ferien). Dennoch werden heute mehr Piloten brevetiert als früher (30 pro Jahr). Während die Equipe für die Fliegerschule mit dem Hunter nur 44 Flüge pro Tag durchführen kann, können mit dem Vampire noch 72 Flüge geflogen werden. Mit dem Tiger wird das Verhältnis noch ungünstiger sein.

In Emmen kann der Präventivunterhalt der Flugzeuge heute nicht mehr im gewünschten Mass vorgenommen werden; diese Aufgabe muss von andern Betriebsgruppen übernommen werden.

Besorgnis erweckt die ungewöhnlich hohe Zahl der *Flugunfälle* im vergangenen Jahr. 1981 starben bei acht Flugunfällen der Armee drei Piloten und eine Zivilperson. Neun Flugzeuge gingen dabei verloren, und ein Helikopter wurde beschädigt. In den Vorjahren waren die Unfallzahlen viel geringer. Durchschnittlich zählte man einen Unfall auf 700 Piloten. Dies ist im internationalen Vergleich sehr wenig. Die jüngste Unfallhäufung kann aber jedenfalls nicht direkt dem BAMF angelastet werden: Es ist festgestellt worden, dass keiner der Unfälle auf Mängel der Bereitstellung oder des Unterhalts am Material zurückzuführen ist. Es besteht somit kein Zusammenhang zu den Rationalisierungsmassnahmen oder zum Abbau der Materialkontrollen im BAMF. Alle Unfälle wurden offenbar durch Pilotenfehler oder durch unglückliche Umstände verursacht. Ihre nähere Abklärung muss hier noch offen gelassen werden. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen einzelnen Unfällen und der geringen Zahl verfügbarer Flugstunden in den Fliegerschulen besteht.

42 Schlussfolgerungen

Die Kommission konnte aus den verfügbaren Unterlagen und aus dem Besuch der Sektion nur einen beschränkten Einblick in das BAMF gewinnen. Es ist daher durchaus möglich, dass eine gründlichere Inspektion noch Schattenseiten aufdecken würde. Dennoch möchte die Kommission festhalten, dass sie von der Nutzung der Ra-

tionalisierungsmöglichkeiten und von der Optimierung des Personaleinsatzes durch das BAMF beeindruckt war. Es scheint, dass das Amt sich bemüht, folgenden Grundsätzen nachzuleben:

- unternehmerische Geschäftspolitik;
- moderner Führungsstil unter Nutzung der heute anerkannten Führungshilfen:
  - aussagekräftige Geschäftsordnung,
  - modernes Rechnungswesen (Transparenz im Aufwand aller Dienststellen durch ein System von Kennzahlen),
  - klare Geschäftsgrundsätze (Motivation der Mitarbeiter);
- offene Personalpolitik und intensive Personalbetreuung;
- optimale Nutzung des Leistungsdrucks, den die Stellenplafonierung bringt;
- Setzung von Prioritäten, Abbau von bisherigem Aufwand (z. B. Beschränkung der Materialkontrollen auf das Notwendige);
- Optimierung statt Maximierung der Qualität der Arbeiten, jedoch ohne Kompromisse bezüglich Sicherheit und Funktionstauglichkeit in Kauf zu nehmen;
- Einsatz moderner technischer Hilfsmittel (z. B. Automation von Messungen);
- Ergänzung der Linienhierarchie (Dienstweg) durch direkte Verständigung auf horizontaler Ebene und durch Projektorganisationen;
- Planung der Arbeitsabläufe;
- Kapazitätsausgleich zwischen den Betrieben zur Deckung von Belastungsspitzen;
- Steuerung der Zeiten, zu denen die Piloten die Dienste des Amtes beanspruchen können;
- Reduktion der Einsatzbereitschaft der Flugzeuge in Friedenszeiten;
- Einsatzwille und Überzeitarbeit der Mitarbeiter (erleichtert durch den relativ einheitlichen Arbeitsbereich und die Freude an der Fliegerei).

Diese Merkmale können zwar nur zum Teil zu allgemein gültigen Kriterien guter Amtsführung erhoben werden: zum Teil sind sie nur auf Verwaltungsteile mit betrieblichen Aufgaben anwendbar; zum Teil verdienen sie aber durchaus, auch von andern Verwaltungsstellen des Bundes beachtet zu werden.

