

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommissionen
an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen
und Aufsichtseingaben im Jahre 1986**

vom 9. April 1987

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat im vergangenen Jahr erstmals den Grossteil ihrer Aufmerksamkeit einem einzigen Querschnittsthema gewidmet: der *Verwaltungsaufsicht* im Bund. Wie der Bundesrat und die Departementsvorsteher ihre Aufsicht wahrnehmen, ist nicht nur für die Führung der Verwaltung wichtig, sondern auch für die Oberaufsicht des Parlaments. Für uns bildet sie eine *vorgelagerte Verwaltungskontrolle*, von der zum Teil abhängt, welche eigenen Kontrollen das Parlament vornehmen muss – und welche Hilfsmittel der Kontrolle es dafür benötigt.

Im Zusammenhang mit dem Rücktritt des Delegierten für Katastrophenhilfe veröffentlichen wir die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zur *Humanitären Hilfe* aus den Jahren 1985 und 1986.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im vergangenen Jahr eine erneute Inspektion der *Lebensmittelkontrolle* vorgenommen. Es gilt, die Folgen zu beurteilen, die unsere Abklärung zu den Hormonen im Kalbfleisch im Jahre 1981 gezeitigt hat.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

9. April 1987

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

I

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über ihre Inspektionen

1 Verwaltungsaufsicht

(*Bericht* der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates an den Bundesrat vom 19. Nov. 1986 über ihre Inspektion der Verwaltungskontrolle, die der Oberaufsicht des Parlaments vorgelagert ist)

11 Das Anliegen der Geschäftsprüfungskommission

111 Der gesetzliche Auftrag des Bundesrates

Nach Artikel 4 Absatz 3 des Verwaltungsorganisationsgesetzes übt der Bundesrat die regelmässige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung aus. Diese Aufgabe ist Bestandteil der Leitungsfunktion des Bundesrates als Kollegium; sie kann daher nicht vollständig an die Departemente delegiert werden. Aus praktischen Gründen und wegen des fehlenden Einblicks in die Bundesratsgeschäfte wird Aufsicht aber meist nur auf Departementsstufe sichtbar. Die Geschäftsprüfungskommission möchte sich vergewissern, ob die Regierung ihre Aufgabe damit in angemessener Weise erfüllt.

Der Bundesrat hat dies in einer ersten Antwort an die Geschäftsprüfungskommission bejaht, indem er auf ein dichtes Netz von Aufsichts- und Kontrollverfahren verweist, das sich über die Bundesverwaltung erstreckt. Er ist der Ansicht, dass sich derzeit keine zusätzlichen Massnahmen aufdrängen.

112 Die Sichtweise der Geschäftsprüfungskommission

Die Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommission kann nur stichprobenweise erfolgen. Sie setzt die kontinuierliche Aufsicht des Bundesrates über die Verwaltung voraus. Die Geschäftsprüfungskommission verfügt zudem nur über beschränkte Hilfsmittel (eigenes Sekretariat, Unterstützung durch das Bundesamt für Organisation). Daher ist sie daran interessiert, soweit möglich in der Verwaltung Unterstützung zu finden durch Stellen, die die Sichtweise der Geschäftsprüfungskommission teilen (gemeinsame Staatsfunktion der Kontrolle).

Die Sichtweise der Geschäftsprüfungskommission unterscheidet sich von jener des Bundesrates und der verantwortlichen Linieninstanzen. Für diese ist Kontrolle ein integrierender Bestandteil des Führungsprozesses. Sie nehmen vor allem jene laufenden Kontrollen vor, die gestatten, korrigierend in die Geschäfte einzugreifen. Die Kontrolle der Geschäftsprüfungskommission hingegen erfolgt grundsätzlich nachträglich und ohne korrigierenden Einfluss auf das kontrollierte Geschäft (dies im Gegensatz etwa zu den Gerichten). Diese Kontrolle erfolgt aus der Distanz einer Stelle, die nicht selber verantwortlich an der Erledigung des Geschäftes beteiligt ist. Diese Kontrolle hat die Funktion, nachträg-

lich die Aufgabenerfüllung ganzheitlich zu würdigen. Sie dient der längerfristigen Steuerung des Verwaltungshandelns.

Anliegen der vorliegenden Querschnittsuntersuchung ist, in der Verwaltung Elemente dieser mehr beobachtenden Kontrolle aufzudecken und nötigenfalls Vorschläge für die Stärkung dieser Kontrollfunktion zu erarbeiten.

12 Die Praxis der Kontrolle in der Verwaltung

121 Formen laufender Aufsicht über hängige Geschäfte

In der Verwaltung besteht eine grosse Vielfalt laufender Kontrollen über die Geschäfte. Die einzelnen Departemente bedienen sich der vorhandenen Kontrollmöglichkeiten in sehr unterschiedlichem Ausmass.

Das Schwergewicht dieser Aufsicht als Bestandteil der Führung in den Departementen liegt im *Rapportwesen*. Die Departementsvorsteher führen in der Regel periodisch oder nach Bedarf Ämterrapporte (je mit dem Kader eines einzelnen Amtes), Direktorenrapporte (mit allen Direktoren des Departementes) und Departementsrapporte (mit dem ganzen Kader des Departementes) durch. Die persönliche Kontrolle der Mitarbeiter des Departementsvorstehers hängt stark vom Führungsstil des einzelnen Bundesrates ab. Beispielsweise wird versucht, die Aufsicht durch möglichst klare materielle Zielvorgaben bei der Auftragserteilung und durch entsprechende Erfolgskontrolle bei der Abnahme des Ergebnisses sicherzustellen. Im übrigen sind die Richtlinien des Bundesrates für die Verwaltungsführung von 1974 massgeblich.

Formelle Kontrollen ergeben sich aus der Geschäfts- und Terminplanung, denen die Geschäfts- und Terminkontrolle entspricht, sowie aus der Kreditkontrolle. Zum Teil besteht eine langfristige Geschäftsplanung (z. B. für die Vernehmlassungen zu rechtsetzenden Erlassen); überall besteht eine vierteljährliche Planung der Parlamentsgeschäfte zuhnden der Bundeskanzlei und zum Teil auch der Bundesratsgeschäfte des Departementes.

Das *Mitberichtsverfahren* unter den Departementen dient ebenfalls der gegenseitigen Kontrolle im Geschäftsablauf. Es ist damit ein Verfahrenselement des sog. internen Kontrollsystems.

Die *Stellenbewirtschaftung* dient sowohl der laufenden wie auch der periodischen Überprüfung des optimalen Personaleinsatzes. Durch den Gesamtüberblick, den sie verschafft, kann sie auch der längerfristigen Steuerung dienen.

122 Besonderheiten einzelner Departemente

Das Departement des Innern, das Finanzdepartement und das Volkswirtschaftsdepartement kennen keine Besonderheiten der laufenden Kontrolle, die hier zusätzlich erwähnt werden müssten. Die Bundeskanzlei und die übrigen Departemente haben jedoch Eigenheiten entwickelt, auf die noch hinzuweisen ist:

Die *Bundeskanzlei* hat Aufsichtsfunktionen in Bezug auf das Mitberichtsverfahren und den Geschäftsbericht des Bundesrates, doch handelt es sich dabei nur

um formelle Kontrollen. Eine Auswertung des Geschäftsberichts aus der Sicht nachträglicher Kontrolle erscheint der Bundeskanzlei wenig ergiebig, da ihr die im Bericht angeführten Probleme meist bereits vorher bekannt sind.

Die Leitung der *Generalsekretärenkonferenz* gibt dem Bundeskanzler Gelegenheit zu zahlreichen Hinweisen, die zum Teil aus Beobachtungen am Rande von Bundesratsgeschäften stammen. Als Koordinationsorgan übt die Generalsekretärenkonferenz eine begleitende Kontrolle zu zahlreichen Geschäften des Bundesrates aus. Im Bereich der Informatik gilt dies auch für die interdepartementale Koordinationsgruppe für Informatikfragen (GICI).

Im *Departement für auswärtige Angelegenheiten* erfolgt die Kontrolle in der Zentrale überwiegend auf der Grundlage persönlicher Kontakte, während die Vertretungen im Ausland durch einen besonderen Inspektionsdienst und ein ausgebautes Berichtswesen beaufsichtigt werden. Für die Führungs- und Kontrollfunktion fehlt auf Departementsstufe ein operativer Dienst im Sinne der üblichen Generalsekretariate. Abgesehen vom Inspektionsdienst ist in diesem Departement kaum eine nachträgliche Kontrolle festzustellen.

