

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommissionen an die
eidgenössischen Räte über die Inspektionen
und Aufsichtseingaben im Jahre 1985**

vom 10. April 1986

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Aus der laufenden Verwaltungskontrolle, die wir neben der Prüfung des Geschäftsberichts ausüben, wählen wir jeweils jene Themen aus, welche uns von besonderem öffentlichem Interesse erscheinen oder die aus Gründen der Kontinuität der Information zur Darstellung gelangen sollten. Aus der Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates gilt der zweite Grund für die Ausführungen zu den Folgen der Inspektion zu ausgewählten *Kontingierungssystemen*. An den Bericht über die Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal knüpft der Abschnitt zu den *Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit* an. Neu sind die Inspektionen zu den *Statistiken des Bundes* und zum Projekt Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (*EFFI*). Aus der Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates haben sich keine eindeutigen Schwerpunkte ergeben, weshalb kurz über alle Inspektionen orientiert wird.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

10. April 1986

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
Die Präsidenten:
Moritz Leuenberger, Nationalrat
Franco Masoni, Ständerat

I

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen

1 Übersicht

Bei der Behandlung des Geschäftsberichts des Jahres 1984 hat die Kommission vier Inspektionsberichte veröffentlicht: je einen zur Frage des *Instruktorenmanagements* in der schweizerischen Armee (Amtl. Bull. N 1985 S. 1020 ff.), über die *Verlegung der Eidg. Militärpferdeanstalt (EMPPA), nach Avenches*, (Amtl. Bull. N 1985 S. 1046 ff.), über die Aktion *Aufgabenüberprüfung in der Bundesverwaltung* (Amtl. Bull. N 1985 S. 1049 ff.) und zu den *Schäden am Nationalstrassennetz* (Amtl. Bull. N 1985 S. 998 ff.). Seither hat sie sich u. a. mit Fragen der Text- und Datenverarbeitung in der Bundeskanzlei, mit den Schwierigkeiten einer Definition der Erzeugnisse aus biologischem Landbau, mit der Koordination der Behandlung von Bauvorlagen im Parlament, mit der umstrittenen Rechtsgrundlage der Radio Schweiz AG und mit der Nachkontrolle ihrer Empfehlungen zum Projekt des Integrierten Fernmeldesystems (IFS) der PTT befasst.

Weiterhin hängig ist die Frage der *Abgrenzung von Kommandobereich und Verwaltungsverfahren im Eidgenössischen Militärdepartement*. Heute fehlt eine klare Regelung, wann im EMD das Verwaltungsverfahren und wann das Dienstreglement anzuwenden ist. Eine erste Antwort des Departementes zum Thema hatte die Kommission nicht befriedigt, worauf diese weitere Abklärungen verlangte.

Das Departement setzte in der Folge eine Arbeitsgruppe ein. Diese stellte fest, dass das geltende Recht und die heutige Praxis in mehreren Punkten nicht befriedigten. Demgemäss herrsche Unsicherheit im verfahrensrechtlichen Bereich. Die Arbeitsgruppe gelangte zur Auffassung, dass eine befriedigende und juristisch saubere Lösung nur mittels Gesetzesrevision erreicht werden könne. – Der Departementsvorsteher hat der Kommission zugesichert, er werde die Überlegungen der Arbeitsgruppe im Rahmen der nächsten Revision der Militärorganisation berücksichtigen.

Ferner hat die Kommission eine Inspektion beim Eidg. Personalamt vorgenommen, die sich vor allem mit der Konzeption und Koordination des Personalwesens im Bund befasst.

2 Ausgewählte Kontingentierungssysteme; Folgen der Inspektion

Im letztjährigen Bericht (BBI 1985 I 1329) haben wir über unsere Inspektion im Bereich der Exportkontingentierung von Eisenschrott und Buntmetallen sowie zur Importkontingentierung der Schnittblumen orientiert. Dazu liegen heute die Stellungnahmen des Bundesrates vor.

21 Eisenschrott und Buntmetalle

Im wesentlichen antwortete der Bundesrat der Kommission am 26. Juni 1985 wie folgt:

211

(Die Geschäftsprüfungskommission hatte empfohlen, die Zusammensetzung der Paritätischen Kommission für die Ausfuhr von Buntmetallabfällen und der beratenden Kommission für das Ausfuhrbewilligungsverfahren beim Eisenschrott so zu ändern, dass die hauptsächlichen Partner darin vertreten wären.)

Die vom Bundesamt für Aussenwirtschaft ernannte «Beratende Kommission für das Ausfuhrbewilligungsverfahren beim Eisenschrott» setzt sich seit mehreren Jahren aus drei Vertretern der Schrottverbraucher, drei Vertretern der Stufe des Handels und der Schrottaufbereitung sowie zwei Vertretern der industriellen Anfallstellen zusammen. Mit der Wahl der Stellvertreter wird der Kreis der abgedeckten Interessen noch auf den Kleinhandel und das Autogewerbe ausgedehnt. Es besteht ferner die Praxis, Vertreter weiterer Marktpartner als Experten beizuziehen, wenn deren Interessen besonders berührt werden. Zudem wird zu den Sitzungen stets ein Vertreter des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins eingeladen.

Nach den Erfahrungen ist es im Interesse der Effizienz der Kommissionsarbeit unerlässlich, beratende Gremien dieser Art auf Spitzenvertreter von Organisationen zu beschränken, die einen repräsentativen Teil der betreffenden Stufe abdecken und die in der Lage sind, unerlässliche Kompromisse in ihrem Kreis durchzusetzen. Die Vernetzung der Interessen der verschiedenen Marktpartner gerade in der Schrottwirtschaft ist so intensiv, dass in den Beratungen die Vielfalt der Partikulärinteressen durchaus zum Ausdruck kommt. Aufgrund der geschilderten Flexibilität erscheint das Postulat einer ausreichenden Vertretung der hauptsächlichsten Partner erfüllt.

Was die «Paritätische Kommission für die Ausfuhr von Buntmetallabfällen» anbetrifft, ist die Frage der Mitbeteiligung der sog. Anfallstellen von Buntmetallabfällen schon bei der Einsetzung und seither wiederholt gestellt worden. Unter dem Eindruck der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission wurde sie unlängst erneut mit kompetenten Branchenvertretern diskutiert. Dabei zeigte sich einmal mehr, dass im Buntmetallsektor die Anfallstellen nach Art der verarbeiteten Metalle, den Mengen und dem Charakter des Anfalles an Bearbeitungsabfällen äusserst verschiedenartig sind und dass es ausserordentlich schwer fällt, kompetente Vertreter dieses Zweiges der Schrottwirtschaft zu finden, die über Einblick in ein ausreichend breites Spektrum der Branche verfügen. Auch fehlt es im Buntmetallbereich – im Gegensatz zum Eisenschrott – an einer auch nur einigermaßen repräsentativen Organisation der Anbieterinteressen unterhalb der Handelsstufe. Hinzu kommt, dass es bei der Kommissionsarbeit um die Beurteilung der Versorgungslage und nicht um die für die Anfallstellen wichtigere Preisfrage geht. Ein Überblick über das Verhältnis von Angebot und Nachfrage entsteht erst dort, wo die kleinen Rinnsale ab Produktionsstätten zusammenfliessen, nämlich bei der Handelsstufe. Zur Zeit ergibt

sich keine zweckdienliche Möglichkeit, die Paritätische Kommission im Sinne der Empfehlung zu erweitern. Das Problem wird aber im Auge behalten und die Frage weiterverfolgt, ob sich eine Lösung abzeichnet, welche die Interessen der Anfallstellen repräsentativ zur Geltung bringen kann. Bis dahin wird die Praxis fortgesetzt, für die Beurteilung von Spezialsektoren Experten beizuziehen.

212

(Die Kommission hatte den Bundesrat gebeten, zu versuchen, innerhalb des Wirtschaftsraumes der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Freihandelszone einen freien Buntmetallabfallmarkt zu schaffen.)

Bemühungen um freien Zugang zu den Versorgungsmärkten insbesondere im Rohstoffbereich sind schon weltweit unternommen worden, zuletzt im Rahmen der Tokio-Runde des GATT (vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 24. September 1979, BBl 1979 III 1). Diese Verhandlungen gestalteten sich indessen wegen zahlreicher Interessengegensätze sehr heikel und konnten daher nicht zu einem konkreten Abschluss gebracht werden. Seit 1979 sind auf multinationaler Ebene keine weiteren Schritte mehr zu einer Annäherung der divergierenden Standpunkte unternommen worden.

Die Schweiz hat es in der Zwischenzeit unternommen, im Alleingang das Interesse der EWG an einer pragmatischen gegenseitigen Vereinbarung zu erkunden, welche der Offenhaltung der Grenzen für Exporte auch unter erschwerten Umständen zu dienen hätte. Der Gedanke stiess aber auf ein nur ganz beschränktes Interesse. Abklärungen mit den EFTA-Partnern sind im Gange. In absehbarer Zeit ist aber kaum mit dem gegenseitigen Verzicht auf exportbeschränkende Massnahmen zu rechnen, der erforderlich wäre, damit auch die Schweiz ihre Grenzen für einen freien Buntmetallmarkt öffnen könnte. Die von der Geschäftsprüfungskommission angeregten Bemühungen sind aber sowohl im europäischen Raum – und hier auf schweizerische Initiative – im Gange als auch weiterhin auf der Traktandenliste des GATT.

213

(Die Geschäftsprüfungskommission hatte angeregt, die Exportkontingentierung beim Eisenschrott soweit zu lockern, dass dem Handel der Aufbau kontinuierlicher Handelsbeziehungen zu ausländischen Abnehmern ermöglicht werde.)

Die ständige Ausfuhrfreigabe bestimmter, von den Verbrauchern nicht beanspruchter Schrottqualitäten, die im Schnitt der Jahre rund 10 Prozent des inländischen Schrottaufkommens ausmacht, zusammen mit den speziellen zeitlich und zum Teil auch mengenmässig beschränkten Ausfuhrfreigaben ermöglichen es dem Handel in ausreichendem Mass – im Sinne der Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission – mit potentiellen Schrottabnehmern im umliegenden Ausland ständig in Handelsbeziehungen zu stehen. Lockerungen des Ausfuhrregimes für Eisenschrott beruhen in der Regel auf zwischen den Marktpartnern ausgehandelten Verständigungslösungen. Es scheint kaum angebracht, wei-

terzugehen, als die betroffenen Branchen selber vereinbaren, jedenfalls dann nicht, wenn über die im Inland geltenden Schrottpreise Einvernehmen besteht.

Eine partielle Freigabe der Ausfuhr über sämtliche Schrottsorten hinweg ist aus zolltechnischen Gründen nicht möglich. Sie wäre an der Grenze nicht kontrollierbar und würde in erster Linie zum Abfluss der hochwertigsten Schrottsorten führen. Damit stünde sie im Widerspruch zum Zweck der Retorsionsmassnahme, weil auch die kein absolutes Ausfuhrverbot praktizierenden Länder meist die Ausfuhr der besseren Schrottqualitäten hindern.

214

(Die Geschäftsprüfungskommission hatte vorgeschlagen, das Bundesamt für Aussenwirtschaft zu verpflichten, sowohl in bezug auf die Buntmetallabfälle wie auf den Eisenschrott die ausländische Marktentwicklung und die inländische Preisgestaltung zu beobachten. Lockerungen im Zolltarif bzw. in den Kontingenten wären nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Inlandversorgung, sondern auch unter jenem der Verhinderung ungerechtfertigter Preisdifferenzen zu beurteilen.)

Es ist selbstverständlich, dass sich das Bundesamt für Aussenwirtschaft mit Hilfe von organisierten Meldesystemen, Fachorganen, offiziellen Verlautbarungen des Auslandes und nötigenfalls auch der diplomatischen Vertretungen aufmerksam mit den Entwicklungen des Schrottmarktes im In- und Ausland auseinandersetzt. Es kann aber aufgrund des gesetzlichen Auftrages nicht Sache der Verwaltung sein, von Amtes wegen in das Preisgeschehen auf dem Schrottmarkt einzugreifen.

Beim Eisenschrott hat sich das Bundesamt für Aussenwirtschaft nur mit Ausfuhrgesuchen zu befassen, wobei diese allerdings in der Regel ein Signal dafür sind, dass die Ansichten der Marktpartner über die Angemessenheit der jeweils geltenden Schrottpreise auseinanderklaffen. Wenn die von den Schrottverbrauchern angebotenen Preise die Anbieter befriedigen, werden keine Ausfuhrgesuche gestellt. Unbefriedigende Verhältnisse auf dem schweizerischen Schrottmarkt manifestieren sich andererseits regelmässig mit Eingaben der sich benachteiligt fühlenden Marktpartner.

Auch beim Buntmetallschrott bemühen sich die mit der Bewirtschaftung beauftragten Stellen, unter Nutzung aller möglichen Informationsquellen einen möglichst guten Überblick über das Marktgeschehen im In- und Ausland zu gewinnen. Die Erfahrungen zeigen aber, dass hier die Preisverhältnisse und -entwicklungen unter dem Einfluss des spekulativen Charakters der Rohmaterialpreise sowie der Einflüsse von Exportbeschränkungen in den meisten europäischen Ländern derart undurchsichtig sind, dass es unzulässig wäre, gestützt darauf von Seiten der Verwaltung Schritte zur Änderung der Ausfuhrpraxis zu unternehmen. Zudem sind auch von den Sortierungen her Vergleiche sehr viel schwieriger als beim Eisenschrott.

Der beste Gradmesser für die beidseitige Tragbarkeit und Angemessenheit der jeweiligen Regelungen sind auch hier die Eingaben der Marktpartner, die von sich aus aktiv werden, wenn sich die Lage verändert.

Was die gewünschte Verhinderung ungerechtfertigter Preisdifferenzen betrifft, ist es im Rahmen des Ausfuhrzollsystems bei den Buntmetallabfällen gar nicht möglich, dass solche entstehen können. Die schweizerischen Schrottanbieter sind im Auslandgeschäft nur durch die Hürde der Ausfuhrzölle behindert. Der Preisdruck der inländischen Verbraucher kann die Zollspanne nur um soviel übertreffen, als die Anbieter die bereits beim Eisenschrott erwähnten Vorteile des Inlandgeschäftes veranschlagen. Andernfalls können sie gegen Bezahlung der Ausfuhrzölle unbeschränkt exportieren und die besseren Preise im Ausland erzielen. Die Feststellung, bei Aluminiumspänen seien zeitweise Preisdifferenzen zwischen In- und Ausland aufgetreten, die bis zu 80 Prozent ausgemacht hätten, ist deshalb unerklärlich. Selbst unter der Annahme, dass Aluminiumspäne zu den billigsten Sorten von Bearbeitungsabfällen und Schrott aus Aluminium zählen, kann sich der Ausfuhrzoll von 35 Franken je 100 kg brutto nicht dermassen auswirken. Wenn trotz inländischen Angeboten, die tiefer als 35 Rappen je kg liegen, die Ware in der Schweiz abgesetzt wird, so muss es hierfür sachliche Gründe geben, die ausserhalb einer willkürlichen Preisdrückerei seitens der Abnehmer stehen, wie z. B. extrem hohe Transportkosten.

Im übrigen wird das Ausfuhrzollregime so gehandhabt, dass die Ausfuhrzölle nur auf denjenigen Qualitäten und Mengen erhoben werden, für die in der Schweiz ein nachgewiesener Bedarf besteht. Was darüber hinausgeht, kann gestützt auf entsprechende Ausfuhrbewilligungen zollfrei abfliessen. Es besteht eine ständige Freiliste für die in der Schweiz nicht verwendbaren Qualitäten, und Angebotsüberhänge an gefragten Qualitäten werden im Rahmen eines sog. Leistungssystems zur zollfreien Ausfuhr freigegeben. Die unter Inkaufnahme der Ausfuhrzölle auf dem Kupfersektor getätigten Exporte weisen aus, dass die Zollbelastung keine prohibitive Wirkung hat und laufend Auslandgeschäfte in einem Ausmass erlaubt, das je nach dem internationalen Preisniveau variiert.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Empfehlung der laufenden Beobachtung der Markt- und Preisentwicklung im In- und Ausland durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft erfüllt ist. Daraus ergibt sich, dass eine Einflussnahme zur Lockerung der Ausfuhrregelungen weder notwendig noch zweckmässig wäre. Die Regulierung durch einvernehmliche Absprachen unter den beteiligten Marktpartnern im Rahmen der beratenden Kommissionen spielt befriedigend und bedarf behördlicher Mithilfe nur im Verlauf der institutionalisierten Meinungsbildung. Es ist im übrigen keineswegs so, dass sich Handel und Schrottverbraucher einvernehmlich auf dem Rücken der Schrott-Anfallstellen unverhältnismässige Margen sichern. Jede grössere Anfallstelle ist in der Lage, Preisvergleiche anzustellen und den Nutzen der Handelsfirmen abzuschätzen. Dazu kommt ein scharfer Wettbewerb unter den Handelsfirmen. Nur diejenigen können ihren Umsatz halten oder ausbauen, die ihren Zulieferanten angemessene Preise bezahlen.