5 Besuch bei den Eidgenössischen Starkstrom- und Rohrleitungsinspektoraten

51 Eidgenössisches Starkstrominspektorat

511 Überblick

Das Eidgenössisches Starkstrominspektorat ist eine mit öffentlichrechtlichen Aufgaben betraute Abteilung des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins mit Verfügungsgewalt. Das Inspektorat erhebt Gebühren für die Genehmigung der Planvorlagen und die Abnahme-

kontrolle sowie Gebühren für Verfügungen. Das Starkstrominspektorat ist damit ein interessantes Modell der Erfüllung von Staatsaufgaben: ein privater Verein erfüllt sie unter Aufsicht des Bundes.

Eigenart der schweizerischen Sicherheitskontrolle im Bereich der Starkstromanlagen ist ihr präventiver Charakter: Der Bau von Starkstromanlagen setzt die Prüfung der Planvorlagen durch das Inspektorat voraus. Das Inspektorat hat dabei vor allem Hochspannungsleitungen (über 1000 Volt) zu prüfen. Je nach Projekt ist ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Bei Hochspannungsleitungen muss stets die PTT begrüsst werden, da deren Leitungen gestört werden können. Zu grossen Überlandleitungen sind zusätzlich die Kantone zu begrüssen (die ihrerseits die Gemeinden anfragen), ferner das Bundesamt für Forstwesen (inkl. Abteilung Natur- und Heimatschutz, deren beratende Kommission die Projekte prüft), das Bundesamt für Zivilluftfahrt sowie das Bundesamt für Militärflugplätze. An Begehungen wird versucht, eine Einigung zu erzielen; Sonderanliegen werden eingehend besprochen. Es wird versucht, soweit möglich Rekursfälle zu vermeiden; diese kommen meist von seiten der Gemeinden.

512 Rechtsstellung des Inspektorates

Das Inspektorat erfüllt eine Doppelaufgabe als privates Vereinsinspektorat gegenüber zahlreichen Unternehmungen, die mit dem Verein einen privaten Kontrollvertrag abgeschlossen haben, und als eidgenössisches Inspektorat über sämtliche Starkstromanlagen in der Schweiz, mit Ausnahme jener der öffentlichen Transportunternehmungen. Als eidgenössisches Inspektorat ist es der Aufsicht des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes unterstellt, das Beschwerden gegen Verfügungen des Inspektorates beurteilt und diesem auch Weisungen erteilen kann. Personell und administrativ ist das Inspektorat hingegen dem Direktor des Vereins unterstellt.

Die Lösung bewährt sich dann, wenn zwischen dem Direktor des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins und dem Chef des Inspektorates ein gutes Einvernehmen besteht und sich die Organe des Vereins nicht in amtliche Angelegenheiten einmischen. Der Verein ist sich bewusst, dass Interventionen des Direktors das heutige System gefährden würden. Der Verein ist jedoch an der gegenwärtigen, rationellen Regelung interessiert: Die direkte Kontrolle durch den Staat würde voraussetzen, dass eine Bundesstelle eigene Kontrollen durchführen würde, was Doppelspurigkeiten zur Folge hätte. Der Verein respektiert daher die unabhängige Stellung des Inspektorates, insbesondere auch seine Geheimhaltungspflicht. Schliesslich geniesst das eidgenössische Inspektorat die nötige Unterstützung durch das Departement und das Bundesamt für Energiewirtschaft.

Die Rechnung des Inspektorates wird von der Eidgenössischen Finanzkontrolle geprüft. Dabei wird die Arbeit der Mitarbeiter anhand

vereinfachter Zeitrapporte teils dem Eidgenössischen, teils dem Vereinsinspektorat zugerechnet. Da die Gebühreneinnahmen des eidgenössischen Inspektorates kostendeckend sind, hat der Verein auf den vertraglich festgelegten jährlichen Bundesbeitrag von 50 000 Franken verzichtet.

513 Offene Probleme

Als *rechtliche Grundlage* bewährt sich das Elektrizitätsgesetz von 1902[1] dank seiner allgemeinen Fassung immer noch. Hingegen erweist es sich als schwierig, auf Verordnungsebene die Entwicklung der Elektrotechnik einzufangen. Die Revision der Verordnungen kommt daher nur schleppend voran. Von den Elektrizitätswerken, die gezwungen sind, Übergangslösungen zu akzeptieren, wird eine Beschleunigung der Revisionen gewünscht.