Das *Justiz- und Polizeidepartement* kennt einen *Kontrollplan* mit sieben Arten der Kontrolle. Eine Studie der Hochschule St. Gallen von 1973 hat die Arbeitsabläufe im Departement analysiert. Daraus sind folgende Führungshilfen entwickelt worden: Die *Richtungskontrolle* legt die Ziele fest und gestattet, vor allem bei mehrstufigen Vorhaben, eine Einflussnahme auf den Entwicklungstrend. Sie bedient sich der Führungsgespräche und des Führungsdossiers zu jedem Geschäft. Die *Erfolgskontrolle* prüft die Wirkung der getroffenen Massnahmen. Sie stützt sich auf schriftliche Rapporte der für das Geschäft zuständigen Fachstelle. Über die Auswirkungen der in Kraft getretenen Rechtserlasse führt das Bundesamt für Justiz eine Mängelkartei mit Meldungen aus der ganzen Bundesverwaltung. Die *Rechtmässigkeitskontrolle* wird in erster Linie durch das Bundesamt für Justiz in bezug auf die Rechtsetzungsgeschäfte wahrgenommen. Sie bedient sich der Richtlinien der Rechtsetzungsmethodik und der entsprechenden Checkliste. Die *Leistungskontrolle* prüft das Verhältnis von Aufwand und Ertrag eines Projektes; sie fällt in die Aufsichtspflicht des direkten Vorgesetzten und mündet in die Mitarbeiterqualifikation. Die *Verhaltenskontrolle* über die Mitarbeiter ist Sache des Vorgesetzten; sie wird in der Form von Mitarbeitergesprächen ausgeübt. *Vorgehens-, Termin- und Fortschrittskontrollen sowie Pendenzenkontrollen* dienen der Steuerung mehrstufiger Arbeits- und Entscheidungsprozesse; sie bedienen sich der Planungstafel und des Terminators. Die *Mitteleinsatzkontrolle* beschlägt Personal und Finanzen; sie obliegt, wie die Leistungskontrolle, dem direkten Vorgesetzten. In der Praxis wird der geschilderte Kontrollplan heute flexibel angewendet; er soll demnächst überarbeitet werden.

In diesem Departement wird offen ausgesprochen, dass die optimale materielle Entscheidvorbereitung zuhanden der Departementsvorsteherin die Hauptaufgabe des Generalsekretariates darstellt.

Das *Militärdepartement* kennt drei Gremien mit Planungs- und Kontrollfunktionen: den Leitungsstab, die Kommission für militärische Landesverteidigung und den Rüstungsausschuss. Das Departement verfügt ferner in besonderem

Ausmass über Planungen, die als Grundlage für die Kontrolle dienen können: Dazu dienen das Armeeleitbild, der Ausbauschnitt für eine Legislatur und der damit gekoppelte Finanzplan der Legislatur.

Im Hinblick auf eine allfällige Übertragung auf andere Departemente von Bedeutung ist vor allem der Leitungsstab. Dieser wurde bei der Reorganisation nach der Mirage-Angelegenheit als institutionalisierter und regelmässig tagender Departementsrapport vorgeschrieben, damit der Departementsvorsteher stets den Überblick über die Departementsgeschäfte wahrt. Von Interesse ist ferner die Arbeitsgruppe Militärausgaben, in der Vertreter aller Gruppen des Departements gemeinsam nach Einsparungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten suchen.

Das *Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement* ist mit Ausnahme von zwei Bundesämtern auf Verkehrsfragen ausgerichtet. Daher dient die departementale Verkehrskonferenz dem Departementsvorsteher als Koordinations- und Kontrollinstrument über den grössten Teil des Departementes. Darüber hinaus und auch die übrigen Aufgabenbereiche abdeckend, ermöglichen Departementsrapporte sowie Gespräche mit den einzelnen Amtsdirektoren eine laufende Kontrolle über den Geschäftsgang. Der Aufsicht und Kontrolle über die Verkehrsbetriebe PTT und SBB wie auch der SRG dienen regelmässige Rapporte mit den Generaldirektoren, ergänzt durch weitere direkte Kontakte der Departementsleitung mit den Spitzen dieser Unternehmungen.

123 Nachträgliche Aufsicht

Nachträgliche Kontrolle, die vom Standpunkt des unbeteiligten Beobachters ausgeht und nie eine Entscheidungsverantwortung des Kontrollierenden hervorruft, gibt es nur bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle und im Bundesamt für Organisation (BFO). Die Revisionen der *Eidgenössischen Finanzkontrolle* sind im Normalfall eine reine Nachprüfung abgeschlossener Geschäfte und enden mit einem Bericht, über dessen Folgen die verantwortliche Linienorganisation zu entscheiden hat (zur Durchsetzung ihrer Kritik kann die Finanzkontrolle freilich die Departementsvorsteher, den Bundesrat oder die Finanzdelegation anrufen). Dasselbe gilt für die Finanzkontrollen bei den PTT und den SBB. In ähnlicher Weise beschränkt sich auch die Gruppe von Mitarbeitern des *Bundesamtes für Organisation*, welche (im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen, des Bundesrates oder aus eigener Initiative des Amtes) in ausgewählten Bundesämtern Organisationsüberprüfungen vornimmt, auf die Analyse der Organisationsstruktur und der Geschäftsabläufe in ihrem Ist-Zustand und auf den Entwurf möglicher Reorganisationsformen. Die Interpretation der gesetzlichen Aufgaben der Ämter kann vom BFO zwar auch geprüft werden, doch hat dies kaum zu einer umfassenden Aufgabenanalyse geführt. Auch hier bleibt der Entscheid über die Massnahme und ihr Vollzug Sache der verantwortlichen Linie.

Kontrollformen, die in grösserem oder geringerem Ausmass vom Standpunkt des Beobachters erfolgen, sind die folgenden:

Die *Eidgenössische Finanzverwaltung* bemüht sich bei der Erarbeitung des Finanzplanes ebenfalls um eine Gesamtschau aus einer eher beobachtenden Per-

spektive; mittelbar steuert sie jedoch damit künftiges Verwaltungshandeln. Dies gilt in höherem Masse auch für die Ausarbeitung des jährlichen Voranschlages. Die Prüfung der Jahresrechnung stellt eine nachträgliche Kontrolle dar, die nur mittelbar auf das Verwaltungshandeln einwirkt. Die Mitberichte des Finanzdepartementes zu Geschäften mit finanzieller Tragweite erfolgen zwar ebenfalls aus der fachlichen Distanz der finanziellen Begutachtung, führen jedoch zu unmittelbarer Mitverantwortung am Geschäft.

Das *Eidgenössische Personalamt* sollte zwar ebenfalls aus der nötigen Distanz ein Konzept der Personalpolitik vertreten, kann sich jedoch in der Sorge um eine einheitliche Anwendung des Personalrechts und um eine Koordination unter den Personaldiensten der Mitverantwortung für Entscheide im Personalbereich nicht entziehen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat zutreffende Forderungen für die Art und Weise aufgestellt, wie das Personalamt die grundsätzlichen Linien festlegen und zugleich den Departementen grössere Entscheidungsfreiheit im Einzelfall gewähren solle.

In der *Bundeskanzlei* finden sich Ansätze zu nachträglicher Kontrolle bei der jährlichen Überprüfung des Vollzugs der Richtlinien der Regierungspolitik. Die angewandten Kriterien sind jedoch formeller Art.

Das *Bundeamt für Justiz* kann im Rahmen der Rechtmässigkeitskontrolle, die es für Botschaften des Bundesrates sowie für Verordnungen und andere Beschlüsse der Regierung durchführt zwar primär korrigierenden Einfluss nehmen, gewinnt daraus aber auch Schlussfolgerungen grundsätzlicher Art für künftige Regelungen.

Auf der Stufe der *Departemente* besteht keine Kontrolle durch reine Beobachter. Insbesondere werden dort keine nachträglichen Revisionen durchgeführt oder eigens Geschäftsprüfungen vorgenommen. In beschränktem Ausmass mag der Standpunkt des Beobachters im Rahmen der Behandlung von Voranschlag und Staatsrechnung, bei der Stellenbewirtschaftung und im Beschwerdewesen zur Geltung gelangen. Das *Beschwerdewesen* auf den Stufen Departement und Bundesrat dient zunächst der korrigierenden Kontrolle; aus Beschwerden lassen sich aber auch grundsätzliche Schlüsse für die künftige Praxis ziehen.

Wissenschaftliche Berater der Departementenvorsteher haben etwa zur Aufgabe, eine übergeordnete Gesamtschau im Widerspruch mehrerer Sichtweisen spezialisierter Ämter herzustellen und dem Departementenvorsteher durch Gutachten oder Stellungnahmen Lösungen vorzuschlagen. Diese Kontrolle erfolgt jedoch nicht nachträglich, sondern ist in den Geschäftsablauf integriert. Bei einzelnen Stabsmitarbeitern der Generalsekretariate findet sich auf diese Weise eine Verknüpfung der Standpunkte der Verantwortlichen und des Beobachters. Diese Stabsmitarbeiter nehmen einerseits Teil am Geschäftsablauf, andererseits versuchen sie, das Geschäft aus der Distanz zu beurteilen.