215

Diese Antwort des Bundesrates hat der Kommission lediglich in drei Bereichen Anlass zu zusätzlichen Bemerkungen gegeben:

215.1

Die Kommission hält an ihrer Empfehlung betreffend die Zusammensetzung der paritätischen Kommission für die Ausfuhr von Buntmetallen fest. Sie hat den Bundesrat gebeten, abzuklären, ob der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins in der Lage wäre, eine Vertrauensperson der Anfallstellen von Buntmetallabfällen zu bestimmen, welche deren Sichtweise als ständiges Mitglied der Kommission einbringen könnte.

215.2

Während die Kommission aufgrund ihrer Anhörungen feststellen musste, dass die Exportkontingentierung beim Eisenschrott dem Handel den Aufbau kontinuierlicher Handelsbeziehungen erschwert, vertritt der Bundesrat die Ansicht, die heutige Praxis ermögliche es dem Handel in ausreichendem Mass, mit potentiellen Schrottabnehmern im umliegenden Ausland ständig in Handelsbeziehungen zu stehen. Auch hier besteht somit – jedenfalls in der Zielsetzung – Einigkeit zwischen Kommission und Bundesrat. Die Kommission hat den Bundesrat daher gebeten, diesem Problem seine Aufmerksamkeit zu schenken und die Exportkontingentierung so zu handhaben, dass ein minimaler kontinuierlicher Handel stattfindet und so die Führungsvorteile mit den Partnern im Ausland gewahrt bleiben können.

215.3

Aufgrund von Erhebungen des Bundesamtes für Aussenwirtschaft bei der Branche hatte die Kommission festgestellt, dass im Bereich der Buntmetallabfälle Preisdifferenzen zwischen dem internationalen und dem schweizerischen Markt vorkommen, welche wesentlich mehr ausmachen, als der Exportzoll beträgt. Während die Kommission dies für eine ungerechtfertigte Folge der Ausfuhrbewirtschaftung gehalten hatte, bezeichnete der Bundesrat diese Feststellung als unerklärlich und verwies auf sachliche Gründe ausserhalb des Bewirtschaftungssystems, z. B. auf extrem hohe Transportkosten. Offenbar sind sich Kommission und Bundesrat jedoch über die Zielsetzung einig. Die Kommission hat daher nochmals ihre Empfehlung bestätigt und den Bundesrat gebeten, die ausländische Marktentwicklung und die inländische Preisgestaltung zu beobachten und dort, wo er ungerechtfertigte Preisdifferenzen feststellt, das Bewirtschaftungssystem entsprechend zu lockern.

22 Schnittblumen

221

In ihrem Inspektionsbericht hatte die Geschäftsprüfungskommission den Bundesrat gebeten, soweit nötig die Struktur der Blumenproduktion in der Schweiz zu untersuchen und abzuklären, welche Auswirkungen eine Aufhebung der Im-

portkontingentierung bei Schnittblumen auf die Produktionsbetriebe hätte und ob nicht noch Möglichkeiten für die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Schnittblumenproduktion mittels Selbsthilfemassnahmen bestünden.

In seiner Antwort vom 26. Juni 1985 erklärte sich der Bundesrat bereit, die verlangten Untersuchungen durchzuführen. Im Sinne einer ersten Stellungnahme hielt er im wesentlichen folgendes fest:

Bei einer Aufhebung der mengenmässigen Beschränkung der Schnittblumeneinfuhr im Sommerhalbjahr würde zwar automatisch eine vorgegebene Zollerhöhung zum Schutze der Inlandproduktion wirksam; doch als Folge der Erosion der Zollansätze durch die Inflation, durch Währungsveränderungen und wegen den seit 1959 unseren Handelspartnern zugestandenen tariflichen Konzessionen würde sie nicht ausreichen, um die Preisdifferenz zwischen Importblumen und Inlandblumen auszugleichen. Namentlich bei Nelken, Rosen und Tulpen wäre die Zollerhöhung wegen eingegangener handelsvertraglicher Verpflichtungen weitgehend wirkungslos. Da aber gerade Nelken, Rosen und Tulpen zu den Haupterzeugnissen der hiesigen Schnittblumenproduktion gehören, würde ein Wegfall der Kontingentierung trotz gleichzeitiger Inkraftsetzung der (bloss teilweise wirksamen) Zollerhöhung die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Schnittblumenproduzenten im Vergleich zum status quo der Kontingentierung während der Sommermonate wesentlich verschlechtern.

Die geltende Importregelung ist in Fachkreisen kaum ernsthaft umstritten. Der Handel attestiert ihr, dass sie relativ liberal gehandhabt wird. Die Feststellung im Bericht der Geschäftsprüfungskommission, dass die Kontingentierung den Marktzutritt neuer Firmen erschwere, wird im nächsten Satz deutlich mit dem Hinweis auf die «wachsende Zahl von Importeuren» relativiert; und missbräuchliche Praktiken, wie sie erwähnt werden, sind zwar im Jahre 1983 vereinzelt vorgekommen, konnten jedoch seither durch geeignete organisatorische Massnahmen ausgeschaltet werden.

Die Kontingentierung hat bisher vor allem handelspolitisch keine Probleme bereitet. Die heutige Einfuhrregelung – gekennzeichnet durch einen faktisch recht offenen Marktzutritt mit steigenden Importen im Sommerhalbjahr (Kontingentierungsphase) – kann als international akzeptiert und gut abgesichert bezeichnet werden. Auch anlässlich der jüngsten Überprüfung der schweizerischen Agrarhandelspolitik im GATT ist die Importregelung bei Schnittblumen nicht beanstandet worden.

Eine Infragestellung der Kontingentierung könnte höchst unerwünschte Folgen zeitigen. Die ursprüngliche Alternative zur massvollen Einfuhrbeschränkung im Sommer, der Tarifschutz für das ganze Jahr, ist derart durchlöchert, dass sie ohne Rücknahme von handelsvertraglichen Konzessionen nicht mehr anwendbar ist. Die Produzenten – die bisherigen Reaktionen auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission deuten darauf hin – könnten die Gelegenheit nutzen, um sogar weitergehende Schutzbegehren im Schnittblumensektor in die Diskussion zu werfen. Brauchbare Alternativen zur Kontingentierung bieten sich jedoch kaum an, da sie entweder keinen wirksamen Schutz bieten würden, administrativ kaum zu bewältigen wären oder – zumal wenn auf die Abstützung

auf die Agrargesetzgebung verzichtet werden sollte – vorerst noch eine Rechtsgrundlage geschaffen werden müsste. Damit würden aber Auseinandersetzungen mit unseren Hauptlieferanten ausgelöst, deren Folgen nicht abzusehen sind. Bisher hat umgekehrt gerade der Schnittblumensektor bei verschiedenen internationalen Verhandlungen wertvolle Kompensationsmasse geliefert.

Zur Frage der Möglichkeit einer verstärkten Selbsthilfe (gemäß Artikel 31^{bis} Absatz 4 BV eine Voraussetzung für Schutzmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft) ist zu bemerken, dass in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Selbsthilfemassnahmen ergriffen worden sind. Das ändert indessen nichts daran, dass importierte Schnittblumen wegen ihrer natürlichen Standortvorteile und weil es sich entweder um Massenware oder aber um exotische Spezialitäten handelt, generell preisgünstiger sind als Inlandprodukte, die der Importware höchstens punkto Frische überlegen sein können. Diese für die einheimische Produktion nachteilige Wettbewerbssituation lässt sich auch durch eine aufs äusserste rationalisierte Produktionsweise in der Schweiz kaum umkehren. Eine entscheidende Lockerung unseres Schutzdispositives dürfte andererseits die Anstrengungen verunmöglichen, durch Qualitätsverbesserung, Spezialisierung usw. die Konkurrenzfähigkeit zu verbessern.

222

Die Geschäftsprüfungskommission hatte den Bundesrat ferner um Auskunft darüber gebeten, ob Kontingentierungen oder kontingentierungsähnliche Massnahmen in normalen Zeiten aus der Zielsetzung der wirtschaftlichen Landesverteidigung oder der Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Mangellagen heraus begründet werden könnten, was von verschiedener Seite vermutet werde.

Der Bundesrat wies in seiner Antwort vom 26. Juni 1985 anhand der Materialien nach, dass die Verfassungsbestimmung nicht zu handels- oder energiepolitischen Massnahmen ermächtigt und das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung keine Gründe für allgemeine handels-, konjunktur- oder energiepolitische Massnahmen oder etwa für den Schutz einzelner Wirtschaftszweige bietet. Der Gesetzgeber hat bei dessen Erlass einer ganzen Reihe von Rechtsgebieten Rechnung getragen, welche sich ihrerseits in irgendeiner Weise mit der Versorgung unserer Wirtschaft befassen (Gesetzgebung im Bereich der Landwirtschaft, Getreidegesetz, Verkehrsrecht, Atomgesetzgebung, aussenwirtschaftliche Massnahmen, Währungsrecht). Mit dem Landesversorgungsgesetz sollte die Gesetzgebung in diesen verschiedenen Bereichen nicht ersetzt werden – im Gegenteil: die im neuen Gesetz vorgesehenen Massnahmen sind subsidiär anwendbar, wenn die übrigen der Wirtschaft und dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel – dazu gehören Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, wie sie im Bericht der Geschäftsprüfungskommission an ausgewählten Beispielen dargestellt werden – nicht ausreichen, schwere Mangellagen in der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu verhindern oder zu beheben.

Diese Grundsätze haben im Landesversorgungsgesetz ihren klaren Niederschlag gefunden. Für normale Zeiten sind nur sehr beschränkte Vorkehrungen vorgesehen (Vorratshaltung – namentlich Pflichtlagerhaltung; Nutzung einheimischer Ressourcen; sichernde Massnahme im Bereich der Transporte und anderer Dienstleistungen). Kontingentierungen und kontingentierungsähnliche Massnahmen können nur bei schweren Mangellagen infolge von Marktstörungen oder infolge zunehmender kriegerischer oder machtpolitischer Bedrohung getroffen werden.

Es ist also festzuhalten, dass in normalen Zeiten keine Kontingentierung oder ähnliche Massnahme im Hinblick auf die Sicherstellung der Landesversorgung bei schweren Mangellagen oder im Hinblick auf die wirtschaftliche Landesverteidigung auf das Landesversorgungsgesetz abgestützt werden könnte. Das gilt auch für den Bereich der Landwirtschaft. Auch wenn Kontingentierungen im Bereich der Landwirtschaft (wo die Sicherung der Landesversorgung ein zentrales Anliegen ist) und die Ausführungsregelungen für Eisen- und Buntmetallschrott wesentlich vom Gedankengut der Versorgungssicherheit geprägt sind, finden sie ihre gesetzliche Grundlage nicht im Landesversorgungsgesetz.

Andererseits ist aus der Feststellung, dass auf das Landesversorgungsgesetz in normalen Zeiten Kontingentierungen oder kontingentierungsähnliche Massnahmen nicht abgestützt werden können, nicht der Schluss zu ziehen, dass damit für solche Massnahmen die gesetzliche Grundlage fehlt. Erlasse wie das Landwirtschaftsgesetz oder das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen bieten unabhängig vom Landesversorgungsgesetz eine hinreichende Gesetzesgrundlage dafür.

223

Die Geschäftsprüfungskommission hat von diesen Ausführungen Kenntnis genommen und dem Bundesrat einige zusätzliche Fragen vorgelegt, insbesondere erwartet sie nähere Auskünfte zu den Selbsthilfemassnahmen der schweizerischen Blumenproduzenten, zum Ausmass staatlicher Hilfe, von der ausländische Produzenten profitieren und eine Erklärung der Tatsache der hohen schweizerischen Eigenproduktion im Winterhalbjahr, d. h. zu Zeiten uneingeschränktes Wettbewerbs mit dem Ausland. Die Kommission wird auf die Frage zurückkommen.

3 Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

31 Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hatte in ihrem Bericht über die Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal (BBl 1984 II 1338) den Bundesrat gebeten, die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) zu beauftragen, in Auswertung der eigenen Erfahrungen und der privaten schweizerischen Hilfswerke einen knappen Satz von Regeln der gesicherten Erfahrung zusammenzustellen, der die mangelnden Grundsätze ihrer Entwicklungsstrategie wiedergibt. Die DEH hat der Kommission in der Folge den

Entwurf eines Berichts über die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit vorgelegt, der in überarbeiteter Form veröffentlicht werden soll.

Aufgrund einer Vorberatung durch die zuständige Sektion hat die Kommission festgestellt, dass der Bericht eine Fülle wertvoller Angaben über die Art der Aufgabenerfüllung durch die DEH enthält. Trotzdem sind die Erwartungen der Geschäftsprüfungskommission insofern enttäuscht worden, als es schwer hält, aus der Fülle von Details das Wesentliche der Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit hervorzuheben. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung der Umweltbelastung sind Bereiche, in denen neue Erkenntnisse gewonnen und entsprechende Grundsätze formuliert werden sollten.

Soll das Papier tatsächlich zur Definition der Amtspolitik gegenüber den Mitarbeitern der DEH dienen, so hat die Geschäftsprüfungskommission den Eindruck, es entwickle zu wenig eine planmässige Strategie zur Durchsetzung der Prinzipien und strebe zu wenig nach möglichst einfacher Darstellung und nach systematischer Ordnung der Grundsätze sowie nach einer Prioritätenordnung.

Die Geschäftsprüfungskommission hat diese Eindrücke dem Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten mitgeteilt und ihn um Antwort gebeten. Entsprechend der Aufgabenteilung zwischen ihr und der Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat die Geschäftsprüfungskommission diese Eindrücke auch jener Kommission zur Kenntnis gebracht und sie gebeten, aus ihrer Sicht zum Bericht der DEH Stellung zu nehmen.

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich voraussichtlich bei der Behandlung des Geschäftsberichts während der Sommersession 1986 abschliessend zum Thema äussern können.

Die Kommission beabsichtigt im übrigen, in einem noch festzulegenden Bereich zu gegebener Zeit auf der Grundlage der formulierten Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit eine zweite Erfolgskontrolle durch einen aussenstehenden Experten vornehmen zu lassen.

32 Antwort des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten

In seiner Antwort vom 12. März 1986 hält das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten namentlich folgendes fest: Der Bericht konnte kaum kürzer ausfallen, ohne Gefahr zu laufen, unvollständig zu sein und zu Missverständnissen Anlass zu geben. Die DEH hatte von der Geschäftsprüfungskommission den Auftrag erhalten, für die an den Entwicklungsprojekten beteiligten Mitarbeiter ihre Amtspolitik zu umschreiben. Damit sie diese Aufgabe erfüllen konnte, musste sie bei der Abfassung des Berichts auf die unterschiedlichen Situationen eingehen, in denen sich diese Mitarbeiter befinden. Sie sah sich deshalb gezwungen, die bilaterale Zusammenarbeit der Schweiz in ihrem Kontext darzustellen. Das heisst, sie musste vor allem die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit, die zahlreiche, sich ergänzende Zweige umfasst,

in ihrer Gesamtheit darstellen. Es galt ausserdem, die sehr verschiedenen Situationen, in denen die Entwicklungszusammenarbeit geleistet wird, zu berücksichtigen.

Um der Bemerkung der Geschäftsprüfungskommission Rechnung zu tragen, hat die DEH eine Kurzfassung erstellt, die nur die bilateralen Aspekte der technischen und finanziellen Zusammenarbeit beleuchtet. Diese Kurzfassung soll dem vollständigen Text beigelegt werden. Sie wird es erlauben, dem Personal, das in der bilateralen Zusammenarbeit eingesetzt wird, die wichtigsten Grundsätze in Erinnerung zu rufen.

Die Konsultativkommission für die Entwicklungszusammenarbeit hat bereits drei der vier Fragen, die der Bericht E. Basler aufwirft, geprüft, nämlich die Frage der Bevölkerungsentwicklung, die Handelsbeziehungen mit den Entwicklungsländern und die Frage des Zusammenstreffens verschiedener Kulturen.

Die bisherigen Arbeiten der Konsultativkommission stellen die Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit, so wie sie der Geschäftsprüfungskommission am 14. August 1985 zugestellt wurden, im wesentlichen nicht in Frage. Die Kommission kam jedoch zum Schluss, dass man den Problemen der Bevölkerungsentwicklung grössere Bedeutung zumessen sollte. Dieser höhere Prioritätsrang wird in der nächsten Fassung der Grundsätze berücksichtigt werden.

Zum Vorwurf der Geschäftsprüfungskommission, das Dokument der DEH gebe die Grundsätze der Entwicklungsstrategie und die Prioritätenordnung nur mangelhaft wieder, stellt das Departement fest, das Dokument der DEH rufe die im Gesetz vom 19. März 1976 festgelegten Prioritäten in Erinnerung. Der Gesetzestext sei vollkommen klar, und der Departementsvorsteher sieht keine Veranlassung, andere Prioritäten festzulegen. Die Prioritäten des Gesetzes seien höchstens zu präzisieren, was der Bericht der DEH nach Ansicht des Departements ausreichend tut.

Das Departement erinnert ausserdem daran, dass das Dokument über die Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Entscheidungssystem und der Projekt- und Programmverwirklichung durch die DEH gesehen werden müsse:

- Die einzelnen Tätigkeiten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind in der Regel Bestandteil eines auf das jeweilige Land zugeschnittenen Programms. Ein solches Programm wird für alle Länder erstellt, auf welche die Schweiz ihre Entwicklungszusammenarbeit konzentriert. Diese Programme umschreiben die von der DEH verfolgten Entwicklungsstrategien.
- Über jedes Projekt wird aufgrund von Unterlagen entschieden, welche die spezifischen Ziele des Projekts festhalten. Die Projektunterlagen, die meistens durch einen Vertrag mit dem Entwicklungsland ergänzt werden, sind für den Projektleiter und seine Mitarbeiter verbindlich und dienen als Grundlage für die Verwirklichung und Evaluation des Programms.