Das Monopol des konzessionierten Elektrogewerbes zur Vornahme von *Hausinstallationen* könnte nach Ansicht des Inspektorates gelokkert werden. In der eigenen Wohnung könnten dem Laien einfache Installationen, für die das Material leicht erhältlich ist, überlassen werden. Erfahrungsgemäss werden schon heute verbotenerweise kleine Ergänzungen durch Nichtfachleute erstellt. Daraus ergeben sich nur sehr selten Unfälle oder Schadenfälle. Das Elektrogewerbe erhebt jedoch grundsätzliche Bedenken gegen die geplante Liberalisierung. Ein Entscheid steht noch aus.

Die *Zulassungsprüfung* für den Verkauf elektrischer Apparate verursacht den Produzenten und Händlern in der Schweiz kostspieligen Zeitverlust. Vor allem in bezug auf die modernen elektronischen Geräte, die sehr rasch veralten, besteht ein grosser Zeitdruck. Da kein Nachbarland der Schweiz die präventive Kontrolle kennt, wird diese im Ausland als Handelshemmnis gegenüber Importen gewertet und als Verletzung unserer internationalen Verpflichtungen gerügt. Eine Lösung dieser Probleme läge im Ersatz der vorgängigen Kontrolle durch nachträgliche Stichproben. Das Stichprobensystem kann jedoch nicht kostendeckend ausgestaltet werden: Aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung fällt es schwer, einem kleinen Kreis erfasster Unternehmer die Kosten einer Kontrolle aufzuerlegen, die im Interesse aller durchgeführt wird. Eine generelle Finanzierung durch die Elektrizitätswerke oder Elektrohändler wird von diesen abgelehnt. Ein Bundesbeitrag zur Deckung der Fehlbeträge kommt bei der heutigen Finanzlage des Bundes kaum in Frage.

Die *internationalen technischen Normen* werden vom schweizerischen Verein in aller Regel übernommen, um die Angleichung zu fördern. Abweichungen dienen der Erhöhung der Sicherheit. Störend bleibt, dass die Form der Steckdosen in vielen Ländern nicht übereinstimmt. Eine Anpassung würde aber bedeuten, dass sämtliche Steckdosen er-

[1] SR 734.0

setzt werden. Die Kosten hiefür wären unverhältnismässig hoch. Im übrigen bestehen keine gesetzlichen Grundlagen für eine Auswechslung von nicht genormten Steckvorrichtungen.

52 Eidgenössisches Rohrleitungsinspektorat

Das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat ist eine mit öffentlichrechtlichen Aufgaben betraute Abteilung des Schweizerischen Vereins für Druckbehälterüberwachung; es hat keine Verfügungsgewalt. Seine Tätigkeit beruht auf dem Bundesgesetz von 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz)[1]. Aufsichtsbehörde ist das Bundesamt für Energiewirtschaft. Für alle technischen Belange ist das Rohrleitungsinspektorat Fachaufsichtsbehörde. Im Konzessions- und Plangenehmigungs-Verfahren stellt das Rohrleitungsinspektorat Antrag an das Bundesamt für Energiewirtschaft in bezug auf die technischen Auflagen. Beim Bau von Rohrleitungen prüft das Inspektorat alle Pflichtenhefte, begleitet die Bauausführung und beantragt die Betriebsbewilligung. Während des Betriebes führt es Kontrollen durch. Für Grundsatzentscheide kann das Eidgenössische Rohrleitungsinspektorat die Eidgenössische Kommission für die Sicherheit der Rohrleitungsanlagen, die aus drei Mitgliedern besteht, anrufen.

Die persönlichen Kontakte zwischen dem Inspektorat und dem Bundesamt werden von beiden Seiten als sehr gut bezeichnet. Die fachliche Zweiteilung der Aufsicht führt zu keinerlei Reibungen. Das Bundesamt ist berechtigt, einen Vertreter an die Vereinssitzungen zu delegieren. Es haben sich aber noch nie Schwierigkeiten ergeben, die dies notwendig gemacht hätten.