Der Bundesrat betont, dass alle *parlamentarischen Kontrollinstrumente* auch verwaltungsintern als Kontrollmittel dienen. Sie tragen in der Regel den Gesichtspunkt des Beobachters in die Verwaltung hinein.

Schliesslich vertreten das *Bundesgericht* und die unabhängigen *Rekurskommissionen* des Bundes einen Standpunkt ausserhalb der Bundesverwaltung und handeln nachträglich, wirken jedoch korrigierend auf die einzelnen Geschäfte

ein. Es wäre Sache des Bundesrates, aus den Entscheiden im Einzelfall Schlüsse für die künftige Praxis der Verwaltung zu ziehen und diese in Weisungen umzusetzen. Dies geschieht heute nicht.

13 Gesamtbeurteilung

In der Praxis der Bundesverwaltung überwiegt bei weitem die laufende Aufsicht über hängige Geschäfte. Diese Kontrollen sind überwiegend persönlicher Art und in die Führung durch den Vorgesetzten integriert. Reine Kontrollen durch unbeteiligte Instanzen finden sich nur bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle und im Bundesamt für Organisation.

Grundsätzlich würde die Gelegenheit, Ansätze distanzierter Verwaltungskontrolle in den Geschäftsablauf einfließen zu lassen, in jedem Generalsekretariat bestehen, beispielsweise dort, wo Erfolgskontrollen zu Massnahmen der Verwaltung möglich sind, wo der Geschäftsbericht oder ein Tätigkeitsbericht eines einzelnen Amtes Anlass zu Rückfragen geben kann oder wo die Vollzugspraxis Gelegenheit zur Evaluation der Wirkungen der Bundesgesetze bietet. Solche Kontrolle gestattet auch die Personalbeurteilung, wo die periodische Mitarbeiterqualifikation vorgeschrieben ist. Schliesslich bieten auch Führungskurse Gelegenheit, die Fähigkeiten des Kadres der Verwaltung zu erkennen und zu fördern. Die Nutzung dieser Gelegenheiten ist heute weitgehend der Initiative und den zeitlichen Prioritäten der zuständigen Beamten überlassen. Eine systematische Ausschöpfung der vorhandenen Möglichkeiten einer Kontrolle vom Standpunkt des Beobachters aus ist nirgends feststellbar.

Während somit auf Departementsstufe der Aspekt unbeteiligter nachträglicher Kontrolle aus grösserer Distanz überall fehlt, ist die laufende Kontrolle bei den einzelnen Departementen vorhanden, jedoch in sehr unterschiedlichem Mass. Bei der Bewertung dieser Feststellung sind die Verschiedenheiten unter den Departementen zu berücksichtigen. Trotzdem erscheint die Aufsicht vereinzelt als klar ungenügend; in anderen Departementen sind Verbesserungen wünschbar.

Welche Aufsicht der Bundesrat als Kollegium selber über die Verwaltung ausübt, ist mit den Informationsmitteln der Geschäftsprüfungskommission schwer zu beurteilen. Es fehlt dafür der umfassende Einblick in die Bundesratsgeschäfte. Soweit erkennbar befasst sich der Bundesrat jedoch nicht von sich aus mit Verwaltungskontrolle, sondern nur im Rahmen von Beschlüssen über Geschäfte, die ihm von den Departementen oder vom Parlament vorgelegt werden. Er geht offenbar davon aus, dass die Verwaltung gut läuft, solange die einzelnen Departemente ihre Probleme meistern können. Massnahmen auf Stufe Bundesrat werden nur getroffen, wenn Pannen auf Departementsstufe diese erforderlich erscheinen lassen. Seit die Verwaltungsrechtspflege weitgehend vom Bundesrat an das Bundesgericht übergegangen ist, hat der Bundesrat aber weniger Informationen über Probleme in den einzelnen Departementen.

Insgesamt bestätigt das Bild, das die Geschäftsprüfungskommission durch diese Inspektion gewonnen hat, den Eindruck der zunehmenden Departementalisierung von Regierung und Verwaltung im Bund. Verwaltungskontrolle in der Hand des Bundesrates wäre aber gerade ein geeignetes Mittel, dieser Entwick-

lung entgegenzusteuern. Dem entspricht auch der Auftrag des Verwaltungsorganisationsgesetzes: Dieser ist wohl so zu verstehen, dass die Pflicht zur regelmässigen und systematischen Aufsicht über die Bundesverwaltung Bestandteil der Führungsaufgabe des Kollegiums ist. Aus dieser Sicht erscheint die heutige Praxis als lückenhaft. Um den Intentionen des Gesetzes nachzuleben, sollte der Bundesrat – unterstützt durch geeignete Kontrollinstrumente – die Verwaltungsaufsicht selber in regelmässiger und systematischer Weise wahrnehmen.

14 Empfehlung prüfenswerter Verbesserungsmöglichkeiten

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Bundesrat, die folgenden Anregungen zu prüfen:

141 Vorbemerkung

Im Interesse der Kontrollfunktion im Staat, die ein *Zusammenwirken der Gewalten* erfordert, sollten in erster Linie jene Hilfsmittel besser genutzt, verstärkt, oder geschaffen werden, welche sowohl im Interesse des Bundesrates und der Departementvorsteher als auch des Parlamentes liegen.

142 Verbesserungen auf der Stufe der Departemente

142.1 Laufende Anpassung von Struktur und Aufsicht

Jedes Departement sollte seine Erfahrungen mit den eigenen Strukturen und Führungsinstrumenten und seine Kenntnisse über Entwicklungen in anderen Departementen laufend dazu nutzen, seine Praxis den veränderten Aufgaben und den neuen Möglichkeiten der Verwaltungsführung anzupassen.

142.2 Nachträgliche Kontrollen durch die Generalsekretariate und die Bundeskanzlei

In der Bundeskanzlei und in jedem Departement sollten bestehende oder zusätzliche Stabsstellen zur Ausübung nachträglicher Verwaltungskontrolle verpflichtet werden. (Aufnahme von Funktionen der unbeteiligten Prüfung ins Pflichtenheft von wissenschaftlichen Adjunkten oder wissenschaftlichen Beratern).

142.3 Kontakte der Geschäftsprüfungskommission mit den Generalsekretären

Die Sektionspräsidenten der Geschäftsprüfungskommission könnten periodisch Gespräche mit den Generalsekretären der ihnen zugewiesenen Departemente pflegen.

142.4 Departement für auswärtige Angelegenheiten

In diesem Departement sollte ein vollwertiges Generalsekretariat mit allen im Verwaltungsorganisationsgesetz vorgesehenen Aufgaben geschaffen werden. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich zu diesem Zwecke bereits mit einem besonderen Bericht an das Departement gewandt, das zugesichert hat, gemeinsam mit dem Bundesamt für Organisation nach einer Lösung zu suchen (vgl. Ziff. 3 hiernach).

142.5 Departement des Innern

Kontrolle setzt überblickbare Verwaltungsstrukturen voraus. Für dieses Departement sind solche aber nicht gegeben. Der Bundesrat hat die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Bildung von Gruppen ausserhalb des Militärdepartementes abgelehnt. Für das Departement des Innern sollte dieser Entscheid in Wiedererwägung gezogen werden, damit die Führungsstrukturen unvoreingenommen überprüft werden können.

143 Verbesserungen auf der Stufe des Bundesrates

143.1 Interdepartementale Koordinationsinstanz

Die *Generalsekretärenkonferenz* könnte bundesweites Koordinations- und Kontrollorgan in allen organisatorischen, personellen, finanziellen und administrativen Fragen sein. Sie könnte insbesondere als Ort der vergleichenden Kontrolle in diesen Bereichen dienen.

143.2 Finanzaufsicht

Die *Eidgenössische Finanzkontrolle* deckt entsprechend ihrem gesetzmässigen Auftrag nur einen Teil der Verwaltungskontrolle ab. Sie beschränkt sich auf die Prüfungskriterien der Ordnungsmässigkeit und der rechnerischen Richtigkeit, der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.

Ihre Zweckmässigkeitskontrolle erstreckt sich nur auf das Finanzgebahren (zweckmässige Verfügung über die bewilligten Kredite). Hier, wie beim Finanzinspektorat der PTT-Betriebe, ist der Massstab, nach dem diese Kriterien ausgestaltet sind, möglichst numerischer Natur. Formen einer umfassenderen Verwaltungsaufsicht finden sich einzig ansatzweise bei den *PTT* und den *SBB*. Die Eidgenössische Finanzkontrolle zweifelt daran, ob es überhaupt möglich sei, ihren Anteil an der Verwaltungskontrolle vom Rest der Kontrollfunktion in befriedigender Weise abzugrenzen. – Trotz dieser Zurückhaltung leisten die Finanzinspektorate des Bundes heute den grössten Beitrag an nachträglicher Kontrolle. Ihre Feststellungen sollten, soweit sie Fragen der Organisation oder der Geschäftsführung betreffen, in jedem Falle von der Finanzdelegation den Geschäftsprüfungskommissionen zur Kenntnis gegeben werden. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, über welche der Dienstweg zweckmässigerweise

laufen sollte, ist bereits gebeten worden, diesen Anliegen inskünftig noch vermehrt Rechnung zu tragen.