Nach Auffassung des Departementchefs hat sich die Evaluation des Projekts durch einen von der Geschäftsprüfungskommission bezeichneten ausserstehenden Experten als sehr nützlich erwiesen. In diesem Sinne wird die Absicht der Geschäftsprüfungskommission, entsprechend ihrem Auftrag weitere Abklärun-

gen durchführen zu lassen, vom Departement voll unterstützt. Eine solche Evaluation darf sich indessen nicht nur auf das von der DEH verfasste Grundsatzdokument stützen, sondern sollte auch die im Länderprogramm und im Projektdokument festgelegten allgemeinen und besonderen Ziele des zu untersuchenden Projekts berücksichtigen.

4 Statistiken des Bundes

41 Anlass und Vorgehen

Bereits bei der Prüfung des Geschäftsberichtes 1983 war die Geschäftsprüfungskommission auf Unstimmigkeiten in der Koordination der Statistiken im Bund gestossen. Im Mai 1985 beauftragte sie daher die Sektion Departement des Innern mit einer Inspektion zu diesem Thema. Diese hatte einerseits davon auszugehen, dass Bundesrat und Verwaltung erkannt haben, dass die heutige Praxis nicht befriedigt, andererseits auch davon, dass die Lösung des Problems im Rahmen des geplanten Bundesgesetzes über die Statistik gesucht werden soll. Ziel der Inspektion kann somit weder sein, Mängel in der Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung aufzudecken, noch der gesetzlichen Regelung vorzugreifen. Vielmehr muss es darum gehen, die hinter den einzelnen Mängeln liegenden Konflikte zu erkennen und jene Probleme zu formulieren, die nicht erst durch das Gesetz, sondern bereits im Vorfeld der Gesetzgebung zu lösen sind.

Die Sektion hat sich eine Fülle von Unterlagen verschafft und am 5. September 1985 Vertreter des Bundesamtes für Statistik (BFS) und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) befragt. Gestützt auf eine von der Koordinationsstelle für Statistik im Bundesamt für Statistik zugestellten Liste der Doppelspurigkeiten, qualitativen Probleme und Lücken in der Bundesstatistik, haben sodann Zweiergruppen der Sektion einzelnen Bundesämtern konkrete Fragen der Koordination gestellt. Auf diese Weise wurden erneut BFS und BIGA, ferner das Bundesamt für Konjunkturfragen und die Eidgenössische Finanzverwaltung in die Inspektion einbezogen. Am 11. November 1985 befragte die Sektion den Direktor des Bundesamtes für Organisation und zog ihre Schlussfolgerungen. Am 26. November sprach sie sich mit Bundespräsident Furgler über Verfahrensfragen aus und verabschiedete den Entwurf zum vorliegenden Bericht und übergab ihn den Vorstehern des Departements des Innern und des Volkswirtschaftsdepartements zur Stellungnahme. Die Gesamtkommission verabschiedete den vorliegenden Bericht am 30. Januar 1986.

42 Feststellungen

421 Überblick

Die Geschichte der Statistiken des Bundes reicht bis ins Jahr 1860 zurück, als ein Statistisches Büro errichtet wurde. Entgegen dessen Auftrag, eine vollständige Statistik der Schweiz zu erarbeiten, wurden die Statistiken in der Praxis jedoch nicht zentral durch dieses Amt, sondern in aller Regel durch das im betreffenden Bereich fachlich zuständige Linienamt erstellt. Heute werden Stati-

stiken von rund 40 Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung und etwa 20 weiteren bundesnahen Institutionen geschaffen. Am meisten Statistiken erhebt das BFS selber, während das BIGA einen vergleichbaren Statistikproduzenten darstellt.

Das *Bedürfnis nach Koordination* unter den Statistiken ist erkannt worden. Im Jahre 1954 schuf der Bundesrat einen *Koordinationsausschuss*, der unter dem Vorsitz des heutigen BFS alle Erhebungen zu begutachten hatte, die zusätzliches Personal, neue Geräte oder neue Formulare erforderlich machten. Die Bewilligung von Kreditbegehren setzte die Zustimmung des Ausschusses voraus. Neben dem BFS waren das BIGA, die Finanzverwaltung, das Bundesamt für Organisation und die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale vertreten. Der Ausschuss wurde nie formell aufgehoben, hat aber seit mehr als 20 Jahren nicht mehr getagt, weil sich die Koordination in seinem Rahmen nach Ansicht des BFS als mühsam erwiesen hat und die Beschränkung auf den Mitteleinsatz und auf neue Projekte keine umfassende Koordination gestattet. Im übrigen seien auch neue Projekte verwirklicht worden, ohne dass der Ausschuss angegangen worden sei.

Gestützt auf das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung von 1978 wies die Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter von 1979 dem BFS koordinative Aufgaben zu. Für den Bereich der Konjunkturerhebungen wies das Bundesgesetz über Konjunkturbeobachtungen und Konjunkturerhebungen von 1980 demselben Bundesamt die Koordination zu. Im Hinblick darauf wurde im BFS eine *Koordinationsstelle für Statistik* geschaffen. Deren Pflichtenheft sieht u. a. die Überprüfung der Zweckmässigkeit, der Anlage und der Durchführung von bestehenden und neuen Statistiken des Bundes vor. Die Stelle hat bei den Statistiken des Bundes mitzuwirken und Konzepte zur Abgrenzung und Strukturierung von statistischen Fachbereichen zu erarbeiten.

Für diese und andere Aufgaben sind der Koordinationsstelle jedoch auf keiner Erlassstufe konkrete Kompetenzen zugewiesen.

Da die Koordinationsstelle im BFS nur über einen einzigen Statistikfachmann verfügt, sind ihre Möglichkeiten beschränkt. Sie hat sich bisher in erster Linie über eine Umfrage bei den Ämtern einen Überblick über die laufenden statistischen Projekte verschafft, im Rahmen der Kommission für Konjunktur- und Sozialstatistik mitgearbeitet (z. B. bei der Behebung der sog. Indexpanne), sowie das Projekt der Datenbank STATINF entwickelt, die die Nutzung bestehender Statistiken in der Verwaltung erleichtern soll.

Eine Koordinationsfunktion im Bereich der Statistiken des Bundes erfüllt auch das *Bundesamt für Organisation*, dessen Koordinationsstelle für Automation beim Einsatz und bei der Beschaffung von Anlagen der Datenverarbeitung oder von Programmen für deren Betrieb beigezogen werden muss. Jedes grössere solche Projekt bedarf der Genehmigung durch das Bundesamt für Organisation, wobei dieses nicht darüber entscheidet, ob eine Aufgabe zu erfüllen, d. h. eine Statistik zu erstellen sei, sondern bloss, ob dafür die elektronische Datenverarbeitung einzusetzen sei und in welcher Form dies zu geschehen habe. Das Bundesamt für Organisation verkehrt direkt mit dem antragstellenden Amt und

zieht das BFS nur in begründeten Einzelfällen, nicht aber systematisch für die Vorabklärungen bei.

Im Rahmen der *Vorbereitung des Bundesgesetzes* über die Statistik wurde zunächst ein Konzept der dezentralen Erstellung und der zentralen Koordination verfolgt. Mit Beschluss vom 8. März 1982 legte der Bundesrat der weiteren Diskussion ein System der teilweisen Konzentration (Direktstatistik) und der Koordination (Indirektstatistik) zugrunde. Die nähere Ausgestaltung dieses Prinzips wird Sache des Gesetzgebungsverfahrens sein.

422 Beispiele

422.1

Die Koordinationsstelle für Statistik hat der Geschäftsprüfungskommission eine *Liste der Doppelspurigkeiten, qualitativen Probleme und Lücken*, die sie in der Bundesstatistik festgestellt hat, verschafft. Darin sind dutzende ungelöster Koordinationsprobleme oder bestehender Mängel der Bundesstatistik aufgeführt. Gegliedert nach einer Systematik mit 19 Fachbereichen stellt dieser Problemerkatalog ein Inventar der Aufgaben der Statistikkoordination im Bund dar. Im folgenden werden daraus nur einige Beispiele herausgegriffen:

422.2

Die vierteljährlich vom BIGA durchgeführte *Beschäftigungsstatistik* und die alle 10 Jahre vom BFS vorgenommene *Betriebszählung* verwenden verschiedene Begriffe für die Umschreibung der Arbeitsbereiche. Da sich die beiden Ämter nicht einigen konnten, wurden die Betriebszählung 1985 und die Erhebung der Beschäftigten im dritten Quartal 1985 nebeneinander durchgeführt. Das hat zur Folge, dass die befragten Betriebe ihre Angaben zu einem guten Teil doppelt abliefern müssen.

422.3

Die monatliche *Arbeitslosenstatistik* des BIGA und die alle 10 Jahre durchgeführte *Völkzählung* des BFS ermitteln beide die Erwerbslosigkeit von befragten Personen. Während die Arbeitslosenstatistik unter dem Begriff Arbeitslose nur die bei Arbeitsämtern eingeschriebenen Personen umfasst, nimmt die Volkszählung alle stellenlosen Erwerbssuchenden auf, die sich selber als Personen auf der Suche nach Erwerbstätigkeit bezeichnen. Die Zahl der so ermittelten Erwerbslosen ist rund viermal höher als jene der Arbeitslosen. Diese Differenz hätte sich erklären lassen, wenn durch eine Zusatzfrage ermittelt worden wäre, ob die Befragten beim Arbeitsamt gemeldet seien. Das BFS fürchtet jedoch, dass diese Frage als Kontrollfrage über die Richtigkeit der Auskünfte gewertet würde und die Umfrage damit gefährden könnte.

422.4

Die *Beschäftigungs-* und die *Erwerbstätigenstatistiken* erfassen nicht dasselbe. Sie beruhen auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden. Ähnliche Differenzen bestehen zwischen der Statistik über die *Leerwohnungsbestände* und der *Wohnungszählung*.

422.5

Im Bereiche der *Statistiken über Produktion und Umsatz* erfragen vier Statistiken zum Teil von den gleichen Unternehmen Angaben über ihre Umsätze. Ein Konzept des BFS für eine jährliche Produktions- und Wertschöpfungsstatistik setzt jedoch zahlreiche Umstellungen bei bestehenden Statistiken voraus, die kurzfristig nicht vorgenommen werden können und offenbar auch nicht Gegenstand des hängigen Revisionspaketes der Konjunktur- und Sozialstatistiken des BIGA bilden.

422.6

Mit Beschluss vom 4. September 1985 hat der Bundesrat das BIGA beauftragt, *9 Konjunktur- und Sozialstatistiken zu revidieren*. Es handelt sich um die Statistiken in folgenden Bereichen: Konsumentenpreise und Haushaltsrechnungen, Grosshandelspreise, industrielle Produktion, Auftrags-, Umsatz- und Lagerverhältnisse in der Industrie und im Baugewerbe, Detailhandelsumsätze und Verdienste verunfallter Arbeitnehmer sowie die Oktoberloohnerhebung. Nach dem Informationsstand der Geschäftsprüfungskommission sind einige Fragen zu diesem Beschluss nicht überzeugend beantwortet. Beispielsweise hat der Bundesrat seinen Auftrag offenbar nicht in den Gesamtzusammenhang des von ihm beschlossenen Statistikkonzeptes eingeordnet. Ein hinreichendes statistisches Gesamtkonzept für den Bereich des Revisionspaketes muss erst noch geschaffen werden. Fraglich ist, ob das BFS in die Lage versetzt worden ist, die einzelnen Projekte wirksam zu koordinieren. Wie präjudizierende Wirkungen dieser Revision auf das Konzept des neuen Statistikgesetzes vermieden werden sollen, bleibt ebenfalls offen. Die Vorbereitung des Projekts erfolgte weder unter der Koordination durch das BFS noch unter Begutachtung durch den Koordinationausschuss, sondern nur unter Beizug der beratenden Kommission für Konjunktur- und Sozialstatistik (KOKOS, in welcher das BFS vertreten ist). Das Bundesamt für Organisation soll erst bei der Realisierung des Revisionspaketes beigezogen werden. (Vgl. die Auskunft des Bundesrates im Anhang 2.)

422.7

Im allgemeinen verfügen die statistikführenden Ämter nicht über zuverlässige Informationen zur *Frage, wer und mit welchem Interesse ihre statistischen Veröffentlichungen benützt*. Zum Teil liegen Angaben über den Absatz statistischer Publikationen vor, zum Teil führen die Ämter Buch über Anfragen nach statisti-

schen Daten. Die Erfahrung zeigt, dass auch dort, wo vermutlich nur wenige Benutzer an der Statistik interessiert sind, der Versuch, die Erhebung einzustellen, auf heftige Kritik der Betroffenen stösst.

422.8

Nach Ansicht des BFS wäre in etlichen Bereichen eine vermehrte *Benützung von Verwaltungsdaten* möglich. In der erwähnten Mängelliste führt das Bundesamt Beispiele dafür auf.

422.9

In einigen Belangen lassen sich jedoch auch *Fortschritte* feststellen: Neue Konzepte liegen etwa für den Bereich Boden, Luft und Wasser, für die schweizerische Strassenrechnung und für die Statistiken zu Forschung und Entwicklung vor. Für die nächste Volkszählung ist eine definitorische Abgrenzung der Personen auf der Suche nach Erwerbstätigkeit von den Arbeitslosen vorgesehen. Die Darstellung der Statistik der öffentlichen Finanzen soll inskünftig sowohl nach dem Rechnungsmodell des Bundes, wie auch nach jenem der Kantone erfolgen. Ein Teil der Fragen der Volkszählung, aber auch zahlreicher anderer Statistiken (z. B. für die Sozialindikatoren) soll durch das Mehrzweckinstrument des «*Mikrozensus*», d. h. von echten stichprobenweisen Haushaltserhebungen ersetzt werden. Anstelle von Vollerhebungen in langen Zeitabständen sollen detaillierte Befragungen bei einer kleinen Anzahl von Haushaltungen vorgenommen werden.

Falls sich zeigt, dass das alle zehn Jahre erstellte *Betriebs- und Unternehmungsregister* des BFS laufend nachgeführt werden kann, kann es als Grundlage für Stichproben in zahlreichen Wirtschaftsbereichen dienen. Vollerhebungen oder nichtrepräsentative Teilerhebungen können auf diese Weise durch aussagekräftige Stichproben ersetzt werden. Ferner können aus dem Register direkt Statistiken erstellt werden (Beschäftigungsstatistik, Statistik der Aktiengesellschaften). Schliesslich soll die Datenbank *STATINF* allen Benutzern in der Bundesverwaltung gestatten, die Daten anderer Ämter rasch und direkt am Bildschirm abzurufen und nach ihren eigenen Bedürfnissen weiter zu verarbeiten. Daten müssen somit nur noch einmal erhoben und dokumentiert werden und stehen für verschiedene Dienststellen zur Verfügung. Zu lösen sind dabei unter anderem noch die Probleme des Datenschutzes.

423 Unterschiedliche Auffassungen

Die Inspektion hat gezeigt, dass hinter den konkreten Problemen meist ein Konflikt zwischen unterschiedlichen Auffassungen von Sinn und Zweck einer Statistik steht. Dies gilt insbesondere für das Koordinationsproblem zwischen dem BFS und dem BIGA. Anstatt im folgenden auf die Fülle des vorgelegten Materials einzutreten, sollen hier die verschiedenen Standpunkte skizziert werden:

Aus der Sicht des BFS ist Statistik eine selbständige Hauptaufgabe des modernen Staates im Rahmen der von ihm zu betreibenden Information. Statistik ist damit ein Teil des Informationssystems des Bundes und bildet eine Dienstleistung für die gesamte Öffentlichkeit. Die Gesamtheit der Statistiken haben ein Ganzes zu bilden und ein koordiniertes und geschlossenes Gesamtbild von Verhältnissen und Veränderungen in unserer Gesellschaft zu liefern. Statistik hat einen Mehrzweckcharakter: sie dient sowohl als problem- und aufgabenorientierte Entscheidungshilfe für die jeweils zuständigen Bundesstellen als auch als Informationsmittel für eine breitere Öffentlichkeit mit unterschiedlichen Informationswünschen. Die Ordnung der vom Bund betriebenen Statistiken hat daher von einem ganzheitlichen Ansatz auszugehen. Das Bundesamt betont den Querschnittscharakter der Statistik und damit ihre amtsübergreifende Bedeutung.

Das BIGA betrachtet die Statistik eher als Komplementärfunktion zur einzelnen Fachaufgabe (in seinem Fall zur wirtschaftspolitischen Aufgabe des EVD). Statistik dient der problem-, aufgaben- und entscheidungsorientierten Information der Benützer. Sie darf nicht zum Selbstzweck werden. Gegenüber dem Querschnittscharakter der Statistik, der nicht bestritten wird, gilt es aus dieser Sicht vor allem die Aufgabenorientierung der Statistik zu betonen. Als Konsequenz dieser praktischen Ausrichtung gelangt das BIGA zur Forderung, dass Statistik dort zu erheben sei, wo spezifische Fachkenntnisse und – in seinem Fall – wirtschaftspolitisch orientierte Denkweise vorhanden sind. Daher erachtet das BIGA das EVD allein für kompetent, Wirtschaftsstatistik zu betreiben.