Das Rohrleitungsinspektorat umfasst sieben Personen. Da der Arbeitsanfall vor allem vom Bau grosser Erdöl- oder Erdgasleitungen abhängt, ist er sehr unregelmässig. Deshalb müssen Experten von aussen (EMPA, Eidg. Starkstrominspektorat) oder Mitarbeiter von ausländischen Fachorganisationen auf Zeit beigezogen werden (zeitweise bis zu 50 Personen zusätzlich). Vor allem in dieser Hinsicht bringt die privatwirtschaftliche Lösung der Kontrollaufgabe eine nützliche Flexibilität.

Das Rohrleitungsinspektorat ist verpflichtet, selbsttragend zu sein und erhebt daher kostendeckende Gebühren. Auf seinen Verrichtungen wird ein Zuschlag von 15 Prozent zur Deckung der allgemeinen Kosten erhoben. Zunächst leistete der Bund eine Starthilfe von 50 000 Franken und deckte das Defizit der ersten Jahre. Seither ist das Inspektorat selbsttragend. Seine Rechnungen werden durch die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüft.

Das Inspektorat ist dem Verein administrativ unterstellt. Obwohl dem

[1] SR 746.1

Verein grundsätzlich kein Weisungsrecht gegenüber dem Inspektorat zusteht, kann der Direktor des Vereins im Inspektorat tätig werden. Diese Regelung war bei Abschluss des Vertrages mit dem Bund aus personellen Überlegungen richtig. Heute versteht sich der Direktor als Teil des Inspektorates. Dieses hat indessen nur mit den Gasverbundgesellschaften und den Ölgesellschaften zu tun, die nicht Mitglieder des Vereins sind. Das Inspektorat kann somit nicht in einen Interessenkonflikt geraten.

53 Weitere Fachinspektorate

Neben den hier skizzierten gibt es noch weitere Formen ausgegliederter Kontrolltätigkeiten des Bundes, welche an private Organisationen übertragen sind. Als Beispiel sei hier noch das Kesselinspektorat erwähnt, welches ebenfalls eine Abteilung des Schweizerischen Vereins für Druckbehälterüberwachung bildet. Das Inspektorat steht unter der Aufsicht der SUVA. Beschwerdeinstanz ist das Bundesamt für Sozialversicherung.

Diesem Inspektorat kommt die Aufgabe zu, druckführende Objekte zu kontrollieren, die Mitgliedern des Vereins gehören. In diesem Bereich besteht somit grundsätzlich die Gefahr einer Interessenkollision, da eine Abteilung des Vereins die Kontrolle über die Vereinsmitglieder ausübt. Dem Bundesamt für Sozialversicherung ist jedoch kein Konfliktsfall bekannt. Die fachliche Ausrichtung der Kontrollaufgabe sei so stark, dass ökonomische Rücksichten kaum Gewicht erhielten. Zudem würden Druckversuche von Vereinsmitgliedern gegenüber dem Inspektorat der SUVA sofort bekannt. Diese würde im eigenen Interesse einschreiten.

Die Kommission kann sich dieser Beurteilung anschliessen, solange keine Klagen vorliegen. Offenbar bewährt sich in diesen Fällen das gewählte System der Ausgliederung von Kontrollaufgaben des Bundes. In rein technischen Belangen scheint es möglich zu sein, zweien Herren zu dienen.

III

Anhang

Verzeichnis der Aufsichtseingaben, die im Jahre 1981 von den Geschäftsprüfungskommissionen behandelt worden sind

Die Geschäftsprüfungskommissionen erhalten jedes Jahr zahlreiche Hinweise, die sie bei der Ausübung der Oberaufsicht verwerten. Im folgenden werden einige Eingaben aufgeführt, die formell als selbständige Geschäfte behandelt worden sind. Eingaben von Bundesbeamten sind nicht aufgeführt.

Jedes Jahr kann etlichen Eingaben keine formelle Folge gegeben werden. Doch werden auch diese Hinweise in der Regel im Rahmen der Oberaufsicht berücksichtigt.

1 Nationalrat

1.1 *K. Adler gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft*

Der Gesuchsteller macht geltend, er sei als Delegierter der Eidgenossenschaft bei der OECD-Kernenergieagentur gesetzwidrig behandelt worden. Insbesondere seien die Langzeitbatterien und -Uhren, die er im Auftrag des Bundes entwickelt habe, von diesem in willkürlicher Weise im Rahmen des Impulsprogramms nicht berücksichtigt worden. Er verlangt völlige Rehabilitierung und einen Schadenersatz von 540 000 Franken.