143.3 Verwaltungsaufsicht

Das *Bundesamt für Organisation* hat die Bundesversammlung bei ihrer Oberaufsicht über die Organisation der Bundesverwaltung zu unterstützen (z. B. Quer- vergleiche zwischen einzelnen Departementen). Die Geschäftsprüfungskommissionen können über das Finanzdepartement Organisationsüberprüfungen (OUP) verlangen. Sie regeln die Einzelheiten des Bezugs des Bundesamtes im gegenseitigen Einvernehmen mit dem Bundesrat (Art. 9 des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Organisation). Das im EFFI-Bericht vom Oktober 1985 versprochene Konzept der Organisationsüberprüfungen sollte im Einvernehmen mit den Geschäftsprüfungskommissionen so ausgestaltet werden, dass deren Bedürfnisse nach Unterstützung in der beobachtenden Kontrolle von Organisation und Geschäftsablauf optimal abgedeckt werden können. Hilfe, die nicht die Form einer Organisationsüberprüfung annimmt, ist unter dem Titel der allgemeinen Unterstützung der Oberaufsicht zu ermöglichen.

Gegenüber dem heutigen Zustand sind verschiedene Ausbauschritte dieser Unterstützung denkbar:

- a. Direktes Weisungsrecht der GPK gegenüber Mitarbeitern der OUP-Gruppe des BFO im Rahmen der – wie bisher über das Finanzdepartement erteilten – Aufträge.
 - b. Volle fachliche Unterstellung der OUP-Mitarbeiter unter die Geschäftsprüfungskommissionen bei administrativer Zuordnung zum BFO.
 - c. Aufhebung der Doppelfunktion des BFO als beratendes und inspizierendes Organ durch Zuordnung der OUP-Gruppe an die Eidgenössische Finanzkontrolle.
 - d. Ausbau der OUP-Gruppe zu einer selbständigen Prüfungsinstanz für die Effizienz des Verwaltungsablaufs im Bund mit Doppelunterstellung unter Bundesrat und Geschäftsprüfungskommissionen (eine solche Geschäftsführungskontrolle nach dem Muster der Eidg. Finanzkontrolle würde voraussetzen, dass sich Methoden der Verwaltungskontrolle entwickeln lassen, die sich nicht mit der Finanzkontrolle überschneiden). Es müsste sich als möglich erweisen, die Grundsätze, wie sie für die interne Revision bei den PTT und den SBB gelten, auf die allgemeine Geschäftsführung ausserhalb des Finanzgebahrens zu übertragen: Verfahrens- oder Systemprüfung (Wirksamkeit der Steuer- und Kontrollmechanismen im Geschäftsablauf), Führungsprüfung (systematische Prüfung, ob die Führungskräfte zur Erreichung der gesteckten Ziele zweckmässig und wirtschaftlich handeln) und Erfolgskontrolle (Investitions- oder Projektprüfung durch Vergleich des Erreichten mit dem ursprünglich angestrebten Ziel).
- *Variante:* Zuordnung dieser Prüfungsinstanz als Abteilung zur Eidgenössischen Finanzkontrolle mit direktem Verkehr zu den Geschäftsprüfungskommissionen.

143.4 Ombudsmannfunktionen

Die bestehenden oder künftigen Stellen auf Bundesebene mit Ombudsmannfunktion können je nach Ausgestaltung ebenfalls dem Ausbau der Verwaltungskontrolle dienen. Ihre Aufgabe wäre so zu umschreiben, dass sie nicht nur dem Rechtsschutz der Bürger, sondern auch der parlamentarischen Oberaufsicht dienen könnten. Ihr Verhältnis zu den Geschäftsprüfungskommissionen, insbesondere der gegenseitige Informationsaustausch, wäre zu regeln.

143.5 Gesetzesevaluation

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat bereits empfohlen, ein Nationales Forschungsprogramm über die Wirksamkeit staatlichen Handelns zu beschliessen. Aus diesem Projekt, sowie aus den Arbeiten der Gruppe Gesetzesevaluation sind Entscheidungsgrundlagen zur Frage zu erwarten, ob die *Auswirkungen der Gesetzgebung* auf unsere Gesellschaft systematisch *von einer Stelle untersucht* werden sollten, die innerhalb der Bundesverwaltung (z. B. beim Bundesamt für Justiz), beim Parlament oder bei einer eidgenössischen wissenschaftlichen Institution angesiedelt werden könnte (Stabsstelle Gesetzesevaluation).

143.6 Zentrale Stabsstelle des Bundesrates

Die *Bundeskanzlei* ist in der Folge des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung zu einer Stabsstelle des Bundesrates ausgebaut geworden. Sie füllt jedoch nicht jene Position aus, die ihr im Vorfeld der Gesetzesrevision (etwa vom Bericht Hongler) zugedacht worden ist. Die Kontrollen, die sie unter dem Titel der Mitwirkung bei der Aufsicht des Bundesrates (Art. 35 Bst. h VwOG) ausübt, sind formeller Natur. Die übrigen Stabsstellen des Bundesrates sind nicht ihr, sondern vorwiegend dem Finanzdepartement zugeordnet. Soll der Bundesrat seine Aufsicht über die Verwaltung selber vermehrt ausüben, so müsste ein entsprechender Ausbau der Funktionen der Bundeskanzlei erwogen werden. Die Frage stellt sich ebenfalls, wenn zur Entlastung der Bundesräte die Funktionen der Generalsekretariate verstärkt werden sollten: Ohne entsprechende Stärkung der Bundeskanzlei würde so der Departmentalismus noch verschärft.

Den Geschäftsprüfungskommissionen könnte die Bundeskanzlei vor allem in Zusammenhang mit den *Regierungsrichtlinien* wertvolle Hilfen leisten: Sie könnte den Kommissionen die jährlichen verwaltungsinternen Rechenschaftsberichte zum Vollzug der Regierungsrichtlinien zustellen und dazu eine systematische Auswertung des Erreichten liefern.

144 Zielsetzung der Verwaltungsaufsicht

144.1 Vorbemerkung

Die hier zur Prüfung vorgesehenen Verbesserungen auf Stufe Departement und Bundesrat sollten von der Zielsetzung der Aufsicht im Bund her verstanden werden: Die Entwicklung von Gesetzgebung und Verwaltung im Leistungsstaat, die zunehmende Vielfalt nach unten delegierter Aufgaben und der wachsende Bedarf an ganzheitlichen Problemlösungen haben die Anforderungen an die Staatsführung wesentlich erhöht. Der führungsnotwendige Gesamtüberblick kann auf Stufe Bundesrat nur hergestellt werden, wenn er über die geeigneten Kontrollinstrumente verfügt. In diesem Sinne hat Kontrolle im Staat eine grosse Bedeutung erlangt.

Kontrolle darf dabei nicht als Selbstzweck oder als Polizei missverstanden werden; es geht auch der Geschäftsprüfungskommission keineswegs darum, durch einen übermässigen Kontrollapparat den Verwaltungslauf zu hemmen. Es geht einzig um ein richtiges Verhältnis von delegierter Einzelverantwortung und Rechenschaft gegenüber dem Gesamtverantwortlichen und um die Möglichkeit angemessener Steuerung der Verwaltung durch die Regierung. Diese muss dafür kein neues Netz von Kontrollen aufbauen, sondern bloss dafür sorgen, dass die Qualität der erforderlichen Verwaltungskontrolle gesichert ist. Für die Stufe der Departemente kann der Bundesrat diese Qualitätssicherung herstellen, indem er von allen Departementen Konzepte der Kontrollfunktion verlangt (vgl. Ziff. 144.2); auf seiner Stufe benötigt er eine kleine, aber qualifizierte Prüfungsinstanz für die Verwaltungskontrolle, die in seinem Auftrag Schwierigkeiten der Bundesverwaltung bei der Lösung von Bundesaufgaben aufdecken und ihm Lösungsvorschläge unterbreiten kann (vgl. Ziff. 144.3).