Das BIGA lehnt das ganzheitliche, systematische statistische Denken nicht als solches ab; vielmehr wehrt es sich bloss gegen eine organisatorische Zentralisierung der Statistik beim BFS, mit der Begründung, dass diese dem vom BIGA bevorzugten entscheidungsorientierten Ansatz widersprechen würde. Das BIGA ist sich dabei der Gefahr bewusst, dass auch in seiner Abteilung für Sozialstatistik die Denkweise der Statistiker gegenüber dem wirtschaftlichen Denken überwiegt. Der Unterschied liegt somit vornehmlich in der hierarchischen Integration des statistischen Dienstes in das Fachamt.

Auf diesem Hintergrund zeichnen sich zwei Prinzipien für die Organisation der Statistiken im Bund ab: Das *Prinzip der Koordination* einerseits, *jenes der Konzentration* andererseits.

Das Prinzip der *Koordination* findet dort Geltung, wo die Erhebung der Statistiken dezentral organisiert ist. Nach diesem System werden die Informationen direkt (und meist) durch das interessierte Fachamt bei den Wirtschafts- und Sozialpartnern beschafft. Die Anforderungen an die statistische Methodik können zentral formuliert werden. Die Auswertung und Auslegung der Daten geschieht hingegen dezentral durch das jeweils interessierte Fachamt. Koordination beinhaltet dabei die gegenseitige Abstimmung der Aktivitäten verschiedener Statistikstellen mit dem Ziel, Doppelspurigkeiten und Überschneidungen zu vermeiden, einheitliche Begriffe, Klassifikationen und Nomenklaturen zu verwenden und sicherzustellen, dass das technisch-methodische Instrumentarium der Statistik optimal eingesetzt wird.

Als Gegengewicht zu den auseinanderstrebenden Kräften der verschiedenen Fachämter wird bei diesem System ein Fachorgan mit Koordinationskompetenzen gefordert. Für die effiziente Durchsetzung des Koordinationsgedankens werden folgende Instrumente benötigt: Meldepflicht aller statistikführenden Ämter bei der zentralen Stelle für sämtliche neuen Vorhaben, Auskunftspflicht dieser Ämter für bestehende Aktivitäten und neue Vorhaben, Visumpflicht für Methode und Fragebogen bei neuen Projekten, ein Weisungsrecht der Zentralstelle, um einheitliche Nomenklaturen und Definitionen auch bei bestehenden Statistiken durchsetzen zu können.

Nach Auffassung des BIGA lässt sich diese Koordination am besten über Ausschüsse der betroffenen Ämter herstellen. Das BIGA ruft in erster Linie den Koordinationsausschuss aus dem Jahre 1954 an, ferner die Kommission für Konjunktur- und Sozialstatistik, das verwaltungsexterne Beratungsorgan in diesem Bereich. Nach Ansicht des BFS hat sich jedoch die Koordination auf dem Weg über Ausschüsse als unwirksam erwiesen. Insbesondere könne die Koordination unter Verwaltungsstellen nicht Sache einer ausserparlamentarischen Kommission sein. Nach Ansicht des BFS ist eine zentrale Koordinationsstelle mit Kompetenzen notwendig.

Das Prinzip der *Konzentration* bedeutet, dass die Information für das interessierte Fachamt zentral durch eine Statistikstelle beschafft wird. Als Dienstleistung für die Fachämter befragt die zentrale Stelle die Informationslieferanten und stellt den Fachämtern die statistischen Ergebnisse zur Verfügung. Das BFS erhofft sich davon die Zusammenlegung verschiedener Statistiken, sowie eine Effizienzsteigerung durch Zentralisierung der bestehenden Statistikdienste zahlreicher Ämter. Angesichts der bestehenden Koordinationsschwierigkeiten sieht es überdies in der Konzentration der regelmässig wiederkehrenden Erhebungen in einem Amt heute das einzige Mittel wirksamer Koordination.

Eine teilweise Konzentration kann nötig sein, wenn vermieden werden soll, dass die Datenlieferanten gleichzeitig oder in kurzen Abständen zum gleichen Gegenstand gleiche oder ähnliche Fragen mehrfach beantworten müssen. Die Vermeidung solcher Doppelspurigkeiten setzt voraus, dass Befragungen zweier Bundesämter zusammengelegt und allenfalls von einer Dienstleistungsstelle durchgeführt werden. Probleme dieses Vorgehens liegen allenfalls in der wachsenden Komplexität der einzelnen Fragebögen und im Datenschutz.

Ein Nachteil des Prinzips der Konzentration liegt darin, dass die Kontakte zwischen der Statistikstelle und den Informationslieferanten einerseits, den Entscheidungsträgern andererseits eigens aufgebaut und gepflegt werden müssen. Diese Kontakte sind im Fachamt – wenn auch nicht in seiner Statistikabteilung – jeweils bereits vorhanden.

Die zentrale Führung von Statistiken weckt bei den Fachämtern die Sorge um die Verfügbarkeit der benötigten Daten (z. B. im Bundesamt für Konjunkturfragen). Sie fürchten, dass ihnen Daten aus Gründen der Vertraulichkeit vorenthalten oder aus anderen zeitlichen Prioritäten nicht rasch genug beschafft würden. Bei einer Konzentration der Erhebungen müsste daher der direkte Zugriff der Fachämter mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung (z. B. mit dem Projekt STATINF) sichergestellt werden. Die Rechtzeitigkeit der Beschaffung von Daten wäre durch ein Arbeitsprogramm zu regeln.

Umstritten ist die Frage, ob ein zentrales Register (wie es das Betriebs- und Unternehmungsregister des BFS darstellt) nur zentral oder auch dezentral nachgeführt werden kann. Einerseits gestattet die elektronische Datenverarbeitung durchaus die dezentrale Einspeisung von neuen Angaben, andererseits ist die Kontrolle über die Führung eines Registers nur zentral möglich.

Die heute bestehende *überwiegend dezentrale Struktur* der Statistiken des Bundes ist auf Gesetzesstufe nirgends festgelegt, findet jedoch ihren Ausdruck zum Teil in der Verordnung zum Bundesgesetz über Konjunkturbeobachtung und Konjunkturerhebungen, sowie in der Aufgabenverordnung. Im internationalen Vergleich entspricht dies etwa den Verhältnissen in grossen Staaten wie den USA und Japan, während kleinere Länder der OECD (aber auch Länder wie die Bundesrepublik, Frankreich und Italien) das System der Konzentration kennen. In Teilbereichen besteht dieses System jedoch bereits beim Bund. So erstellt beispielsweise das BFS die Statistiken über Strukturdaten für das Bundesamt für Landwirtschaft. Obwohl das BFS dabei nicht alle Prioritätswünsche des Bundesamtes für Landwirtschaft erfüllen kann, ist daraus bis jetzt kein Konflikt entstanden. Diese Dienstleistung scheint sich zu bewähren. Auch dort, wo das Koordinationsprinzip gilt, spielt die Zusammenarbeit der meisten Bundesämter mit dem BFS befriedigend.

Grössere Probleme schafft vornehmlich die heutige *Zersplitterung der Wirtschaftsstatistik*. 15 von 22 Konjunkturstatistiken werden beim BIGA erstellt, während sich der Rest auf vier andere Ämter verteilt. Zahlreiche Wirtschaftsstatistiken im weiteren Sinne werden ausserhalb des BIGA erstellt. Diese Zuordnung ist zwar historisch verständlich, zeigt jedoch, dass der heutigen Arbeitsteilung keine nach einem Gesamtkonzept der Wirtschaftsstatistik ausgerichtete, funktionale oder bereichsspezifische Gliederung zugrunde liegt. (Vgl. den *Anhang* zu diesem Bericht). Das Fehlen einer verbindlichen Arbeitsteilung zwischen dem Bundesamt für Statistik und dem BIGA verursacht hier Reibungsflächen und führt zu einem grossen Kräfteverschleiss. Für diese Konfliktlage ist kennzeichnend, dass der Beschluss des Bundesrates vom 8. März 1982, wonach für die Direktstatistiken das System der teilweisen Konzentration und für die indirekten Statistiken das System der Koordination vorgesehen wird, vom BFS als Abkehr von der reinen Koordination dezentraler Erhebungen verstanden wird, vom BIGA jedoch nur als redaktionelle Präzisierung des Antrags auf Fortsetzung des Systems der Koordination angesehen wird.

43 Schlussfolgerungen

431 Vorbemerkung

Die Geschäftsprüfungskommission muss sich im weiten Bereich der Statistiken beschränken. Sie konzentriert sich daher im wesentlichen auf die administrativen und organisatorischen Aspekte der Statistik und verzichtet auf inhaltliche Wertungen der Erhebungen. Sie macht daher auch keine Lösungsvorschläge zu Einzelfällen. Vielmehr legt sie dem Bundesrat die von ihr erkannten Probleme zur Prüfung vor und wirft dabei besondere Fragen auf, denen nachzugehen sein wird. Insgesamt muss sie vor allem die Führungsverantwortung des Bundesrates anrufen.

Jeder Umschreibung der Probleme und Lösungsansätze muss die Feststellung zugrunde gelegt werden, dass die Amtsphilosophie oder Amtspolitik zum Teil den Inhalt der Statistik bestimmt. Sie beeinflusst die Ausgestaltung von Erhebungen, ihre Durchführung und Auswertung. Dem ist bei der Regelung der Zuständigkeiten und Abläufe Rechnung zu tragen.

Im Laufe der Inspektion sind der Geschäftsprüfungskommission insbesondere die folgenden *Spannungsfelder* aufgefallen:

Politik – Wissen: Je nach dem dient eine Statistik in erster Linie als Hilfsmittel für die Definition und Verwirklichung der Politik eines Amtes oder anderer Benutzer oder sie dient eher als Teil des öffentlichen Informationssystems der allgemeinen Wissensvermittlung.

Amtsinteresse – Gesamtinteresse: Je nach dem wird eine Statistik als besser gewertet, wenn die Fragestellung von konkreten, praktischen Amtsinteressen (nach Grundlagen für anstehende Entscheide) geleitet ist oder sie gilt als besser, wenn sie die allgemeinen und grundsätzlicheren Aspekte eines Gesamtinteresses (an Information über gesellschaftliche Belange) betont.

Aufwand – Qualität: Entweder soll das Statistikwesen im Bund vor allem mit möglichst geringem Aufwand organisiert werden. Dies bedingt eine klare Ausscheidung von abschliessenden Zuständigkeiten, einen minimalen Koordinationsaufwand und Reibungsverlust. Diese Erfordernisse lassen sich sowohl dezentral (fachorientiert) wie zentral (systembezogen) erfüllen. Oder aber es soll eine optimale Qualität der Ergebnisse für möglichst viele Benutzer sichergestellt werden. Dies bedingt, dass Spezialisten des Sachbereichs und der Statistik zusammenarbeiten und einen Ausgleich in den erwähnten Spannungsfeldern herstellen.

Koordination – Konzentration: Je nach dem, welchem Prinzip der Vorzug gegeben wird, lässt man die Vorzüge des bereichsspezifischen Sachbezugs, den eine dezentrale Organisation bringt, überwiegen, oder aber jene der inneren Übereinstimmung und Ganzheitlichkeit der Statistiken, den die Konzentration in einem Amt in sich birgt.

Diese Spannungsfelder entsprechen durchaus dem Mehrzweckcharakter der Statistik. Wenn sie zwischen zwei Bundesämtern zu einem schier unlösbaren Konflikt geführt haben, so handelt es sich dabei (wie auch anderswo schon festgestellt) um einen Konflikt unter Personen in der Verwaltung, die sich mit einer bestimmten Problemsicht, die ihrer amtlichen Funktion entspricht, identifizieren. Verschärft wird der Konflikt durch Führungsmängel. Diese zeigen sich darin, dass den bisherigen Koordinationsinstanzen die notwendigen Entscheidungskompetenzen nicht erteilt worden sind oder solche Kompetenzen nicht genutzt und geachtet werden. Dies gilt für den Koordinationsausschuss, dem nur beschränkte Kompetenzen zugestanden worden sind, die zudem nicht gewahrt werden. Es gilt ebenso für die Koordinationsaufgabe des BFS, das nicht mit einem entsprechenden Weisungsrecht versehen wurde. Schliesslich betrifft es auch das ungeklärte Verhältnis dieser Instanzen zur verwaltungsexternen Kommission für Konjunktur- und Sozialstatistik. Die Mängel werden in den ge-

schilderten Beispielen missglückter Zusammenarbeit sichtbar, sowie im ungelösten Konflikt zwischen BFS und BIGA.

Typisch für die Handlungsweise der Verwaltung wie auch für die Einflussmöglichkeiten der Geschäftsprüfungskommission ist in dieser Situation der Griff zu organisatorischen und institutionellen Lösungsversuchen. Diese sind jedoch nur zweitbeste Wahl. An sich bilden die skizzierten Spannungsfelder nämlich den gesunden Rahmen für den nötigen verwaltungsinternen und externen Dialog; es wäre Aufgabe der Verantwortlichen aller Stufen, im Einzelfall den optimalen Ausgleich der Interessen zu schaffen. Das Bedürfnis, die Spannung zugunsten des einen oder andern Pols aufzuheben, ist ein Schwächezeichen.

Für die *Würdigung der Mängel im einzelnen* sollten sich Bundesrat und Verwaltung in erster Linie an der Liste der Doppelspurigkeiten, qualitativen Probleme und Lücken in der Bundesstatistik orientieren, welche das BFS für die Geschäftsprüfungskommission erstellt hat. Darin wird einerseits deutlich gemacht, dass das pragmatische Wachstum der Bundesstatistik nach den Bedürfnissen der zuständigen Fachämter ein Ungleichgewicht in der statistischen Erfassung gesellschaftlicher Verhältnisse gebracht hat. Während gewisse Bereiche, wie die Landwirtschaft, statistisch dicht erfasst werden, sind die Angaben über gesellschaftspolitische Fragen oft sehr mager. Vor allem aber bildet die Liste ein eigentliches Arbeitsprogramm für die künftigen Koordinationsbemühungen im Statistikbereich.

Die nach dem heute geltenden System der dezentralen Organisation erforderliche Koordination stellt hohe Anforderungen an die Gesprächsbereitschaft und an das gegenseitige Vertrauen unter den Bundesämtern. Dieses Zusammenwirken wird dadurch erschwert, dass jedes Bundesamt überzeugt ist, dass es seine Statistiken am besten mache. Zur Koordination ist man meist bereit, jedoch soll sie durch das eigene Amt erfolgen. Daher kommt es, dass die nötige Mitsprache oft nicht oder nur zu spät gewährleistet wird und so elementare Grundsätze der Koordination verletzt werden.

Dies gilt zum Teil (etwa in Bezug auf das Publikationskonzept) auch für das BFS selber. Das Amt neigt heute eher zur Förderung der Eigenproduktion als zur Förderung der Koordination unter den Leistungen anderer Ämter. Möglicherweise sollte es mit viel grösserem Schwergewicht ein Organ für Beratung und Organisation im Statistikbereich darstellen.

Vor allem aber neigt das BIGA zu sehr zu einem Eigenleben im Bereiche der ihm übertragenen Konjunktur- und Sozialstatistiken, eine Haltung, die es mit Hinweis auf die beratende ausserparlamentarische Kommission abschirmt. Nach den Erfahrungen der Geschäftsprüfungskommissionen sind jedoch solche verwaltungsexterne Kommissionen für die praktische Lösung verwaltungsinterner Koordinationsfragen ungeeignet.

Auch der Bundesrat hat seine Führungsverantwortung im Bereich der Statistiken ungenügend wahrgenommen. Obwohl der Konflikt zwischen dem BFS und dem BIGA seit langem bekannt ist, haben weder die beiden zuständigen Departementsvorsteher noch der Gesamtbundesrat die nötigen Schritte zu seiner Beilegung unternommen. *Das jüngste Beispiel* dafür stammt aus einer Zeit, in welcher die Inspektion der Geschäftsprüfungskommission bereits hängig war: Am

4. September 1985 hat der Bundesrat das BIGA mit der Revision von 9 Konjunktur- und Sozialstatistiken beauftragt. Dabei hat er seinen eigenen Beschluss aus dem Jahre 1954 über die Einsetzung eines Koordinationsausschusses verletzt, ohne dessen Zustimmung keine Kredite bewilligt werden sollten. Ebenso hat er seine Verordnung von 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter bzw. die Verordnung zum Bundesgesetz über die Konjunkturbeobachtung und Konjunkturerhebungen mit Bezug auf die Koordinationsfunktion des BFS übergangen. Dem sind freilich ähnliche Unterlassungen der beiden zuständigen Ämter vorausgegangen: Einerseits hat das Bundesamt für Statistik die ihm zustehenden Koordinationsmittel nicht genutzt, andererseits hat das BIGA das Verfahren über den Koordinationsausschuss, das es selber gegenüber der Geschäftsprüfungskommission als Lösung empfohlen hat, umgangen. Offenbar wurde schliesslich das Bundesamt für Organisation nicht begrüsst, obwohl das Projekt Folgen in den Bereichen Organisation und Datenverarbeitung zeitigen muss.