Die Geschäftsprüfungskommission kann bestätigen, dass die verlangte Rehabilitierung von Herrn Adler bereits im Jahre 1978 durch den Bundesrat erfolgt ist. Im übrigen gelangt die Kommission nach eingehender Prüfung der Eingabe zum Schluss, ihr keine Folge zu geben: Für zivilrechtliche Ansprüche steht die Klage vor Bundesgericht offen, und ein aussergewöhnlicher Härtefall, der das Parlament veranlassen könnte, dem Gesuchsteller ohne Rechtsgrundlage eine Geldsumme zuzusprechen, liegt nicht vor. Die Vorwürfe gegen die Bundesverwaltung haben sich bei näherer Prüfung nicht als stichhaltig erwiesen.

1.2 *J. Bucher gegen das Bundesgericht*

Aufsichtseingaben gegen das Bundesgericht werden von den Geschäftsprüfungskommissionen mit Rücksicht auf die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit nur in bezug auf die administrative Geschäftsführung und auf Verletzung elementarer Verfahrensregeln geprüft.

Der Gesuchsteller beschwert sich zunächst gegen zwei Urteile des Bundesgerichts (Nichteintreten auf eine Nichtigkeitsbeschwerde und Urteil des Kassationshofes in einem Ehrverletzungsprozess); die Erwägungen des Bundesgerichtes zeigen aber, dass dem Gesuchsteller

das rechtliche Gehör gewährt wurde. – Es liegt kein Anhaltspunkt vor, der die Oberaufsichtsbehörde zu einer Kritik am Bundesgericht veranlassen könnte.

In einer weiteren Beschwerde geht es um eine Gewässerschutzangelegenheit, die vom Bundesgericht als offensichtlich unbegründet abgewiesen wurde. Eine Verletzung elementarer Verfahrensregeln ist nicht ersichtlich.

1.3 *M. Feldinger gegen das Bundesgericht*

Auch hier kritisiert der Gesuchsteller die Praxis des Bundesgerichtes (betreffend eine staatsrechtliche Beschwerde, ein Revisionsgesuch und ein Ausstandsbegehren). Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass sich die Praxis des Bundesgerichtes, die bei grundlosen Ausstandsbegehren auf die Durchführung des Ausstandsverfahrens verzichtet, im Rahmen der gesetzlichen Regelung bewegt und dass kein Anlass besteht, eine Präzisierung dieser Regelung anzuregen.

1.4 *K. Gasser gegen das Bundesgericht*

Die Eingabe betrifft einen Streit um den amtlichen Wert eines Grundstückes. Die Schatzung ist jedoch bereits in Rechtskraft erwachsen. Der Gesuchsteller macht Willkür geltend und bestreitet die Rechtskraftfähigkeit von Steuerschatzungen. – Entscheide des Bundesgerichts in Fragen der Rechtsfindung können vom Parlament nicht aufgehoben werden.

1.5 *R. Gross gegen das Bundesgericht*

In einem Berufungsverfahren des Gesuchstellers überstieg der Kostenvorschuss die effektiven Gerichtskosten. Der Überschuss wurde ihm erst nach der Redaktion der Urteilsbegründung zurückerstattet. Er verlangt nun vom Bund die Auszahlung von Zinsen auf dem Überschuss für die Zeit seit der Urteilsfällung. – Die geschuldeten Kanzleigebühren können jedoch erst nach der Ausfertigung der Urteilsbegründung festgestellt und verrechnet werden.

1.6 *J. Hinnen gegen das Bundesamt für Aussenwirtschaft*

Der Gesuchsteller macht u. a. das Bundesamt für Aussenwirtschaft dafür verantwortlich, dass die von ihm geplante Handelsmesse in Manila nicht zustande gekommen ist. Aufgrund des Beweisergebnisses eines Verantwortlichkeitsprozesses vor Bundesgericht können den Verwaltungsstellen des Bundes die behaupteten unzulässigen Aussagen nicht angelastet werden. – Beide Geschäftsprüfungskommissionen haben daher der Eingabe keine Folge gegeben. Dem Bundesamt wurde nahegelegt, inskünftig in bezug auf Äusserungen und Ratschläge über ausländische Handelsmessen noch grössere Zurückhaltung zu üben.