144.2 Konzepte der Kontrollfunktion

Anzustreben ist eine angemessene Dichte der Verwaltungskontrolle in allen Departementen. Dafür sollten *Konzepte der Kontrollfunktion* erarbeitet werden, die neben den Anteilen der spezialisierten Kontrollinstanzen (Eidg. Finanzkontrolle, Eidg. Finanzverwaltung, BFO, Eidg. Personalamt) die Aufgaben der Bundeskanzlei und der Generalsekretariate im Bereiche der laufenden und nachträglichen Kontrollen umschreiben. Als Modell können für den letzteren Bereich die Erfahrungen mit dem Kontrollplan des Justiz- und Polizeidepartementes und die Methoden der internen Revision bei den PTT und den SBB dienen. Zu prüfen wäre ebenfalls, wie weit die Organisation und die Planungsinstrumente des EMD als Vorbild genutzt werden könnten; insbesondere dürfte die Ausgestaltung des Departementsrapportes zum Leitungsstab ein Modell auch für andere Departemente darstellen. Die Konzepte sollten den Verschiedenheiten der Departemente Rechnung tragen. Sie wären auf der Grundlage des Berichts der Geschäftsprüfungskommission zu entwerfen und vom Bundesrat zu genehmigen. Die Prüfung dieser Konzeptfragen könnte allenfalls der Firma Mac Kinsey im Rahmen der von ihr zu bearbeitenden Querschnittsmassnahmen der Effizienzsteigerung zur Prüfung vorgelegt werden.

144.3 Prüfungsinstanz für die Verwaltungskontrolle

Damit der Bundesrat und die Geschäftsprüfungskommissionen je ihre Funktionen im Bereich der Verwaltungsaufsicht wahrnehmen können, sollten sie ein Organ einsetzen können, das in ähnlicher Weise, wie dies die Eidgenössische Finanzkontrolle im Bereich des Bundeshaushalts bereits erfolgreich tut, Kontrollen der Geschäftsführung vornimmt. Diese Prüfung hätte nicht nur Organisation und Ablauf in einem Amt, sondern die zu erfüllenden Aufgaben selber, die Vollzugskonzeption und die Art der Aufgabenerfüllung zu erfassen.

15

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Bundesrat gebeten, ihr bis zum 20. März 1987 auf ihre Vorstellungen zu antworten und ihr mitzuteilen, welche Folgen er diesem Bericht zu geben gedenkt.

16 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat hat der Geschäftsprüfungskommission mitgeteilt, dass er die im vorliegenden Bericht aufgezeigten Problembereiche und Lösungsansätze prüfen wolle und beabsichtigte, eine interdepartementale Arbeitsgruppe zu diesem Zwecke einzusetzen. Über das weitere Vorgehen stehen die beiden Geschäftsprüfungskommissionen im Kontakt mit dem Bundesrat.

2 Humanitäre Hilfe

21 Empfehlungen von 1985

Die Geschäftsprüfungskommission hatte im Sommer 1985 eine Inspektion der Abteilung humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) vorgenommen. Am 12. November 1985 überwies sie dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten einen Brief mit folgenden Schlussfolgerungen:

211 «Konzeptionelle Differenzen

Während der Begriff der Katastrophenhilfe 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, scheint uns die zeitliche Dringlichkeit seines Handelns massgebend zu sein.

Im Katastrophenfall im engeren Sinne und hier für die ersten, lebensrettenden Massnahmen, scheint uns auch das Führungskonzept des Delegierten angemessen.

sen zu sein, während überall sonst die verwaltungsmässigen Führungsprinzipien zur Anwendung gelangen sollten.

Angeichts der bestehenden Unklarheiten empfehlen wir Ihnen, auf Departementsstufe eine Klärung im konzeptionellen Verhältnis von Entwicklungszusammenarbeit und Katastrophenhilfe zu schaffen, um daraus die unbestreitbaren Konsequenzen für die Zuständigkeiten und das Führungsverhalten ableiten zu können.

212 Organisatorische Fragen

Die Unterstellung des Leiters des Katastrophenhilfskorps als Vizedirektor unter den Direktor der DEH ist rechtlich einwandfrei geregelt und durch den Departementschef förmlich bestätigt. Diese Regelung wird jedoch vom Departement und von der DEH nicht voll durchgesetzt.

Ob, wie der Delegierte für Katastrophenhilfe vorschlägt, eine neue organisatorische Regelung anzustreben ist, ist von der Geschäftsprüfungskommission nicht zu prüfen. Es ist dies auf dem ordentlichen Dienstweg vorzulegen und durch das Departement zu behandeln.

Wir empfehlen Ihnen, dafür zu sorgen, dass Ihre Untergebenen die geltende Regelung besser durchsetzen.

213 Personelle Differenzen

Die Qualifikation der betroffenen Stelleninhaber für die Führung ihrer Ämter steht ausser Diskussion. Hingegen ist das festgestellte Spannungsverhältnis untragbar geworden. Falls der Appell an die Vernunft und an den Dienst an der gemeinsamen Sache nicht zur Einsicht führt, wird sich das Departement allenfalls gezwungen sehen, hart einzugreifen. Im Sinne einer Entschärfung der Lage möchten wir Ihnen nahelegen, die Durchführung der vom Delegierten gewünschten Administrativuntersuchung nochmals zu erwägen. Dies würde gestatten, die bestehenden Differenzen ohne disziplinarischen Anstrich auf ihre Wurzeln hin zu untersuchen, womit sich auch die Überprüfung der heutigen Organisationsstruktur verbinden liesse.

214 Katastrophenhilfskorps

Dieses Instrument scheint sich, soweit wir es beurteilen können, gut bewährt zu haben. Es profitiert offensichtlich von der Flexibilität und Motivation des Milizsystems.

215 Politische Würdigung

Mit der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit betreffen die skizzierten Schwierigkeiten einen Bereich, in dem in besonderem Mass die Ge-

fahr besteht, dass interne Probleme in der Öffentlichkeit zu grundsätzlicher Kritik an der Aufgabe ausgeweitet werden. Im Dienste der Sache sollte daher verhindert werden, dass die Differenzen nach aussen getragen werden. Daher empfehlen wir Ihnen, mit der Lösung der Probleme nicht zuzuwarten.»

22 Empfehlungen von 1986

Im Herbst 1986 musste die Geschäftsprüfungskommission mit Bedauern feststellen, dass das Departement für auswärtige Angelegenheiten ihren Überlegungen und Empfehlungen im wesentlichen nicht Rechnung getragen hatte. Am 28. November 1986 richtete sie daher den nachstehenden Bericht an den Bundesrat:

221 «Die Haltung der Geschäftsprüfungskommission im Jahre 1985

Die Kommission hatte dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten 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.

Von der Sache her ist eine enge Zusammenarbeit von Katastrophenhilfe, indirekter humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit unerlässlich. Die dafür zuständigen Personen müssen dazu gebracht werden, loyal zusammenzuarbeiten. Nötig ist dafür ein Führungsentscheid, der alle drei Bereiche der Hilfe unter einem Dach vereint und dabei auch die geforderte entwicklungspolitische Option trifft.

Die Organisationsstruktur soll die relative Bedeutung widerspiegeln, welche der Entwicklungszusammenarbeit einerseits, der humanitären Hilfe andererseits beigemessen wird. Bekanntlich sieht der Direktor der DEH alle Formen der Hilfe als integrierende Bestandteile einer Entwicklungszusammenarbeit, weshalb sie in deren überdachende Konzeption eingeordnet werden müssen, während der Delegierte für Katastrophenhilfe die konzeptionellen Fragen von sich weist und die Katastrophenhilfe als einzige unproblematische und unmittelbar wirksame Hilfe hervorhebt. Zu entscheiden ist somit folgende Frage: Neigt der Bundesrat dazu, den Einsatz der Schweiz im Bereich der humanitären Hilfe auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken oder sieht er in der humanitären Hilfe einen Sonderfall der Entwicklungszusammenarbeit (soweit sie Entwicklungsländer betrifft)?

222 Der Entscheid des Bundesrates vom 27. August 1986

Der Bundesrat hat den Delegierten für Katastrophenhilfe von seinem Amt als Vizedirektor der DEH entbunden und ihn direkt dem Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten unterstellt. Administrativ bleibt der Delegierte der DEH angegliedert. Er behält den Titel des Delegierten

des Bundesrates für Katastrophenhilfe im Ausland. Diese Lösung gilt vorerst *ad personam* und soll vor der Neubesetzung der Stelle eines Leiters des Katastrophenhilfskorps vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten überprüft werden.

Gleichzeitig hat der Bundesrat die Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe geändert. Darin weist er die nicht-operationelle humanitäre Hilfe der DEH zu, während der Delegierte für die operationelle humanitäre Hilfe zuständig erklärt wird. Massnahmen dieser Art der Hilfe sind vom Delegierten und von der DEH gemeinsam zu bestimmen, mit Ausnahme der Soforteinsätze des schweizerischen Korps für Katastrophenhilfe im Falle von plötzlichen natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophen, für die der Delegierte allein zuständig ist. Die Finanzkompetenzen bleiben grundsätzlich unverändert, wobei für Massnahmen ausserhalb der Soforteinsätze die Zustimmung der DEH gefordert wird.