Im Zusammenhang mit diesem Geschäft sind Fragen zum Umfang der Inspektionsrechte der Geschäftsprüfungskommission aufgetaucht, die noch zwischen ihr und dem Bundesrat erörtert werden müssen. Mangels ausführlicher Information schliesst die Kommission aufgrund ihrer Anhörungen, dass der Einbezug des BFS in die Koordination des Revisionspaketes mangelhaft war, dass ein hinreichendes statistisches Globalkonzept für das Revisionspaket noch aussteht und dass der vom BIGA angemeldete Stellenbedarf umstritten war. Welche Beziehung der Bundesrat zwischen seiner Entscheidung zugunsten der teilweisen Konzentration der Statistiken und dem Revisionspaket hergestellt hat, und wie verhindert werden soll, dass dieser Auftrag die gesetzliche Regelung präjudiziert, kann die Geschäftsprüfungskommission mangels entsprechender Unterlagen nicht beurteilen. Die Auskunft des Bundesrates an die Kommission (vgl. *Anhang 2*) vermag jedenfalls die Zweifel nicht zu beseitigen, die die Kommission aus ihrer Inspektion gewonnen hat.

433 Erwogene Lösungsansätze

Die Geschäftsprüfungskommission fühlt sich weder berufen noch in der Lage, dem Bundesrat konkrete Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Sie möchte es jedoch nicht unterlassen, dem Bundesrat bei der bevorstehenden Prüfung des Problemkreises jene Erwägungen mitzugeben, die sie zum Thema angestellt hat:

Allgemein sind Statistiken auf die zu lösenden Probleme und die zu treffenden Entscheide auszurichten. Zugleich darf jedoch das ganzheitliche, systematische statistische Denken nicht vernachlässigt werden. Aus dieser Forderung sind weniger organisatorische Folgerungen als solche für den Verfahrensablauf zu ziehen: Die Mitwirkung der Stellen, welche den je gegensätzlichen Standpunkt vertreten, ist in jedem Einzelfall in geeigneter Weise sicherzustellen.

Wichtig scheint der Geschäftsprüfungskommission, dass der *direkte Kontakt* zwischen dem materiell zuständigen Fachamt und den privaten Kreisen, von denen statistische Daten verlangt werden, ungehindert weiterbesteht. Aus diesem Kontakt gewinnt das Fachamt seine Fragestellungen.

Auch die *Interpretation und Verwertung* der statistischen Ergebnisse, sowie ihre Kommentierung im Verhältnis nach aussen sind Sache des Fachamtes, soweit dieses nicht einen klar umschriebenen Teil dieser Aufgabe dem BFS überlässt.

Für die *Bestimmung der Fragen* ist hingegen über das Fachamt hinaus der Beizug Dritter (in der Verwaltung – hier vor allem das BFS – und im privaten Bereich – insbesondere bei den Wirtschaftsorganisationen) erforderlich. Jede Erhebung muss rechtzeitig departementsübergreifend koordiniert werden. Zur Erfüllung dieser Forderung bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Entweder liegt die Hauptverantwortung beim Fachamt. In diesem Falle muss dem BFS ein Mitwirkungsrecht gewährt werden (z.B. in der Form eines Genehmigungsrechtes für die Fragebogen). Oder die Hauptverantwortung wird dem BFS übertragen. Dann muss dem Fachamt ein Mitwirkungsrecht zugesprochen werden (z.B. ein Antragsrecht für Fragestellungen). Für jede Statistik ist unter Einbezug sämtlicher Gesichtspunkte zu prüfen, welche der beiden Lösungen angemessen ist. Hätte z.B. für die Abstimmung der Beschäftigungsstatistik und der Betriebszählung 1985 eine dieser Regelungen gegolten, hätten die verwirlichen Begriffsunterschiede beseitigt werden können.

Für sämtliche Statistiken einheitlich zu regeln sind jedenfalls die Fragen der statistischen Erhebungsmethodik und der Harmonisierung. Hiefür sind unter der *fachtechnischen Kompetenz des Bundesamtes für Statistik fachtechnische Richtlinien* zu erlassen. Dabei ist die Mitwirkung aller betroffenen Ämter sicherzustellen. Allenfalls eignet sich dafür die Vorarbeit in einem Koordinationsausschuss. Eine wichtige Anforderung an die methodische Koordination liegt in der einheitlichen Abgrenzung der Kategorien, welche in den verschiedenen Befragungen verwendet werden. Die Ergebnisse verschiedener Statistiken können nur zusammengefügt werden, wenn die verwendeten Begriffe einheitlich sind.

Die *elektronische Verarbeitung* der erhobenen statistischen Daten ist entweder zentral oder mindestens so durchzuführen, dass die Ergebnisse für alle interessierten Stellen rasch zugänglich sind. Im übrigen kann die Koordination im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung, die primär Geräte und Programme standardisieren kann, zwar einen Anstoss zur Harmonisierung leisten, diese jedoch nicht sicherstellen.

Das Problem des *Datenschutzes* wird in anderem Zusammenhang und von anderen Gremien zur Zeit geprüft, sodass hier nicht weiter darauf einzutreten ist, welche Datenschutzprobleme die verschiedenen Informationssysteme im Bund darstellen.

Über diese grundsätzlichen Erwägungen hinaus hat die Geschäftsprüfungskommission auch *einige Überlegungen zu besonderen Problemkreisen* angestellt, die erwähnt zu werden verdienen:

Koordination der Statistiken sollte stets auch *im Hinblick auf die Informationslieferanten* betrieben werden. Grundsätzlich sollte eine Gemeinde, ein Unternehmen oder ein Haushalt jährlich nur einen Fragebogen zum gleichen Thema beantworten müssen. Dies bedeutet, dass die Koordinationskompetenz unter Umständen auch den Zwang zur Zusammenlegung von Erhebungen beinhalten sollte. So wie es im Kanton Solothurn möglich geworden ist, anstelle von bis zu 13 Befragungen bei den Landwirten nur eine einzige jährliche Erhebung durch-

zuführen, sollte es auch in anderen Bereichen und auf Bundesebene möglich sein, solche Zusammenfassungen zu erreichen. Zur Lösung der Probleme der Komplexität und des Datenschutzes wären in diesem Falle geeignete Verfahren zu entwickeln.

Gleichzeitig mit der inhaltlichen wäre auch eine *zeitliche Koordination* der Erhebungen zu erstreben. Durch geeignete Arbeitsplanung und Prioritätensetzung sollten die benötigten Daten den Ämtern rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden können.

Für die verwaltungsinterne Koordination wäre es bis zum Erlass des Statistikgesetzes denkbar, den *Koordinationsausschuss* von 1954 wieder zu beleben. Der Hauptmangel jenes Ausschusses lag im Fehlen einer fachkundigen Unterstützung im BFS. Seit der Schaffung einer Koordinationsstelle für Statistik im BFS hat dieses Amt es in der Hand, den Ausschuss effizienter zu führen. Voraussetzung dafür wäre, dass der Bundesrat die konsequente Anwendung des Koordinationsverfahrens durchsetzte. Allenfalls wäre die Zuständigkeit des Ausschusses auf bestehende Statistiken auszudehnen.

Alternativ oder als Ergänzung dazu wäre *ein Verfahren denkbar*, das bei Meinungsdivergenzen zwischen dem BFS und dem Fachamt *zu verbindlichen Entscheidungen führen würde*. Da sich die Ämter scheuen, in diesen Belangen den Bundesrat anzugehen und dieser damit überfordert scheint, könnte der Weiterzug des Streites an ein Gremium vorgesehen werden, welches unter dem Bundeskanzler die Generalsekretäre der betroffenen Departemente und das Bundesamt für Organisation umfassen könnte. Die Kommission ist sich allerdings bewusst, dass neue Organe nur geschaffen werden sollten, wenn eine Aufgabe mit den bestehenden Mitteln nicht erfüllt werden kann.

In Bezug auf das BFS stellt sich die Frage, ob diesem nicht vermehrt Funktionen der Dienstleistung gegenüber andern Ämtern übertragen werden sollten. Es hätte insbesondere *Aufgaben der Beratung und der Organisationshilfe* für statistikführende Ämter zu erfüllen. Als Vorbild könnte das Bundesamt für Organisation im Bereich der Datenverarbeitung gelten. Aufgrund einer Gesamtkonzeption der Bundesstatistik hätte eine klar umschriebene Arbeitsteilung die Eigenproduktion des BFS auf jene Bereiche einzugrenzen, für die eine Konzentration erforderlich wäre.

Unbeantwortet bleibt schliesslich die *Frage, welche Statistiken des Bundes abgebaut oder aufgehoben werden könnten*. Die Inspektion hat gezeigt, dass die Bundesämter nur ungenügende Kenntnisse darüber haben, welchem Interesse die von ihnen erhobenen Statistiken entsprechen. Diese Kenntnisse sind zu verbessern, damit gestützt darauf Entscheidungen getroffen werden können. Eine entsprechende Untersuchung, wie sie in den Ziffern 413 und 424 hiernach angeregt wird, sollte nach Möglichkeit ausfindig machen, welchen Empfängergruppen eine Statistik dient und wie intensiv deren Interesse an der Statistik ist. Darüber hinaus aber sollte sie auch darstellen, wer in der Bundesverwaltung für Erhebung, Auswertung und Publikation zuständig ist, wie die entsprechenden Arbeiten mit Hilfe der Informatik besser koordiniert werden könnten, wie die Qualität der Aussagen gesichert und der Datenschutz (v. a. bei zunehmender regionaler Aufgliederung) gewährleistet werden kann.

44 Empfehlungen

Gestützt auf den vorstehenden Bericht hat die Geschäftsprüfungskommission dem Bundesrat folgende Empfehlungen überwiesen:

441 Grundsätze

441.1

Die Politik des Bundes im Bereich der Statistiken ist zur Zeit zu sehr eine Politik der Bundesverwaltung und nicht des Bundesrates. Der Bundesrat sollte seine Führungsverantwortung in diesem Bereich wahrnehmen. Zu seiner Entlastung empfiehlt es sich, ein Führungsorgan einzusetzen, das mit Kompetenzen ausgestattet ist und nötigenfalls eine Schiedsrichteraufgabe übernehmen kann.

441.2

Neue statistische Projekte sind unter Einbezug der bestehenden Statistiken umfassend zu koordinieren. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich inskünftig gegen Kredite und Personalbegehren im Bereich der Statistiken des Bundes wenden, die nicht auf eine verlässliche Gesamtkonzeption abgestützt sind.

441.3

Im Hinblick auf das Statistikgesetz ist auf geeignete Weise (vgl. die Ziffern 424 und 425 hiernach) abzuklären, welche der zahlreichen Statistiken notwendig, nützlich oder nur wünschbar sind. Dabei sind Notwendigkeit und Form der Publikation zu überprüfen.

442 Massnahmen

442.1

Zwischen dem BIGA und dem BFS hat die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in einem Ausmass gelitten, das im Interesse der Sache nicht mehr geduldet werden kann. Die Gründe, die über rein persönliche Differenzen hinausführen, sind in diesem Bericht geschildert. Der Bundesrat sollte die Bereitschaft zur rechtzeitigen Koordination durch einen Führungsentscheid wiederherstellen. Dies ist für die Revisionen der Konjunktur- und Sozialstatistiken des BIGA nachzuholen; allgemein sind die Differenzen zu beseitigen, bevor das Statistikgesetz den Eidgenössischen Räten vorgelegt wird.

442.2

Der Bereich der Statistiken des Bundes ist als Querschnittsmassnahme im Anschluss an das Effizienzsteigerungsprojekt EFFI zu analysieren und zu rationalisieren. Dabei sind gegebenenfalls aussenstehende Experten beizuziehen.

442.3

Im Rahmen der Querschnittuntersuchung oder durch die laufende Koordination durch das BFS sind Erhebungen bei Informationslieferanten soweit möglich durch Verwaltungsdaten zu ersetzen oder zu ergänzen.

442.4

Die Kenntnisse der Verwaltung über die effektive Benützung der erhobenen Statistiken sind durch geeignete Verfahren zu verbessern. Gestützt darauf ist zuhanden der Geschäftsprüfungskommission eine Übersicht über das Benutzerinteresse an den statistischen Erhebungen des Bundes zu erstellen.

442.5

Insbesondere ist das Benutzerinteresse dadurch zu ermitteln, dass Statistiken des Bundes grundsätzlich nur gegen Leistung von Gebühren abgegeben werden. Massgeblich für die Berechnung der Gebühr sind dabei die Weisungen des Bundesrates vom 19. März 1984. Entsprechend hat die Gebühr nicht nur die Druckkosten, sondern den Erhebungsaufwand angemessen abzudecken. Dabei ist die unentgeltliche Mitwirkung der Benutzer bei der Erhebung von Daten anzurechnen. Auch innerhalb der Verwaltung ist durch interne Verrechnung der Kosten oder anderweitig den Benützern sichtbar zu machen, welche Kosten sie verursachen. Soweit Gratisabonnemente aufrecht erhalten bleiben, ist ihre Verlängerung periodisch von einer Bestätigung des Benutzerinteresses abhängig zu machen. Beim Betrieb von STATINF ist eine interne Benutzerstatistik zu erstellen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Bundesrat gebeten, ihr bis zum 1. September 1986 darüber Bericht zu erstatten, welche Folge er dieser Inspektion bis dahin gegeben habe oder noch geben wolle.

45 Nachtrag

Nach der Verabschiedung des vorliegenden Berichts hat der Bundesrat in einer schriftlichen Stellungnahme und an einer mündlichen Aussprache den Vorwurf der mangelnden Wahrnehmung seiner Führungsverantwortung zurückgewiesen und die neueste Entwicklung des Geschäftes dargelegt. Diese soll hier erwähnt werden, da sie zeigt, dass ein Inspektionsbericht die Wahrnehmungen der Geschäftsprüfungskommission immer nur zu einem bestimmten Zeitpunkt festhält:

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und Eidgenössische Departement des Innern haben sich vor kurzem darauf geeinigt, in Übereinstimmung mit dem vorgesehenen Statistikgesetz die Direkterhebungen auch im Bereich der Wirtschaftsstatistik beim Bundesamt für Statistik zusammenzulegen. Für die Abgrenzung der Direktstatistiken von den Indirektstatistiken im einzelnen ist eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden. Es besteht die Absicht, für künftige Ko-

ordinationsprobleme eine ständige Koordinationsgruppe zu schaffen, der eine Untergruppe angehören soll, die sich besonders mit den Konjunktur-, Sozial- und Wirtschaftsstatistiken befassen würde.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt von dieser Entwicklung mit Befriedigung Kenntnis und stellt fest, dass damit die heute zuständigen Departementsvorsteher bereits wichtige Schritte zur Lösung des Jahrzehnte alten Problems, das sie angetreten haben, vorgenommen haben.

Damit wird den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission in einem zentralen Bereich bereits teilweise entsprochen. Die Kommission wird auf den gesamten Problemkreis nach Erhalt des Berichtes des Bundesrates zurückkommen.