1.7 *H. Keller gegen das Bundesgericht*

Der Gesuchsteller beanstandet die Zustellung von Gerichtsurkunden mit eingeschriebenem Brief und verlangt zudem kostenlose Auskunft über Zahlungen an das Bundesgericht. – Die eingeschriebene Zustellung ist oft die einzige Möglichkeit zweckmässiger Zustellung von Gerichtsurkunden. Die Gebührenerhebung für die Auskunftserteilung rechtfertigt sich durch einen gewissen administrativen Aufwand.

1.8 *E. Leisi gegen das Bundesgericht*

Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde wurde dem Gesuchsteller die unentgeltliche Rechtspflege verweigert, da das Gericht die Beschwerde als aussichtslos bezeichnete. – Die behauptete Verletzung von Bundesrecht war bereits Gegenstand einer abgewiesenen Nichtigkeitsbeschwerde. Überdies sind die eidgenössischen Räte nicht befugt, die Würdigung der Aussichten eines Prozesses durch das Bundesgericht im einzelnen zu überprüfen.

1.9 *W. Rüedi gegen verschiedene Bundesrichter*

Der Gesuchsteller macht geltend, verschiedene Bundesrichter hätten ihre richterlichen Pflichten durch Abweisung seiner staatsrechtlichen Beschwerde verletzt, begründet dies jedoch nur mit appellatorischer Kritik am Urteil. – Darauf kann nicht eingetreten werden.

1.10 *H. Sax gegen das Bundesgericht*

Der Gesuchsteller hat sowohl vor kantonalem Verwaltungsgericht als auch vor Bundesgericht das staatliche Monopol des Kantons Aargau über die Lagerung und Beseitigung ausgedienter Fahrzeuge (Altautoverwertung) angefochten und wurde von beiden Stellen abgewiesen. Die Kritik wendet sich gegen die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wofür die Oberaufsicht durch das Parlament nicht zuständig ist.

1.11 *Swami Omkarananda gegen das Bundesgericht*

In mehreren Eingaben wird die Praxis des Bundesgerichtes kritisiert und verlangt, dass alle Richter des ausserordentlichen Kassationshofes in den Ausstand treten. Das Gericht und seine Abteilungen können aber nicht aus dem einzigen Grund abgelehnt werden, dass eine seiner Abteilungen schon zuvor in der Sache des Gesuchstellers geurteilt hat. – Der Verzicht auf Durchführung des Ausstandesverfahrens erscheint im Rahmen der gesetzlichen Regelung als vertretbar.

2 Ständerat

2.1 *H. Küng gegen das Departement für auswärtige Angelegenheiten*

Während die Fristen im Verwaltungsverfahren des Bundes gewahrt sind, wenn Eingaben rechtzeitig bei einer schweizerischen Botschaft im Ausland eingereicht werden, gibt es keine entsprechende Vorschrift für Zivilprozesse (z. B. im Kanton Zürich). Der Gesuchsteller

hat im Vertrauen auf eine Botschaft in einem Erbschaftsprozess eine Frist verpasst und kritisiert insbesondere die mangelnde Auskunft über die Rechtslage. – Obschon die Botschaft ihre formellen Pflichten nicht verletzt hatte, wurde das Departement aufgefordert, dafür zu sorgen, dass inskünftig solchen Missverständnissen vorgebeugt wird.

2.2 *Verband der Zuger Papeteristen und BEAG Druck AG gegen die PTT*

Die Gesuchsteller beschweren sich dagegen, dass in einzelnen Schalterhallen der PTT Photokopiergeräte für die Postkunden aufgestellt werden; dadurch überschreite die PTT das Postregal und trete in Konkurrenz zu privaten Kopierdiensten. – Es handelt sich hier um einen Grenzbereich zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. Die Kommission hat die PTT ersucht, dort auf ein öffentliches Gerät zu verzichten, wo den Kunden unter zumutbaren Umständen eine gleichwertige Kopiergelegenheit bereits zur Verfügung steht.

8409

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1981 vom 19. April/14. Mai. 1982

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1982
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	21
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	82.020
Datum Date Data	01.06.1982
Seite Page Pagina	231-261
Ref. No	10 048 652

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.