Der Direktor der DEH bestätigt, dass die Zuständigkeitsregelung dem entspricht, was bis anhin aufgrund der Unterstellung des Delegierten unter die DEH gegolten hat. Die Verordnung bestätigt nun aber das vom Delegierten angefochtene Mitwirkungsrecht der DEH in den Fällen ausserhalb der Soforteinsätze. Der Direktor der DEH beabsichtigt, sein Zustimmungserfordernis durch eine Regelung mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu sichern, die gewährleistet, dass diese keine Zahlungsanweisungen des Delegierten in diesem Bereich zur Auszahlung freigibt, die das Visum der DEH nicht tragen.

Die Abteilung Humanitäre Hilfe innerhalb der DEH wird aufgehoben; die Sektion Humanitäre Hilfe und Ernährungsmittelhilfe (bisher Sektion Internationale Hilfswerke) wird dem stellvertretenden Direktor unterstellt. Die Frage, ob sie zu einer Abteilung ausgestaltet werden könne, soll erst im Rahmen der definitiven Regelung der Neubesetzung der Stelle des Delegierten entschieden werden.

223 Bemerkungen

223.1 Sachfragen

Der Bundesrat hat den Delegierten gegenüber der DEH verselbständigt, ohne dass offenbar die konzeptionelle Frage, die die Geschäftsprüfungskommission aufgeworfen hatte, entschieden worden wäre. Die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission bleibt damit vorläufig unerfüllt.

Die vom Bundesrat getroffene Lösung wird vom Delegierten sehr begrüsst, entspricht sie doch dem Wunsch, den er direkt der Geschäftsprüfungskommission vorgelegt hatte. Die Lösung des bestehenden Konfliktes wird allerdings damit auf den Zeitpunkt der Neubesetzung der Stelle eines Chefs des Katastrophenhilfskorps verschoben.

Frühere Kompetenzüberschreitungen durch den Delegierten haben – wie die Geschäftsprüfungskommission im Jahre 1985 feststellen musste – nicht nur die Koordinationspflicht zur DEH, sondern auch die Überschreitung der finanziellen Zuständigkeit gegenüber dem Departementschef betroffen. Eine Korrektur

dieses Verhaltens durch das Departement ist nicht ersichtlich. Vielmehr erscheint die neue Lösung als Erfolg des Vorgehens des Delegierten.

Das Zustimmungserfordernis gewährt der DEH allerdings ein Druckmittel, das für die Zukunft geeignet sein mag, die Zahl der Streitfälle zu vermindern. Falls solche jedoch weiterhin auftreten sollten, müssten diese nun unmittelbar über den Departementschef ausgetragen werden. Diese Struktur erscheint – vor allem bei fehlendem vollwertigem Generalsekretariat im Departement – als die schlechteste denkbare organisatorische Lösung. Sie bedeutet jedenfalls eine Erhöhung der Führungsanforderungen, die an den Departementsvorsteher gestellt sind.

Diese Kritik entspringt der Sorge um das Katastrophenhilfskorps, das unter allen Umständen in seiner heutigen Form erhalten bleiben sollte, um als «Feuerwehr» in der Hand des Bundesrates dienen zu können.

223.2 Rechtsfragen

Nach der getroffenen Lösung ist der Chef des Katastrophenhilfskorps nicht mehr Vizedirektor eines Bundesamtes mit der Berechtigung, nach aussen den Titel des Delegierten zu tragen (vgl. die Delegierten für Handelsverträge innerhalb des Bundesamtes für Aussenwirtschaft), sondern ein Delegierter des Bundesrates mit Entscheidfunktion, vergleichbar dem Delegierten für das Flüchtlingswesen. Mit der Ausgliederung aus der DEH ist eine neue Verwaltungseinheit geschaffen worden, die im Verwaltungsorganisationsgesetz keine Grundlage hat. Nach dem Verwaltungsorganisationsgesetz und der zugehörigen Botschaft wäre eine gesetzliche Grundlage auch für den Delegierten des Bundesrates für die Katastrophenhilfe im Ausland erforderlich. Die Bundeskanzlei hat sich zunächst um eine rechtliche saubere Lösung bemüht, musste jedoch einsehen, dass für die Zeit, während welcher der heutige Delegierte sein Amt noch versieht, keine solche getroffen werden kann (konkret verletzt ist Art. 58 des VwOG, der die Verwaltungseinheiten aufführt. Der Dienst des Delegierten müsste dort unter Buchstabe D genannt werden).

Die Lösung beeinträchtigt daher die Legislativfunktion des Parlamentes und verletzt die Gewaltenteilung. Es ist Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission, Bundesrat und Parlament hierüber zu informieren und für den Zeitpunkt der Neubesetzung der Stelle den Erlass einer rechtmässigen Lösung zu empfehlen.»

23 Folgen der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die zitierten Texte sind durch die Aktualitäten z. T. bereits überholt. Über die Entwicklung im Jahre 1987 wird jedoch erst später berichtet werden können.

Im Anschluss an die Ereignisse um den Rücktritt des Delegierten für Katastrophenhilfe haben die interessierten Kommissionen sich über das Vorgehen bei der Prüfung der Folgen, die daraus zu ziehen sind, abgesprochen. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich v. a. mit den Strukturfragen auseinander zu setzen. Sie werden sich abschliessend mit allen Aspekten erst befassen können, wenn die laufende Disziplinaruntersuchung abgeschlossen ist.

3 Die Leitungsstruktur im Departement für auswärtige Angelegenheiten

Im Rahmen ihrer Inspektion der Verwaltungsaufsicht hat die Kommission besondere strukturelle Mängel in der Leitung dieses Departementes festgestellt. Sie beschloss daher am 19. November 1986, dem Departementsvorsteher zu empfehlen, ein vollwertiges Generalsekretariat zu schaffen, das neben den heutigen Aufgaben im Bereiche des Personals, der Finanzen und der Administration auch die operativen Dienste im Sinne von Artikel 50 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) umfassen würde.

Funktionell ist das Generalsekretariat heute auf den Generalsekretär, den Staatssekretär und den persönlichen Sekretär des Departementsvorstehers (sowie z. T. die Direktion für Völkerrecht) aufgeteilt. Organisatorisch fehlen die operativen Dienste, welche für Kontrolle und Koordination innerhalb des Departementes und zwischen den Departementen zuständig wären: Grundsätzlich erfüllt heute der persönliche Sekretär des Departementsvorstehers die Aufgaben eines Generalsekretärs nach Artikel 50 Absatz 1 Buchstaben a–g VwOG; er bildet damit den operativen Dienst des Departementes.

Die umfangreiche Aufgabe der Betreuung der Vertretungen im Ausland führt bei der heutigen Struktur insbesondere zu einer Überhäufung des Generalsekretärs mit Personalproblemen. Aus der heutigen Praxis schliessen alle leitenden Persönlichkeiten des Departementes, einschliesslich des Generalsekretärs selber daraus, dass es diesem nicht möglich wäre, die gesetzliche Generalsekretärenfunktion zu erfüllen. Ob der Generalsekretär durch angemessene Delegation von Aufgaben innerhalb des Generalsekretariates in die Lage versetzt werden könnte, diese Aufgabe wahrzunehmen (vgl. den Generalsekretär des EMD, der zugleich Direktor der Militärverwaltung ist), müsste durch eine Organisationsüberprüfung des Generalsekretariates geklärt werden.

Während das Departement sich bereits für die Schaffung eines kleinen neuen Generalsekretariates mit bloss operativen Funktionen (ohne die Aufgaben des heutigen «Generalsekretariates») ausgesprochen hat, neigt das Bundesamt für Organisation zur Schaffung eines vollwertigen Generalsekretariates. Diese Variante erfülle die Kriterien des Verwaltungsorganisationsgesetzes besser und schaffe die strukturellen Voraussetzungen zur vollständigen und einheitlichen Erledigung der allgemeinen Stabsaufgaben. Das Generalsekretariat erhalte auf diese Weise sowohl departementsintern, wie auch im Verkehr mit der übrigen Bundesverwaltung das nötige Gewicht. Gleichzeitig werde damit die Attraktivität der Funktion des Generalsekretärs erhöht.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission überwiegen diese Gründe die Bedenken des Departementes. Auch für das Mitglied des Bundesrates, dem die Leitung des Departementes übertragen ist, besteht ein zentrales Bedürfnis, der geschlossenen Formation des diplomatischen Korps ein Gegengewicht gegenüberzustellen, um seine Bewegungsfreiheit in der Führung des Departementes zu erhöhen. Die Kommission hat das Departement daher eingeladen, das Bundesamt für Organisation zu beauftragen, einen entscheidungsreifen Vorschlag für die Schaffung eines vollwertigen Generalsekretariates auszuarbeiten. Bei dieser Reorganisation sei nicht auf die aktuelle personelle Konstellation abzustel-

len, sondern ein Soll-Zustand zu definieren, im Hinblick auf welchen die Personalpolitik schrittweise auszurichten wäre.