Zuordnung der Wirtschaftsstatistiken

(Erfasst sind nur die Erhebungen mit Befragung; die Liste zeigt auf, dass der heutigen Arbeitsteilung keine nach einem Gesamtkonzept der Wirtschaftsstatistik ausgerichtete funktionale oder bereichsspezifische Gliederung zugrundeliegt)

A. Wirtschaftsstatistiken im engeren Sinne

1. *Wirtschaftsstatistiken des BIGA*

- Lohn- und Gehaltserhebung
- Lohnsätze
- Landesindex der Konsumentenpreise
- Mietpreiserhebung
- Grosshandelspreisindex
- Haushaltserhebungen
- Umsätze im Detailhandel
- Beschäftigungsstatistik
- Arbeitsstreitigkeiten
- Produktionsstatistik
- Auftragsverhältnisse in Industrie + Baugewerbe
- Beschäftigungssituation von Neuabsolventen der Hochschulen

2. *Wirtschaftsstatistiken des BFS*

- Betriebszählung
- Buchhaltungsergebnisse von Unternehmungen
- Betreibungen und Konkurse

3. *Wirtschaftsstatistiken anderer Ämter:*

- *Institut für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich*
- Konjunkturtest
- *Bundesamt für Konjunkturfragen*
- Konsumentenstimmungsindex

B. Wirtschaftsstatistiken im weiteren Sinne

1. *Wirtschaftsstatistiken des BIGA*

- Schlachtungen
- Wohnbaustatistik
- Leerwohnungsstatistik

2. *Wirtschaftsstatistiken des BFS*

- Pensionskassenstatistik
- Gütertransportstatistik
- Statistik der Hotel- und Kurbetriebe
- Statistik der Parahotellerie
- Touristenbefragungen
- Landwirtschafts- und Gartenbauzählung
- Obstbaumzählung
- Schweinezählung
- allgemeine Viehzählung
- repräsentative Viehzählung
- Forststatistik
- Holzverbrauchsstatistik
- Krankenhausstatistik

3. *Wirtschaftsstatistiken anderer Ämter:*

- *Bundesamt für Forst- und Landschaftswesen*
- Industrierholzerhebung
- Vorrat an Fichten-, Tannen-, Rund- und Schnittholz
- *Bundesamt für Umweltschutz*
- Berufsfischfangstatistik
- *Eidgenössische Finanzverwaltung*
- Budgets der öffentlichen Verwaltungen
- Rechnungsergebnisse der öffentlichen Verwaltungen, Anstalten und Betriebe
- *Eidgenössische Alkoholverwaltung*
- Obstintensivkulturen
- Kartoffelernteschätzung
- *Bundesamt für Landwirtschaft (Forschungsanstalt Tänikon)*
- Buchhaltungsergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebe
- *Bundesamt für Konjunkturfragen*
- Bauerhebung
- *Bundesamt für Energiewirtschaft*
- Bilanz und Erfolgsrechnung aller schweizerischen Elektrizitätswerke
- Erzeugung und Verwendung elektrischer Energie
- Verbrauch elektrischer Energie
- Verbrauch von primären und sekundären Energieträgern
- Heizölvorrat
- Energieverbrauch in der Wirtschaft

Der Schweizerische Bundesrat

An die Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates
Sektion EDI
zHv Herrn Nationalrat Karl Weber-Schwyz
3003 Bern

Statistiken des Bundes

Sehr geehrter Herr Präsident

Mit Brief vom 28. November 1985 haben Sie den Bundesrat um einige ergänzende Auskünfte zu seinem Amtsbericht vom 6. November 1985 ersucht. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die Vorbereitung des Revisionspaketes von Konjunktur- und Sozialstatistiken ist in enger Zusammenarbeit mit der Kommission für Konjunktur- und Sozialstatistik (KOKOS), dem beratenden Organ des Bundesrates, erfolgt. In dieser Kommission sind sowohl das Bundesamt für Statistik (BFS) durch dessen Direktor als auch das Bundesamt für Konjunkturfragen (BFK) vertreten. Zudem nimmt der für die Koordination der Bundesstatistiken verantwortliche Mitarbeiter des BFS an den Sitzungen der KOKOS ohne Stimmrecht teil. Die KOKOS hat die grundlegende Revisionsbedürftigkeit der erwähnten Statistiken bejaht, sich jedoch zum notwendigen Mehrbedarf an Ressourcen nicht ausgesprochen. Aufgrund der grossen wirtschaftspolitischen Bedeutung waren von seiten des BIGA die Ziele der einzelnen Statistikrevisionen formuliert und mit der KOKOS diskutiert worden, worauf der Vorschlag eines umfassenden Revisionspaketes erarbeitet wurde. Die Umsetzung dieser generellen Zielsetzung wird Aufgabe des Leitungsstabs sein, in dem das BIGA mit drei, das BFS und das BFK mit je einem Vertreter repräsentiert sein wird. Eine weitergehende Ausarbeitung des Konzeptes war nicht vorgesehen, da zuerst die Sicherstellung der Ressourcen gewährleistet werden sollte.

Der Revisionsauftrag an das BIGA gemäss BRB vom 4. 9. 1985 steht nicht in Widerspruch zum BRB vom 8. 3. 1982 über die künftige Ausgestaltung der Bundesstatistik. Wegen der noch ungeklärten organisatorischen Fragen im BRB vom 8. 3. 1982 wurde im BRB vom 4. 9. 1985 ausdrücklich festgehalten, dass diesem Beschluss keine präjudizierende Wirkung für die künftige Organisation der Bundesstatistik zukommt. Aus Gründen der Dringlichkeit hat sich der Bundesrat jedoch entschieden, mit der Inangriffnahme der Revisionsarbeiten nicht bis zur Realisierung allfälliger organisatorischer Massnahmen zuzuwarten. Der Bundesrat geht dabei davon aus, dass das BIGA und das BFK bei der Revision der Konjunktur- und Sozialstatistiken, die einen bedeutenden Teil der gesamten Wirtschaftsstatistik bilden, den Anforderungen eines wirtschaftsstatistischen

Wirtschaftsstatistik bilden, den Anforderungen eines wirtschaftsstatistischen Gesamtkonzepts Rechnung tragen. Zu diesem Zweck ist eine enge Zusammenarbeit zwischen BIGA, BFS und BFK vorzusehen, wobei das BFS als Fachamt für methodisch-konzeptionelle Fragen vor allem bei der Erarbeitung des wirtschaftsstatistischen Gesamtkonzepts mitwirken wird.

Das Bundesamt für Organisation (BFO) ist beim jetzigen Stadium der Vorbereitung des Revisionspaketes, wo statistikpolitische Grundzielsetzungen und konzeptionelle Fragen im Vordergrund stehen, noch nicht beigezogen worden. Eine enge Zusammenarbeit mit dem BFO wird sich ergeben, sobald die Realisierung des Konzeptes vorbereitet wird.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

3003 Bern, 16. Dezember 1985

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Furgler

Der Bundeskanzler: Buser

5 Überprüfung des Berichtes über das Projekt EFFI – Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung

51 Überblick

Das Bundesamt für Organisation entwickelte 1983 ein Effizienzsteigerungsprogramm für die Allgemeine Bundesverwaltung. Dieses sah eine methodische Überprüfung aller Ämter unter fachlicher Betreuung vor. Die Untersuchung sollte bis 1987 dauern. Der Bundesrat entschied sich 1984 stattdessen für ein rascheres und weniger methodisches Vorgehen, das innert Jahresfrist ein Einsparungspotential der Verwaltung ausweisen sollte. Dieses ist bis Ende 1987 zu realisieren.

Der Bundesrat verlangte damit von der Verwaltung eine Sonderanstrengung für sparsames und wirtschaftliches Handeln. Ziel des Projektes war, dringend notwendigen Handlungsspielraum für neue und wachsende Aufgaben zu schaffen und die Arbeitszeitverkürzung auf den 1. Juni 1986 ohne zusätzliches Personal aufzufangen. Konkret sollten bis 1987 kumulativ mindestens 3 Prozent der Stellen, 5 Prozent der Arbeitsstunden und 5 Prozent der allgemeinen Ausgaben und der Kredite für Fahrnis eingespart werden.

Das im Bericht EFFI ausgewiesene Einsparungspotential beträgt 922 Stellen, 2 288 000 Stunden und 16 933 000 Franken. Damit ist die Zielvorgabe bei den Stellen und Sachausgaben leicht übertroffen, bei den Arbeitsstunden nicht ganz erreicht.

Zusätzlich liegen Vorschläge für weitere Einsparungsmöglichkeiten vor, die jedoch zu wenig auf ihre Realisierbarkeit geprüft worden sind, um an EFFI angerechnet zu werden. Es handelt sich vor allem um Querschnittsmassnahmen, d. h. Massnahmen die über die ganze Bundesverwaltung wirksam werden sollen.

Von den 922 Stellen sind 474 Personalabbau bei Aufgaben, die mit einer reduzierten Anzahl Stellen erfüllt werden können. 316 Stellen sind solche, die dank EFFI trotz nachweisbarem Volumenwachstum nicht zusätzlich notwendig werden. 66 Stellen sind das Ergebnis der Aktion Aufgabenüberprüfung in der Bundesverwaltung, das an das Projekt EFFI angerechnet worden ist. Schliesslich stammen 66 weitere Stellen aus zwei Organisationsüberprüfungen des Bundesamtes für Organisation im EMD. Die freigesetzten Stellen werden abgesehen vom Abbau von 130 befristet bewilligten Stellen ausschliesslich in den Departementen verwendet, aus denen sie stammen. Im Hinblick darauf haben die Ämter im Rahmen von EFFI neben dem Einsparungspotential auch den zusätzlichen Stellenbedarf bis 1987 angemeldet. Den 922 eingesparten Stellen stehen damit 516 Stellen für neue gesetzliche Aufgaben, 369 Stellen für Aufgaben mit nachgewiesenem Volumenwachstum und 145 Stellen für die Einführung der Arbeitszeitverkürzung in der Zollverwaltung gegenüber (Total 1030). Zudem ist der heutige Stellenbestand bis Ende 1986 um die mit dem Voranschlag 1984 befristet bewilligten 130 Stellen zu vermindern. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass mit dem Ergebnis von EFFI rund zwei Drittel der im Rahmen des Projektes angemeldeten Stellenbegehren abgedeckt werden können. Die angemeldeten Stellen sind jedoch vom Bundesrat noch nicht geprüft worden.

Insgesamt stellt der Bundesrat fest, dass EFFI seine Zielsetzungen im wesentlichen erreicht habe. Da dies für alle Departemente gelte, sind keine gezielten Organisationsüberprüfungen durch das Bundesamt für Organisation oder durch externe Unternehmensberater vorgesehen. Solche Massnahmen können sich aber aus der Prüfung der zusätzlichen Vorschläge, insbesondere der Querschnittsmassnahmen ergeben.

52 Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

521 Zur Zielsetzung

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich bereits im Rahmen ihrer Inspektion zur Stellenbewirtschaftung im Eidgenössischen Militärdepartement mit den Vorarbeiten zu EFFI befasst und sich für ein wirksameres System (entsprechend dem Vorentwurf des Bundesamtes für Organisation oder der Gemeinkostenwertanalyse GWA) eingesetzt. Das nun gewählte Vorgehen hat allerdings den Vorteil, dass es rascher und kostengünstiger zu einem sichtbaren Resultat geführt hat.

Die Beurteilung des Projektes hängt davon ab, welchen Massstab man anlegt. Im Bericht über die *Richtlinien der Regierungspolitik 1983 bis 1984* hat der Bundesrat seine Absicht bekundet, den zusätzlichen Stellenbedarf dieser Legislaturperiode soweit wie möglich mit Hilfe der Aufgabenüberprüfung und der Aktion EFFI zu decken. Ein Vorbehalt ist nur für aussergewöhnliche Verhältnisse angebracht worden. Aus heutiger Sicht scheint die *Zielsetzung von EFFI nicht genügend*, um diese Absicht zu verwirklichen.

Die Vorgaben von EFFI erscheinen mit 8 Prozent Einsparung an Stellen und Arbeitsstunden weniger hart als jene anderer Methoden. Dieser Eindruck wird durch den Umstand verschärft, dass die Ergebnisse der Aktion Aufgabenüberprüfung, welche selber 3–5 Prozent Einsparungen hätte bringen sollen, an EFFI angerechnet wurden (effektiv betrug die Einsparungen nur 0,25%). Das Beispiel des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zeigt, dass jene Zielsetzungen erfüllbar waren und dass darüber hinaus die Vorgaben von EFFI noch verschärft werden konnten. Da das Projekt EFFI in der durchgeführten Form keine Differenzierungen nach den Möglichkeiten und Bedürfnissen der einzelnen Bundesämter vorschrieb, musste es sich auf ein Mittelmass an Rationalisierungspotential und -willen ausrichten. Das Ergebnis von EFFI sagt nichts darüber aus, ob in der Allgemeinen Bundesverwaltung noch ein zusätzliches Rationalisierungspotential besteht. – Die Geschäftsprüfungskommission selber ist überzeugt, dass ein solches Potential weiterhin besteht und ausgeschöpft werden muss.

In ihrem Bericht vom 15. Mai 1984 über die Inspektion der Stellenbewirtschaftung im Eidgenössischen Militärdepartement hatte die Geschäftsprüfungskommission den Bundesrat gebeten, mit EFFI dafür zu sorgen, dass die Bemühungen aller Dienste der Allgemeinen Bundesverwaltung um die Optimierung ihrer Leistungsfähigkeit über mehrere Jahre hinaus miteinander verglichen werden können. Dieser Wunsch lässt sich mit EFFI, so wie es durchgeführt worden ist, nicht erfüllen.

Die Zielsetzung von EFFI schafft schliesslich dadurch eine Unsicherheit, dass nicht nur der tatsächliche Stellenabbau angerechnet werden durfte, sondern auch jene Stellen, die trotz nachgewiesenem Volumenwachstum nicht neu anbegehrt werden müssen. Der Einbezug des künftigen Stellenbedarfs ist zwar verständlich, macht jedoch aus EFFI eine Planung der gesamten Stellenbewirtschaftung. Der Erfolg der Aktion wird somit wesentlich davon abhängen, wie streng die jährliche Überprüfung des Volumenwachstums und seiner Deckungsmöglichkeiten im Rahmen des Voranschlags erfolgt.

522 **Zu den Ergebnissen**

Wird EFFI hingegen *an den eigenen Zielsetzungen gemessen*, so ist es als *erfolgreich* zu werten. Nicht nur sind die Vorgaben im wesentlichen erreicht, auch die Tatsache, dass zum ersten Mal durch die gesamte Allgemeine Bundesverwaltung hindurch ein Projekt verwirklicht worden ist, an dem grundsätzlich alle Beamten mitwirken konnten, ist erfreulich. EFFI hat gezeigt, dass die Verwaltung bereit und fähig ist, eine Sonderanstrengung zu erbringen und das Kostenbewusstsein zu fördern. Im Gegensatz zur Aktion Aufgabenüberprüfung, an der das Eidgenössische Militärdepartement gar nicht und andere Verwaltungszweige nur sehr beschränkt mitgearbeitet haben, gibt es kaum Verwaltungsstellen, die EFFI nicht oder ungenügend durchgeführt haben. Dies gilt auch für das EMD, in dem teils EFFI, teils die erfolgreiche Gemeinkostenwertanalyse GRAL vorgenommen worden ist. Die Parlamentsdienste führen parallel zu EFFI im Auftrag der Büros der eidgenössischen Räte eine Effizienzüberprüfung durch.

In ihrem Bericht über die Inspektion der Aktion Aufgabenüberprüfung in der Bundesverwaltung vom 21. Mai 1985 konnte die Kommission nicht abschliessend beurteilen, ob jene Aktion ihren Zweck erfüllt hatte. Es bestand jedoch der Eindruck, dass die Zielvorstellungen, welche mit der Aktion verbunden gewesen waren, nur teilweise erfüllt werden konnten. Dieser Eindruck wird durch das Ergebnis von EFFI bestätigt. Beinahe ein Drittel seiner Einsparungen entfallen auf Aufgabenreduktionen und -vereinfachungen. Das Projekt EFFI hat somit zum Teil dazu gedient, Möglichkeiten des Aufgabenabbaus, die im Rahmen der vorangehenden Aktion nicht erkannt oder genutzt worden sind, zur Geltung zu bringen. Zum Teil hat EFFI erst jene Vorgaben erfüllt, die schon für die Aufgabenüberprüfung gesteckt worden waren.

Die vorgenommene Verknüpfung von Aufgabenüberprüfung und Effizienzsteigerung ist grundsätzlich richtig. Grundlage und Ausgangspunkt jeder Rationalisierung muss die Prüfung der zu erfüllenden Aufgaben auf ihre Notwendigkeit sein. Sonst besteht die Gefahr, dass man sich bemüht, Arbeiten zu optimieren, auf die verzichtet werden könnte. Diese Gefahr besteht heute im Bund immer noch, wenn es auch EFFI gelungen sein mag, einen Teil der Schwächen der Aktion Aufgabenüberprüfung zu beheben.

EFFI ist damit wesentlich erfolgreicher als die Aufgabenüberprüfung. Ein ähnlicher Vergleich mit dem Projekt GRAL (GWA in der Gruppe für Ausbildung) oder der Optimierungsstudie der Firma Hayek (im Schulratsbereich) wäre zwar

verlockend. Die Kommission hat sich jedoch davon überzeugen lassen, dass sich die verschiedenen Projekte nicht unbesehen vergleichen lassen: EFFI erfasst eine unvergleichlich viel grössere Zahl von Mitarbeitern als die beiden anderen Projekte. Während die Hayek-Studie noch wenig konkrete Massnahmen enthält, sehen GRAL und EFFI bereits weitgehend konkretisierte Einzelmassnahmen vor. Diese sind bei EFFI rascher zu verwirklichen. EFFI soll bis 1987 8 Prozent Einsparungen an Stellen und Arbeitsstunden erbringen, GRAL bis 1989 15 Prozent und die Hayek-Studie bis 1991 10–12 Prozent. Die Kosten für die Durchführung von EFFI sind schliesslich wesentlich geringer als jene der beiden anderen Projekte.

523 Zu den Folgen

EFFI gemäss Bericht vom Oktober 1985 ist ein Plan, den es erst noch zu verwirklichen gilt. Es wird daher Sache der Departemente und des projektleitenden Ausschusses sein, das Projekt einer jährlichen *Erfolgskontrolle* zu unterziehen. Dies gilt sowohl für die in Aussicht gestellten Einsparungen, wie auch für den Eintritt der vorausgesagten Arbeitszunahme, mit der ein zusätzlicher Stellenbedarf begründet wird.

Da im Projekt EFFI vor allem solche Massnahmen einbezogen worden sind, welche innerhalb der einzelnen Bundesämter getroffen werden können, sind zahlreiche Rationalisierungsvorschläge ausser Betracht gefallen, die *Querschnittsaufgaben* betreffen (Beispiele: Finanz- und Personalwesen, Hausreinigungsdienst, Arbeitsabläufe). Diese müssen noch geprüft werden.

Der Bundesrat sieht gestützt auf die bisherigen Anstrengungen *keinen Anlass*, gegen einzelne Ämter *eine Sanktion wegen mangelhafter Mitarbeit am Projekt zu ergreifen*. Der Geschäftsprüfungskommission ist freilich nicht entgangen, dass das Projekt in den einzelnen Ämtern mit unterschiedlicher Qualität durchgeführt worden ist. In der Regel sind jedoch jene Ämter, die die Vorgaben nicht erreicht haben, von ihrem Departement nachträglich angewiesen worden, im erforderlichen Ausmass generelle Kürzungen vorzunehmen. Die Kommission kann daher aus den verfügbaren Unterlagen keine anderen Schlüsse ziehen als der Bundesrat. Hinweise auf Bereiche, in denen Organisationsüberprüfungen oder externe Untersuchungen nötig sind, mögen sich aus den Erfolgskontrollen bis Ende 1987 ergeben. Die Geschäftsprüfungskommission hat Verständnis für die Auffassung des Bundesrates, der Verwaltung, die intensiv mitgearbeitet habe, solle nicht eine neue Aktion zugemutet werden, bevor die alte abgeschlossen sei.