4 Oberaufsicht über den Vollzug der Regierungsrichtlinien

Anstelle des Zwischenberichtes über den Vollzug der Regierungsrichtlinien tritt seit letztem Jahr ein Abschnitt im Geschäftsbericht der Bundeskanzlei. Neu soll den Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte bei der Behandlung des Geschäftsberichtes jene Rolle zukommen, die bisher die vorberatenden Kommissionen erfüllten.

Die Geschäftsprüfungskommissionen werden daher inskünftig von der Bundeskanzlei einen schriftlichen Kommentar zu den Ausführungen im Geschäftsbericht verlangen. Dieser wird insbesondere die Begründungen für Abweichungen von den Regierungsrichtlinien enthalten. Die Kommissionen werden die eidgenössischen Räte jeweils bei der Behandlung des Geschäftsberichts über bedeutende Feststellungen orientieren.

II

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen

1 Überblick

Abgeschlossen hat die Geschäftsprüfungskommission im vergangenen Jahr eine Inspektion beim *Eidgenössischen Personalamt* und zur *Personalfunktion im Bund* insgesamt. Mit einer ausführlichen Pressemitteilung hat sie Ende Mai über ihre Abklärungen zu den *Vorwürfen* des früheren Chefs der Hauptabteilung Automobilienst *gegen die PTT-Betriebe* informiert. Begonnen, aber nicht abgeschlossen hat sie eine Nachkontrolle zur Inspektion der *Rüstungsbeschaffung* von 1980, die sich mit Fragen der Optimierung des *Industriepotentials im Eidgenössischen Militärdepartement* befasst. Vor dem Abschluss steht eine Inspektion zum *Vollzug des Asylrechts*, die sich sowohl mit der Effizienz von Organisation und Arbeitsablauf bei den Bundesinstanzen als auch mit Fragen der Rechtmässigkeit der Verfahrenspraxis befasst. Erst angesetzt haben die Inspektionen betreffend die Probleme des Einsatzes der *Informatik in der Bundesverwaltung* und zu den Folgerungen aus der *Kernkraftwerkkatastrophe von Tschernobyl*. Im folgenden wird nur noch über die Inspektion der Lebensmittelkontrolle berichtet.

2 Inspektion der Lebensmittelkontrolle

(*Bericht* der Geschäftsprüfungskommission an den Bundesrat vom 5. Febr. 1987)

21 Anlass und Vorgehen

An ihrer Sitzung vom 20./21. Mai 1986 hat die Geschäftsprüfungskommission beschlossen, erneut eine Inspektion der Lebensmittelkontrolle vorzunehmen. Das Thema war bereits im Jahre 1981 im Anschluss an die Entdeckung von Hormonen im Kalbfleisch Gegenstand einer Untersuchung der Kommission (*Bericht* vom 13. Nov. 1981 [BBl 1981 III 996] und Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 1982 [BBl 1982 II 106]). Zum Teil sind wichtige Anliegen der Kommission aus jener Inspektion in der Zwischenzeit noch nicht erfüllt worden; ferner sind der Kommission verschiedentlich Hinweise über das Wirken der Abteilung Lebensmittelkontrolle im Bundesamt für Gesundheitswesen zugegangen, denen nachgegangen werden soll. Die vorliegende Inspektion dient somit einmal der Nachkontrolle (Ziff. 2), sodann aber auch der Vertiefung in bezug auf die zuständige Verwaltungsabteilung (Ziff. 3).

Fragen im Zusammenhang mit dem Kraftwerkunfall von Tschernobyl sind nur am Rande gestellt und nicht in den vorliegenden Bericht aufgenommen worden, weil die Geschäftsprüfungskommission sich damit gesondert befassen will und weil im Mai 1986 andere Bundesinstanzen zuständig waren.

Die Sektion Departement des Innern, die mit den Abklärungen beauftragt worden ist, hat umfangreiche Anhörungen durchgeführt. Befragt wurden einerseits Direktoren und verantwortliche Mitarbeiter der Bundesämter für Gesundheitswesen und Veterinärwesen (insbesondere die Leitung und ein Teil des Kadern der Abteilung Lebensmittelkontrolle), andererseits Delegationen der Kantonschemiker, der Kantontierärzte, der Konsumentenorganisationen, des Lebensmittelhandels und der Lebensmittelproduzenten.

Die Ergebnisse der Sektion sind in einer ersten Fassung von der Kommission diskutiert und dem Departement des Innern und dem Volkswirtschaftsdepartement zur Stellungnahme vorgelegt worden. Die schriftlichen Stellungnahmen dieser Departemente sind von der Sektion geprüft und verwertet worden.

Die Sektion hat den Eindruck gewonnen, dass das Bundesamt für Gesundheitswesen, dem das Hauptaugenmerk gegolten hat, im Laufe der Inspektion den Nutzen dieser Überprüfung erkannt hat und bereit ist, daraus die erforderlichen Schlüsse zu ziehen. Vom Bundesamt für Veterinärwesen hat die Sektion heute, soweit es in ihrem Blickfeld gestanden hat, nur gute Eindrücke gewonnen. Hier hat seit dem letztenmal eine erfreuliche Entwicklung stattgefunden. Dies gilt auch für die Beziehungen zwischen dem Bundesamt für Gesundheitswesen und dem Bundesamt für Veterinärwesen.

22 Nachkontrolle zur Inspektion von 1981

Die Nachkontrolle hat ergeben, dass den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission in unterschiedlichem Masse Rechnung getragen worden ist. Auch dort, wo der Bundesrat sich der Auffassung der Kommission angeschlossen hat, sind die nötigen Schritte noch nicht überall erfolgt. Im folgenden muss daher differenziert werden.

Die Geschäftsprüfungskommission hatte ihre Empfehlungen in *neun Punkte* gegliedert:

1. Schutz vor gesundheitlichen Schäden

Der Bundesrat hat dieser programmatischen Zielsetzung im Grundsatz zugestimmt. Das heutige Kontrollsystem beruht freilich gemäss unserer Verfassung auf föderalistischen Strukturen. Ferner erfolgt die Kontrolle in der Regel stichprobenweise. Aus beiden Gründen lassen sich Lücken im Gesundheitsschutz nicht vollständig vermeiden. Sie sind aber soweit möglich zu schliessen. Vor allem die Entwicklung der modernen Lebensmitteltechnologie und die Öffnung der Wirtschaftsräume über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg ergeben neue Konsum- und Schutzbedürfnisse, die eine stärkere koordinierende Mitwirkung durch den Bund erfordern.

2. Fremd- und Inhaltsstoffe

Hier forderte die Geschäftsprüfungskommission das Aufstellen und Durchsetzen *eindeutiger Regelungen*, insbesondere mittels *Grenzwerten*. Auch hier hat der Bundesrat zugestimmt, jedoch auf Schwierigkeiten in der Praxis hingewiesen.

Eine klare Ordnung ist heute nach den Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission noch nicht durchgesetzt. Einen wichtigen Schritt bedeutet immerhin der Erlass der Fremdstoffverordnung. Diese enthält ein Beurteilungskonzept mittels Toleranz- und Grenzwerten, das allerdings durch die kantonalen Vollzugsbehörden angewendet und durchgesetzt werden muss, was offenbar noch Schwierigkeiten bereitet.

3.–6. Forderungen für das neue Lebensmittelgesetz

Das Prinzip der *Einheit der Verantwortung* für die Kontrolle aller Lebensmittel ist bereits im Vorentwurf zum neuen Lebensmittelgesetz vom Bundesrat für die Stufe der Kantone vorgesehen gewesen, nicht jedoch für die Stufe des Bundes. Erst der Bundesratsbeschluss vom 29. September 1986 hat hier die Forderungen der Geschäftsprüfungskommission beantwortet. Der Bundesrat plant die Schaffung einer Fachstelle Fleisch im Bundesamt für Gesundheitswesen, die die Koordination zwischen diesem Amt und dem Bundesamt für Veterinärwesen wahrnehmen sollte. Sie hätte gegen aussen als kompetenter Partner der Konsumenten, Lebensmittelverteiler und Vollzugsorgane in den Kantonen aufzutreten und auf diese Weise – bezogen auf die Verkaufsfrent – die Gesamtverantwortung des Bundesamtes für Gesundheitswesen für alle Lebensmittel im Aussenverhältnis zum Ausdruck zu bringen.