Organisationsüberprüfungen durch das Bundesamt für Organisation bilden das schärfste verwaltungsinterne Mittel, mit dem Strukturen und Abläufe von Bundesämtern untersucht werden können. Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Absicht des Bundesrates, die heute verwendeten Verfahren neu zu gestalten. Damit dieses Mittel den wachsenden Anforderungen an Organisation und Führung der Verwaltung angepasst werden kann, muss es methodisch verbessert werden. Unter anderem gilt es, die Probleme eines Amtes umfassender zu begreifen und in übergeordnete Zusammenhänge zu stellen. In diesem Sinne müssen die Methoden der Organisationsüberprüfung überarbeitet werden.

Neben den geschilderten Sonderanstrengungen bleibt auch in Zukunft eine straff geführte *Stellenbewirtschaftung* von zentraler Bedeutung: In einem geeigneten Verfahren und unter strenger Prioritätensetzung sind alle frei werdenden Stellen bestmöglich zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes zu nutzen.

524 Gesamtbeurteilung

Die Geschäftsprüfungskommission beurteilt EFFI insgesamt positiv. Das Projekt hat zu einer beachtlichen Anstrengung der Bundesverwaltung geführt und die ihm gesteckten Ziele erreicht. Es bleibt zu wünschen, dass das notwendige Kostenbewusstsein, das vielerorts verstärkt worden ist, auch in Zukunft kontinuierlich gefördert wird. Die Anstrengungen müssen weitergeführt werden, was insbesondere in den Bereichen der Erfolgskontrolle, der Querschnittsmassnahmen und der Stellenbewirtschaftung zum Ausdruck kommen muss.

Die meisten Beschränkungen in der Zielsetzung des Projektes erscheinen aus dem Bestreben, innert nützlicher Frist ein konkretes Ergebnis zu erzielen, verständlich. Der eigentliche Mangel des Projektes liegt im *fehlenden departementsübergreifenden Stellenausgleich*. Mit Ausnahme des Abbaus von 130 befristeten Stellen, der nicht nur von den seinerzeit begünstigten Departementen, sondern von allen proportional zu tragen ist, erfüllt EFFI das gesetzliche Gebot der interdepartementalen Stellenverschiebungen nicht. Das Begehren des Bundesrates um 145 Stellen für die Arbeitszeitverkürzung beim Zollpersonal ist Ausdruck dieses Mangels. Die eidgenössischen Räte haben daher den Bundesrat in einer Motion aufgefordert, «die Bemühungen zur weiteren Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung, mit Schwergewicht auf systematischer Gemeinkostenwertanalyse, fortzusetzen. Sofort ist eine angemessene zentrale Einsatzreserve für die interdepartementale Stellenbewirtschaftung zu schaffen, um dringenden neuen Bedürfnissen im Rahmen des geltenden Plafonds entsprechen zu können».

Aufgrund des Berichts EFFI ist die Geschäftsprüfungskommission zur Überzeugung gelangt, dass interdepartementale Stellenverschiebungen möglich bleiben. Um sie zu verwirklichen genügt es, dass der Bundesrat dazu den politischen Willen bekundet, indem er als Kollegialregierung handelt, statt als Versammlung der Departementsvorsteher. Die Geschäftsprüfungskommission glaubt insbesondere nicht, dass die Lösung günstig sei, wonach die freigespielten Stellen der alleinigen Verfügung der Departemente überlassen bleiben, aus denen sie stammen.

Der Erfolg des Projektes *EFFI bestätigt die bisherige Politik* der Eidgenössischen Räte im Bereich *der Stellenplafonierung*. Zu bedauern ist einzig, dass EFFI erst heute durchgeführt wird und der Bundesrat seine Verantwortung nicht schon früher wahrgenommen hat. Sonst wären für die gleiche Massnahme der Arbeitszeitverkürzung nicht zunächst 920, dann 560 und heute nur mehr 145 Stellen angebeehrt worden. Die Bundesversammlung wird somit gut daran tun, am Prinzip der Stellenplafonierung festzuhalten. Hingegen sollte sie bereit sein, das Prinzip flexibel zu handhaben. Dies setzt allerdings voraus, dass der Bundesrat über die Departementsgrenzen hinweg klare Prioritäten setzt. Gestützt

auf Ziele und Mittel zur Erfüllung der Bundesaufgaben ist es Sache des Bundesrates, die Entscheidungskompetenzen zwischen sich und den Departementen angemessen aufzuteilen und den Departementen die verfügbaren Stellen zuzuweisen. Diese Führungsaufgabe nimmt er heute noch nicht in befriedigendem Ausmass wahr.

53 Empfehlungen

Die Geschäftsprüfungskommission lädt den Bundesrat ein, folgende Empfehlungen zu prüfen:

531

Der Vollzug von EFFI ist einer strengen Erfolgskontrolle zu unterziehen. Dabei sind die Ansprüche der Bundesämter aus «nachgewiesenem Volumenwachstum» und aus dem «Vermeiden neuer Stellen» kritisch zu prüfen. Die Geschäftsprüfungskommission wünscht die jährliche Berichterstattung des projektleitenden Ausschusses zur Kenntnis zu erhalten.

532

Die vorgeschlagenen Querschnittsmassnahmen sind vom projektleitenden Ausschuss zu prüfen und soweit lohnend zu verwirklichen. Die Geschäftsprüfungskommission wünscht davon Kenntnis zu erhalten, sobald sich der projektleitende Ausschuss mit ihnen befasst hat.

533

Die bisherige Form der Stellenbewirtschaftung ist durch eine zentrale Stellenbewirtschaftung durch den Bundesrat zu ergänzen, welche dem Bundesrat eine angemessene Stellenreserve verschafft und interdepartementale Verschiebungen ermöglicht. Nur auf diese Weise lässt sich die nötige Flexibilität im Personaleinsatz des Bundes verwirklichen.

534

Aussenstehende Experten sind im Rahmen der Querschnittsmassnahmen oder nach Abschluss der Erfolgskontrollen gezielt einzusetzen.

535

Das Bundesamt für Organisation sollte die Methode der Organisationsüberprüfung verbessern und dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Geschäftsprüfungskommission bis zum 1. September 1986 ein neues Konzept vor-

legen, welches sich auch darüber ausspricht, in welchen Fällen sich die Organisationsüberprüfung oder eine externe Untersuchung besser eignet.

54 Antwort des Bundesrates

Auf Wunsch der Geschäftsprüfungskommission hat der Bundesrat sich am 10. März 1986 zu den Empfehlungen der Kommission geäußert und insbesondere zugesichert, er werde die Kommission über den Vollzug der EFFI-Massnahmen, die realisierten Einsparungen und deren Verwendung durch die vom Projektbegleitenden Ausschuss EFFI zu verabschiedenden Berichte orientieren.

Er werde der Kommission jeweils auch über Stand und Ergebnisse des Projektes EFFI-Querschnittsmassnahmen berichten.

Eine Untergruppe des Projektbegleitenden Ausschusses EFFI bearbeite gegenwärtig Vorschläge zur Stellenbewirtschaftung. Diese sähen u. a. die Bewirtschaftung eines Stellenkontingentes durch den Bundesrat vor. Mit entsprechenden Entscheiden des Bundesrates über Prioritäten und daraus folgenden interdepartementalen Stellenverschiebungen werde eine verbesserte Stellenbewirtschaftung angestrebt; möglicherweise liesse sich aber damit nicht alle Stellenbewirtschaftungs- und Stellenbestandes-Probleme lösen. Der Bundesrat werde über die von ihm getroffene Lösung im Zusammenhang mit der Motion «Stellenbewirtschaftung» vom 3./11. Dezember 1985 berichten.

Für die Bearbeitung der Querschnittsmassnahmen würden eine oder mehrere externe Unternehmungsberatungsfirmen beigezogen. Sollten die Erfolgskontrollen für einzelne Ämter ungenügende Ergebnisse bezüglich realisierter Massnahmen und Einsparungen zeigen, würden Organisationsüberprüfungen durch das Bundesamt für Organisation oder durch externe Unternehmungsberatungsfirmen durchgeführt. Die Geschäftsprüfungskommission solle in beiden Fällen zu gegebener Zeit über Stand und Ergebnisse orientiert werden.

Schliesslich habe das Bundesamt für Organisation mit den Abklärungen begonnen, wie die bisherigen Verfahren für periodische, das ganze Amt umfassende, Organisationsüberprüfungen verbessert werden könnten. Es werde sich dabei auch dazu äussern, wann interne, externe oder allenfalls gemischte Teams von Organisationsspezialisten einzusetzen seien.

II

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über ihre Inspektionen

1 Humanitäre Hilfe

Das Schwergewicht der Inspektion der zuständigen Sektion im Bereich des Departements für auswärtige Angelegenheiten betraf 1985 die *Katastrophenhilfe*. Während dieser Begriff im gewöhnlichen Sprachgebrauch bloss die unmittelbare Hilfe nach Eintreten plötzlicher Ereignisse zu umfassen scheint, beschlägt der Aufgaben- und Einsatzbereich des Katastrophenhilfskorps auch Notlagen, die sich allmählich zur Katastrophe entwickeln. Zum Bereich der Entwicklungszusammenarbeit besteht damit ein fließender Übergang. Für die Frage, in welchen Fällen der Delegierte des Bundesrates für Katastrophenhilfe selbständig entscheiden soll, muss nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission die zeitliche Dringlichkeit seines Handelns massgebend sein.

Im Katastrophenfall im engeren Sinne und hier für die ersten, lebensrettenden Massnahmen, erscheint auch das Führungskonzept des Delegierten angemessen, das eher dem Modell der militärischen Führung folgt, während überall sonst die verwaltungsmässigen Führungsprinzipien – der kooperativen Führung – zur Anwendung gelangen sollten.

Die Kommission hat dem Bundesrat empfohlen, auf Departementsstufe das konzeptionelle Verhältnis von Entwicklungszusammenarbeit und Katastrophenhilfe zu klären, um daraus die Konsequenzen für die Zuständigkeiten und die Führung ableiten zu können.

Das Katastrophenhilfskorps selber scheint sich, soweit die Geschäftsprüfungskommission es beurteilen kann, gut zu bewähren. Es profitiert offensichtlich von der Flexibilität und Motivation des Milizsystems.

2 Schweizerisches Bundesarchiv

Der Umfang der im Bundesarchiv aufbewahrten Akten misst 20 000 lfm. Mehr als 300 Dienststellen und an die 150 Botschaften und Konsulate liefern jedes Jahr insgesamt durchschnittlich 800 lfm Dokumente ab (ca. 40 t). Damit ist das Bundesarchiv heute die grösste öffentliche Aktensammlung des Landes und zugleich das wichtigste nationale Institut für die Erforschung der Schweizergeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts.

Aus dem Tätigkeitsbereich des Archivs seien zwei Themen erwähnt:

Die *Ablieferungspflicht* erfasst grundsätzlich alle Akten der Dienststellen, auch die Handakten der Beamten und Magistraten. Nach Artikel 2, Absatz 2 des Reglements für das Bundesarchiv erfasst die Abgabepflicht nämlich alle offiziellen Akten. Gemeint sind alle Akten, die im Rahmen der dienstlichen Funktion erstellt werden bzw. die aus einer amtlichen Obliegenheit entstehen.

Die Akten des Bundesarchivs stehen der *Öffentlichkeit* grundsätzlich erst nach einer Sperrfrist von 35 Jahren offen, und nur, sofern dadurch keine öffentlichen oder privaten Interessen beeinträchtigt werden. Diese Regel (Art. 7 des Reglementes für das Bundesarchiv) erscheint je nach Auslegung eher restriktiv. Die Direktion des Bundesarchivs versichert jedoch, dass die Praxis der Verwaltung sehr liberal sei. Allerdings trifft zu, dass dem Text des Reglementes das Element der Güterabwägung zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit und Wissenschaft an Informationen und dem Geheimhaltungsinteresse der Verwaltung oder geschützter Persönlichkeiten fehlt. Im Anschluss an die Motion Binder im Ständerat (80.544; Informanten und Journalisten. Rechtsstellung) hat der Bundesrat angeordnet, dass das Reglement für das Bundesarchiv angepasst werden soll. Die Neuformulierung soll mindestens vorsehen, dass überwiegende, öffentliche oder private Interessen für die Begründung der Geheimhaltung nach Ablauf der Sperrfrist erforderlich sein sollen.

3 Allgemeine Fragen der Rechtsanwendung im Verwaltungsrecht

Zweck der Inspektion der Geschäftsprüfungskommission war es, abzuklären, wie die Rückkoppelung von Rechtsetzung und Praxis stattfindet und wie dieser Prozess in der Bundesverwaltung, insbesondere aber im Bundesamt für Justiz, institutionalisiert ist. Anlässlich der Inspektion fiel auf, dass mit dem Bundesamt für Justiz innerhalb der Bundesverwaltung ein Dienst besteht, der sich mit den Fragen der Rechtsetzung befasst, dass die Auswirkungen der Rechtsanwendung dieser Gesetze hingegen kaum Gegenstand der Prüfung durch eine einheitliche Bundesinstanz darstellen.

Eine Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Justiz hat bereits die Bedürfnisse an Information zum Zwecke der Gesetzesevaluation und die diesbezüglichen Mängel festgehalten. Sie hat in ihrem Bericht auch Möglichkeiten zur Vermeidung bisheriger Fehler in der Rechtsetzung aufgezeigt. Der Bundesrat wird gestützt auf den Bericht das weitere Vorgehen festlegen müssen. Jedenfalls werden auch weitere Verwaltungsdienste, wie auch das Parlament und seine Dienste, daran interessiert sein.

Die Frage, wie die Rückkoppelung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung auf Bundesebene gewährleistet werden soll, kann heute von der Geschäftsprüfungskommission noch nicht beantwortet werden. Offen ist zum Beispiel die Frage, wie weit es Sache der Verwaltung ist, die Antworten zu finden, oder inwiefern Wissenschaft, Justiz und Parlament ebenso dazu berufen sind. Offen ist ebenso die Frage, wie weit die Probleme der Rechtsanwendung in unserem Bundesstaat auf Bundesstufe behandelt werden können und sollen. Die Grundsatfrage bleibt jedenfalls gestellt. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich weiterhin damit befassen. Sie hat dem Bundesrat mitgeteilt, dass sie es begrüßen würde, wenn ein nationales Forschungsprogramm der Frage der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen gewidmet werden könnte.

4 Zentralstelle für Gesamtverteidigung

Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung ist in letzter Zeit in zweierlei Hinsicht vermehrter Kritik ausgesetzt worden. Zum einen sind die persönlichen Differenzen innerhalb der Stelle in die Presse getragen worden, zum andern ist die Funktion der Zentralstelle und ihre Unterstellung sowie ihre Zusammenarbeit mit den anderen Instanzen im Bedrohungsfall in Frage gestellt worden.

Die Kommission hat sich angesichts der Erkrankung von Herrn Direktor Wyser mit den personellen Angelegenheiten nicht im einzelnen befasst. Hingegen widmete sie sich den Problemen der Funktionserfüllung, wie sie zum Teil im Rahmen der Gesamtverteidigungsübung 1984 erkannt worden sind. Das Vertrauen in die Führung in Zeiten erhöhter Bedrohung erfordert ihrer Ansicht nach, dass in beiden Bereichen geeignete Massnahmen getroffen werden.

Die Funktion der Zentralstelle für Gesamtverteidigung ist zwar theoretisch gegeben, konkret jedoch nicht deutlich genug umschrieben. Zu Beginn sah man in der Zentralstelle ein Instrument der Vorbereitung im Hinblick auf ausserordentliche strategische Lagen, später gelangte man zur Ansicht, die Zentralstelle sei dank ihren Spezialkenntnissen auch zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen selber einzusetzen. Ob dies richtig ist, hängt davon ab, wie der Bundesrat definiert, was er von seinem Stab in Zeiten erhöhter Bedrohung erwartet. Falls der Zentralstelle für Gesamtverteidigung eine Funktion als Instrument der Krisenbewältigung zugesprochen wird, wird der Grundsatz zu beachten sein, wonach nur eine einzige Stabgliederung mit einem einzigen Chef möglich ist. Daraus ergibt sich die Frage der Unterstellung der Zentralstelle:

Die Zentralstelle scheint der Kommission in Friedenszeiten, wie auch in ausserordentlichen Lagen, personell überdotiert zu sein. Eine Stabsstelle auf höchster staatlicher Führungsebene darf nur aus einem kleinen Kreis höchstqualifizierter Leute bestehen. Über die Schulung in Belangen der Gesamtverteidigung, die von der Zentralstelle organisiert wird, hat sich die Kommission kein genaueres Bild verschafft.

Kritisch zu sichten ist ferner der von der Zentralstelle ausgelöste Aufwand im Forschungsbereich. Angesichts der negativen Beurteilung des Nationalen Forschungsprogrammes II, Sicherheitspolitik, ist abzuklären, welche Fragen sinnvollerweise in ein Nationales Forschungsprogramm und welche in die Ressortforschung gehören.

Im übrigen hat die Kommission ebenfalls davon Kenntnis genommen, dass das Eidgenössische Militärdepartement im Anschluss an Behauptungen der Presse die Frage überprüft hat, ob in der Zentralstelle für Gesamtverteidigung ein Sicherheitsrisiko entstanden sei, und dass diese Abklärungen keine Anhaltspunkte hierfür ergeben haben.

Die Kommission wird sich über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe, die der Bundesrat eingesetzt hat, zu gegebener Zeit orientieren lassen.

5 Organisationsdienst der Eidgenössischen Oberzolldirektion

Die Sektion Organisationsfragen und Inspektorat beurteilt u. a. die organisatorischen und betrieblichen Aspekte von neuen Aufgaben der Zollverwaltung, reorganisiert bestehende Dienste, fördert neue Arbeitsmethoden und Arbeitsmittel, legt die Personalbestände der Zollämter und der Kreisdirektionen fest, inspiziert und kontrolliert die Dienstzweige aller Verwaltungsstufen; schliesslich übt sie die zollinterne Finanzaufsicht aus. Die Sektion ist organisatorisch voll in die Betriebsabteilung der Oberzolldirektion integriert. Ihre relative Selbständigkeit ist dadurch gewährleistet, dass sie für gewisse Aufgaben unmittelbar dem Oberzolldirektor unterstellt ist. Jedes Jahr wird ein Arbeitsprogramm erstellt und dem Oberzolldirektor vorgelegt. Damit ist auch seine Einflussnahme sichergestellt. Die Sektion ist bei der Festlegung der Programme und ihrer Vorgehensweise zwar relativ unabhängig, hat aber die Richtlinien der Direktion, die Wünsche des Vorgesetzten und z. T. jene der anderen Abteilungschefs zu berücksichtigen.

Die Oberzolldirektion hat die Möglichkeit, ein unabhängiges, nur dem Direktor zugeordnetes Inspektorat zu schaffen, geprüft und verworfen. Diese Lösung habe den Bedürfnissen der Zollverwaltung nicht entsprochen. Die Integration in die Betriebsabteilung habe den Vorteil einer besseren Koordination unter allen betriebsorientierten Diensten der Zollverwaltung. Als grösster Vorteil wird der direkte Zugang zu allen wichtigen Informationen angeführt.

Nach Ansicht der Oberzolldirektion dient die Sektion nicht nur als betriebswirtschaftliches Kontrollinstrument; sie habe in ebenso starkem Masse spezifisch zolldienstliche Probleme zu bearbeiten. Grosser Wert werde auch auf die gute Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Organisation gelegt. Entsprechend dieser Konzeption würden alle Mitarbeiter der Sektion nur unter den Zollbeamten rekrutiert. Ihre Weiterbildung erfolge durch verschiedene Kurse, z. T. des Bundesamtes für Organisation (BFO) und beim Institut für öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne; sie würden in die EDV und in die Programmierung eingeführt. Die Zollverwaltung hält es für vorteilhafter, über Mitarbeiter zu verfügen, die den Betrieb aus eigener Erfahrung von der Basis her kennen, als Spezialisten, die eine betriebswirtschaftliche Ausbildung haben, in die Belange des Zolls einführen zu müssen.

Die Geschäftsprüfungskommission teilt diese Auffassung nicht. Die Organisationsprobleme schneiden betriebswirtschaftliche Fragen an, welche ein ausgebildeter Betriebswirtschaftler unbelasteter angehen könnte. Die Sektion sollte das betriebswirtschaftliche Führungs- und Kontrollinstrument der Direktion sein, was eine genügende Dotierung und eine besondere Qualifikation der Mitarbeiter (z. B. zum Teil Einsatz von Betriebswissenschaftlern und Mitarbeitern mit Erfahrung ausserhalb der Zollverwaltung) erfordert.

6 Indirekte Wirkungen von Bewirtschaftungsmassnahmen

Die Eidgenössische Preiskontrollstelle ist ein Ordnungsorgan, welches unangemessene Preisentwicklungen als Folge des Agrarprotektionismus zu verhinder-

dem hat. Sie kann grundsätzlich auch andere Warenpreise kontrollieren, sofern sie Gegenstand von behördlichen Schutz- oder Hilfsmassnahmen bilden. Dazu übt sie zunächst eine registrierende Tätigkeit aus. Diese umfasst die Beobachtung der Preisbildung und die Verfolgung preisbildender Faktoren der Waren u. a. auf mehreren Stufen (Produktion, Grossist, Detaillist). In verschiedenen Bereichen interveniert sie kraft eigener Kompetenz. Soweit erforderlich, beantragt die Preiskontrollstelle dem Bundesrat die Festlegung von Höchstpreisen und/oder Höchstmargen für weitere Waren. Damit soll erreicht werden, dass der geschützte Markt nicht zu ungerechtfertigten Preiserhöhungen zulasten der Konsumenten führt. Die Tatsache, dass bei der Festlegung der Höchstpreise den gegebenen Handelsstrukturen Rechnung zu tragen ist, bedingt eine differenzierte Ausgestaltung der noch als angemessen zu betrachtenden Kostenansätze, was indirekt eine Art Handelsstufenschutz bedeuten kann und damit eine gewisse protektionistische Wirkung hat. Allerdings ist die Preiskontrollstelle nicht befugt, Mindestpreise vorzuschreiben.

Eine indirekte Wirkung der Importsteuerung und der Preiskontrolle ist (z. B. bei den Tafeläpfeln) die Störung der natürlichen Produktionslenkung. Die optimale Produktionsmenge wird heute z. T. als Folge des Protektionismus überschritten.

Die *Abteilung für Ein- und Ausfuhr* des Bundesamtes für Aussenwirtschaft ist die wichtigste Kontingentsverwaltungsstelle des Volkswirtschaftsdepartements. Ihr obliegt z. B. der Vollzug des Dreiphasen-Systems und der Weinkontingentierung, die Beobachtung der Textilimporte aus Billigländern oder die Ausfuhrregelung für Eisenschrott und Buntmetallabfälle.

Bei der Überwachung der Wiederausfuhr von high-technology-Gütern ist die Schweiz sehr starkem Druck der USA ausgesetzt. Die USA verfügen über einen äusserst leistungsfähigen Informationsdienst. Die Schweiz ist gezwungen, den USA gegenüber Rechenschaft über diese Waren abzulegen. Die Einschränkungen sind auch bei Importen aus andern Ländern (z. B. Frankreich) zu beachten, so dass sich die Frage nach der schweizerischen Souveränität stellt.

Insgesamt sind die Bewirtschaftungsmassnahmen ausserhalb der Landwirtschaft nicht protektionistisch motiviert. Aufgrund des Bundesgesetzes über ausserwirtschaftliche Massnahmen können ohnehin nur Retorsionen gegen erfolgte Massnahmen des Auslandes oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland ergriffen werden. Im Bereich der Landwirtschaft haben jedoch die Begehren nach einer Verschärfung der bestehenden bzw. nach neuen Schutzmassnahmen an der Grenze spürbar zugenommen. Damit gerät die Schweiz zunehmend in Konflikt mit ihren handelsvertraglichen Verpflichtungen. Sie läuft dabei insbesondere Gefahr, mit einem allzu rigorosen Landwirtschaftsprotektionismus Retorsionsmassnahmen heraufzubeschwören, und zwar auch ausserhalb des Agrarbereiches.

In der *Landwirtschaftspolitik* besteht ein *Zielkonflikt* zwischen Marktwirtschaft und Einkommenspolitik: Einerseits sollte sich die interne landwirtschaftliche Produktion nach dem Landwirtschaftsgesetz an der Aufnahmefähigkeit des Marktes orientieren. Andererseits führt der Grundsatz des Paritätslohnanspruches zu Produzentenpreisen, die zur Überproduktion verleiten. Verschärft wird diese Tendenz noch durch den raschen technischen Fortschritt, der die Produktivität

steigert. Weil der marktpolitische Ausgleich nicht mehr wirkt, müssen vom Staat immer wieder korrigierende Massnahmen verlangt werden.

7 Flugsicherung

Nach dem Luftfahrtgesetz ist die Eidgenossenschaft für die Flugsicherheit im schweizerischen Luftraum verantwortlich. Diese Aufgabe ist dem Bundesamt für Zivilluftfahrt übertragen worden. Dessen Abteilung Bodenorganisation überwacht alle zivilen Flugplätze der Schweiz (77 Landeflächen). Das Amt hat einen Betriebsvertrag mit der Radio Schweiz AG geschlossen, wonach alle Entscheidungskompetenzen beim Amt verbleiben. Die Radio Schweiz AG beschäftigt im Bereich Flugsicherung 750 Spezialisten. Sein Betriebsbudget beträgt 1985 75 Millionen Franken, das Investitionsbudget rund 16 Millionen Franken. Der Bund deckt die Kosten der Radio Schweiz AG. Diese erhebt für ihn kostendeckende Gebühren. Ihre Hauptaufgabe ist die Überwachung des Instrumentenfluges im gesamten überwachten Luftraum der Schweiz, sowie die Überwachung der vorwiegend privaten Flugzeuge im Sichtflugverfahren in der unmittelbaren Nachbarschaft der grossen Flughäfen.

Nach Auskunft des Bundesamtes sind die Beziehungen zur Radio Schweiz AG bis heute voll befriedigend. Die Hauptsorge des Amtes ist die Stellenplafonierung. Mit seinem Personal hat es sowohl eine quantitative Aufgabenvermehrung als auch eine qualitative Vermehrung infolge der neuen Technologien zu bewältigen. Das Amt baut daher einige Kontrolltätigkeiten ab (Fallschirmspringer, indirektes System der Flugzeugkontrolle).

Die Frage der rechtlichen Grundlage der Radio Schweiz AG ist weiterhin beim Bundesrat hängig; die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats verfolgt das Thema.

8 PTT – Schulungskonzeption

Die PTT-Betriebe haben sich 1984 eine neue Schulungskonzeption gegeben. Ihre Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung sowie Kaderschulung sind im Vergleich zur allgemeinen Bundesverwaltung erheblich. Sie belaufen sich jährlich auf 35 Millionen Franken oder 1 Prozent der Lohnsumme (ohne Anrechnung der Löhne der Teilnehmer, Kursleiter und Instruktoren von 50 Millionen Fr.)

Nach der neuen Schulungskonzeption der PTT steht die Schulung im Dienste der Unternehmungspolitik. Verantwortlich für die Ausbildung der Mitarbeiter sind in erster Linie deren Vorgesetzte. Wo er Teil der Laufbahn darstellt, ist der Kursbesuch obligatorisch. Sicherzustellen ist neben einer soliden Grundausbildung eine Weiterbildung, die dem Mitarbeiter gestatten soll, die Neuerungen in seinem Arbeitsbereich besser zu bewältigen. Vor allem Arbeitsplatzwechsel im Sinne der Job-Rotation fördern die breitere Ausbildung der Mitarbeiter und dienen dazu, ihre Fähigkeiten im Hinblick auf künftige Kaderfunktionen zu entwickeln. Die PTT bemühen sich um moderne und wirksame Ausbildungsme-

thoden. Prüfungen und Qualifikationen sollen sicherstellen, dass der ausgebildete Mitarbeiter fähig ist, die Anforderungen seiner Funktion zu erfüllen und die Qualität der Leistungen zu garantieren. Die Schulung hat grundsätzlich die gleiche Priorität wie die Erfüllung der anderen Bedürfnisse des Unternehmens und des Betriebes. Die Lehrlingsausbildung, die Berufsausbildung sowie jene Weiterbildung, die Voraussetzung für den Aufstieg in höhere Funktionen darstellt, haben sogar Vorrang vor allen anderen betrieblichen Bedürfnissen.

Wie die neue Schulungskonzeption der PTT einer Erfolgskontrolle unterzogen werden soll, ist noch offen. Diese Frage wird sich in einigen Jahren stellen. Auch die Privatwirtschaft hat die entsprechende Frage heute noch nicht beantwortet.

III

Verzeichnis der Aufsichtseingaben, die im Jahre 1985 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. Armin A. Ayren, Höchenschwand, und Konsorten gegen den Bundesrat

Der Bundesrat hat, auf Ersuchen der Geschäftsprüfungskommission (vgl. den Hinweis im letztjährigen Kommissionsbericht) seine Praxis geändert und anerkennt nun, dass die Verweigerung der Akteneinsicht einen Nachteil darstellt, der in der nächsthöheren Instanz nicht wieder gutzumachen ist. Der Bundesrat beabsichtigt, inskünftig der Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission Folge zu leisten, wonach die Verweigerung der Akteneinsicht nach Artikel 45 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes selbständig anfechtbar sein sollte.

2. Ernst G. Christen, Bern, betreffend das Kernkraftwerk Kaiseraugst

Die Verlängerung der Frist für die Erstellung des Projekts «Gewähr» der NAGRA liegt im Kompetenzbereich des Bundesrates. Das Projekt «Gewähr» ist ferner keine Voraussetzung der nuklearen Baubewilligung, da es erst bis zur Inbetriebnahmebewilligung vorliegen muss.

3. Jocelyne Colomb gegen das Bundesgericht

Die Gesuchstellerin belegt in keiner Weise, inwiefern das Bundesgericht ihr gegenüber eine formelle Rechtsverweigerung begangen haben soll.

4. Karl Gasser, Nidau gegen das Bundesgericht

Wie vor drei Jahren bestreitet der Gesuchsteller die Rechtskraft einer amtlichen Grundstücksbewertung aus dem Jahre 1980. Auf die bereits behandelte Angelegenheit ist nicht erneut einzutreten.

5. Alfred Gischig, Küsnacht, gegen das Eidgenössische Versicherungsgericht

Ein einmaliger Buchungsgewinn des Gesuchstellers ist in der Bemessungsgrundlage für die AHV-Beiträge von vier Jahren wirksam geworden. Das Bundesamt für Sozialversicherung findet das Ergebnis stossend und vor Artikel 4 der Bundesverfassung kaum mehr haltbar; das Eidgenössische Versicherungsgericht versteht, dass das Ergebnis als unbefriedigend erachtet wird, hält sich jedoch an die massgebliche Verordnung gebunden, da diese im Einklang mit der klaren gesetzlichen Regelung steht. Die Kommission hat den Gesuchsteller auf die Möglichkeit der Herabsetzung von Beiträgen, deren Bezahlung einem Versi-

cherten nicht zumutbar ist, hingewiesen. Notfalls ist denkbar, dass das Bundesamt für Sozialversicherung ohne Anerkennung einer Rechtspflicht eine Billigkeitslösung trifft (der Fall ist unterdessen erneut hängig geworden).

6. *Veroljub Marianovic, Cannes, gegen das Bundesgericht*

Der Gesuchsteller hat es unterlassen, seine Rügen in der Form einer staatsrechtlichen Beschwerde einzureichen. Das Bundesgericht wendet bloss die gesetzlichen Verfahrensvorschriften an, wenn es auf die entsprechenden Rügen im Rahmen der Berufung nicht eintritt.

7. *Parlamentarische Gruppe für Natur- und Heimatschutz gegen das Eidgenössische Departement des Innern*

Die parlamentarische Gruppe strebt eine personelle und finanzielle Verstärkung des Natur- und Heimatschutzes an und schlägt dazu vor, die Bereiche Natur- und Heimatschutz einerseits, Denkmalpflege andererseits miteinander zu vereinen. Sie wehrt sich gegen die seinerzeitige Absicht des Departementes, den Heimatschutz vom Naturschutz zu trennen und zur Denkmalpflege in das Bundesamt für Kulturpflege zu verschieben. Nach reiflicher Prüfung in einem Verfahren, das alle interessierten Organisationen zu Worte kommen liess, hat das Departement einerseits auf eine Aussonderung der Abteilung Natur- und Heimatschutz aus dem Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz verzichtet, zugleich aber auch seine Absicht zurückgenommen, den Heimatschutz vom Naturschutz zu trennen und dem Bundesamt für Kulturpflege zu unterstellen. Hingegen hat es die Stellung des Natur- und Heimatschutzes innerhalb des Bundesamtes dadurch verstärkt, dass es ihm den Rang einer Vizedirektion eingeräumt hat.

8. *Schweizerischer Friedensrat betreffend die Unterstellung von Leichtflugzeugen unter das Kriegsmaterialgesetz*

Beide Kommissionen haben die Eingabe ausführlich behandelt und nach Abwägung zahlreicher Gesichtspunkte mehrheitlich entschieden, dem Bundesrat keine Empfehlung einzureichen, wonach der PC-7 und andere Leichtflugzeuge unter die Kontrolle der Kriegsmaterialausfuhr gestellt werden solle (vgl. Amtl. Bull. N 1985 S. 1020 und 1200).

9. *Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Zürich gegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*

Auf Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Bundesamt für Polizeiwesen angewiesen, zur früheren Praxis zurückzukehren, bei der Ablehnung von Asylgesuchen der Zentralstelle die begründeten Entscheide zuzustellen. Die Hilfswerke, welche im Asylverfahren mitzuwirken haben, sind für die Erfüllung ihrer Aufgabe auf die Urteile angewiesen.

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1985 vom 10. April 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1986
Date	
Data	
Seite	406-453
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 014

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.