Nach aussen wird so die Einheit der Verantwortung hergestellt; fraglich ist jedoch der neu entstehende Aufwand im Bund. Der Bundesratsbeschluss stellt für die Geschäftsprüfungskommission vorläufig erst eine Absichtserklärung dar, deren Einlösung noch aussteht. Wichtig wird die Regelung der Frage sein, wer im Streitfall zuständig sein wird, zu entscheiden. – Die Geschäftsprüfungskommission wünscht, dass das Prinzip der Einheit der Verantwortung auf Gesetzesstufe festgehalten werde.

Der Gesetzesentwurf entspricht der Forderung nach Einführung einer *Informationspflicht der Kantone* gegenüber den Bundesbehörden. Diese Informationspflicht trifft unseres Erachtens freilich auch den Bund im Verhältnis zu den Kantonen. Der Informationsaustausch sollte ohne Zeitverzug möglich sein, wozu auch die neuesten technischen Mittel einzusetzen wären. Die Schaffung einer gemeinsamen Datenbank und die Möglichkeiten der Bildschirmkommunikation wären zu prüfen.

Offen ist insbesondere noch die Forderung nach *Spezialisierung der kantonalen Laboratorien*. – Die Schweiz ist ein zu kleiner Markt, als dass Doppelspurigkeiten im Laborbereich der Lebensmittelkontrolle zugelassen werden könnten.

Ebenso unerfüllt ist noch die Forderung nach einer Regelung zur Entlastung der Gemeinden von den *Kosten der Lebensmittelkontrolle* beim Fleisch.

7. Bekämpfung des Schwarzmarktes im Bereich der Heilmittel und der Hilfsstoffe für die Tiermast

Nicht erfüllt sind die Forderungen nach Einführung einer *Grenzkontrolle* für diese Stoffe durch den Bund oder die IKS, nach Einführung einer *Warenflusskontrolle* von der Einfuhr bis zum Verbraucher und nach Rechtsgrundlagen für die Erhebung *präventiver Stichproben* an Hilfsstoffen bei den Tiermastern sowie

für die *Bestrafung* fehlbarer Verbraucher und Selbstmischer. Sie haben an Bedeutung nichts verloren.

8. Koordination BAG-BVET für die Zeit bis zur Reorganisation auf Bundesebene

Die Zusammenarbeit der beiden Bundesämter ist seit 1981 wesentlich verstärkt worden. Nach Ansicht des Handels und der Kantonschemiker sind dadurch aber bis heute die Unsicherheiten für Aussenstehende nicht beseitigt worden. Die geplante Koordinationsstelle für Fleisch im Bundesamt für Gesundheitswesen könnte – je nach ihrer Ausgestaltung – diesen Mangel allerdings beheben.

9. Bedürfnisgerechte Information

Trotz organisatorischer Vorkehrungen in der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Bundesämtern ist es bisher nicht gelungen, eine den Bedürfnissen von Lebensmittelproduzenten, Händlern und Konsumenten angepasste Information zu vermitteln. Der Information nach aussen ist (z. B. bei der Stellenzuteilung im Bundesamt für Gesundheitswesen) offenbar noch immer nicht die nötige Priorität zuerkannt worden. Das Anliegen ist demgegenüber in jüngster Zeit eher noch dringender geworden.

Die *Verschiebung der Revision des Lebensmittelgesetzes* auf die nächste Legislaturperiode hat sich insbesondere negativ auf das Verhältnis der Bundesbehörden zu den Kantonschemikern ausgewirkt. Leider ist die Verzögerung zu einem wesentlichen Teil darauf zurückzuführen, dass der Bundesrat längere Zeit nicht über die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission nach Zusammenlegung der lebensmittelpolizeilichen Dienste auf Bundesebene entschieden hat. Mit der Schaffung der Fachstelle Fleisch im Bundesamt für Gesundheitswesen sollte dieses zeitliche Hindernis beseitigt sein.

23 Beurteilung der Lebensmittelkontrolle im heutigen Zeitpunkt

231 Aufgabe der Lebensmittelkontrolle

Die Zielsetzung der Lebensmittelkontrolle wird vom Lebensmittelgesetz vorgegeben: Dieses dient in erster Linie dem Gesundheitsschutz, in zweiter Linie dem Täuschungsschutz. Die Abteilung hat dazu zwar eine Reihe von Verordnungen und Richtlinien erarbeitet, insgesamt aber daraus kein nach innen und nach aussen deutlich genug sichtbares *Konzept* entwickelt, das die mittel- und langfristigen Strategien sowie das erforderliche Vorgehen festlegen würde. Beispielsweise bleibt unklar, welche Stellung den Forderungen der Konsumenten nach *Natürlichkeit der Lebensmittel* einerseits, nach Kosmetik in ihrer Präsentation andererseits aus der Sicht der Lebensmittelkontrolle zukommt. Neue Anforderungen an die Kontrolle ergeben sich ferner aus der hochindustrialisierten Herstellung von Lebensmitteln, die als Fertigprodukte vom Konsumenten nicht mehr beurteilt und behandelt werden können, bevor er sie zu sich nimmt. Ebenso wenig ist klargestellt, auf welche Rolle sich der Bund angesichts seiner beschränkten Kompetenzen festlegen soll (z. B. wären Konsequenzen aus der Tatsache zu ziehen, dass der Bund wohl Bewilligungs- nicht aber Kontrollbefugnisse hat und dass seine Aufsichtsrechte über den kantonalen Vollzug gering sind).

Die *Qualität der Leistungen* befriedigt die Kantonschemiker und die Marktpartner in auffallend vielen Fällen wenig. Beispielsweise wird geltend gemacht, Verordnungen und auslegende Kreisschreiben seien zum Teil nicht praktikabel, würden ohne Rücksprache und Kenntnis der Praxis festgesetzt oder trügen den erforderlichen Übergangsfristen nicht Rechnung. Zum Teil würden zweitrangige Belange in perfektionistischer Weise geregelt, während andere Regelungen auf sich warten liessen. Nicht alle Kreisschreiben würden rechtzeitig für alle Interessierten veröffentlicht. Besonders spürbar seien diese Mängel in der Reaktion auf unerwartete Vorfälle. Insbesondere dann gilt es als Mangel, dass zu den Grenzwerten nicht immer die Bestimmungsmethoden geliefert werden.

Die Inspektion hat allerdings gezeigt, dass ein *Teil der Kritik* an der Abteilung sich auf Umstände bezieht, welche diese *nicht zu vertreten* hat. Ein wesentlicher Teil ist auf die Verzögerung der Lebensmittelgesetzgebung zurückzuführen; ein anderer Teil geht von Erwartungen an die Bundesstelle aus, die entweder nach dem Stand der Wissenschaft oder aufgrund der Laborkapazität des Bundes nicht erfüllt werden können: zum Beispiel sind Mängel an Bestimmungsmethoden, die erst im Augenblick eines Schadenfalles entwickelt werden, unvermeidlich; ebenso kann von der Abteilung nicht erwartet werden, dass ihre Labors alle fachlichen Probleme der kantonalen Labors (die zehnmal mehr Mitarbeiter haben, als die Abteilung) lösen könne. Die Kritik zeigt aber zumindest deutlich, dass das Gespräch über eine möglichst sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, in dem die gegenseitigen Erwartungen geklärt werden könnten, zu wenig stattfindet.

In der Praxis gerät das Bundesamt öfters in Schwierigkeiten, weil es den *gesetzlichen Rahmen*, der ihm gesetzt ist, überdehnt. Dies hängt zum Teil damit zusammen, dass die heutigen Rechtsgrundlagen für die Erfüllung der Aufgabe zu schmal sind, zum Teil aber auch damit, dass die Zusammenarbeit von Naturwissenschaftlern und Juristen im Amt nicht leicht ist. Die Verständigung unter Leuten unterschiedlicher Denkweise bereitet oft Mühe: das gegenseitige Gespräch kommt zu kurz. Einerseits sollte jeder Verwaltungsakt des Amtes rechtlich zulässig sein, andererseits sollten rechtliche Bedenken nicht der sachgerechten Problemlösung entgegenstehen. Aus dieser Sicht sollte in den Arbeitsgruppen des Amtes, die Verordnungen im Lebensmittelbereich ausarbeiten, jeweils auch ein Jurist mitwirken; Kreisschreiben sollten vor Erlass auf ihre Ordnungsmässigkeit überprüft werden und Verfügungen sollten eine Rechtsmittelbelehrung enthalten.

Dass einzelne Vorschriften der Lebensmittelkontrolle unzulässigerweise *marktpolitische Zielsetzungen* verfolgen, ist nicht notwendigerweise dem Bundesamt für Gesundheitswesen anzulasten. Beispielsweise scheitert die Aufhebung der zwingenden Masseinheiten für Joghurtbecher an den Bedenken des Bundesamtes für Landwirtschaft, das fürchtet, dies hätte Umsatzeinbussen bei diesem Milchprodukt zur Folge.

Am wenigsten zu befriedigen vermag die *Informationspolitik* des Bundes im Bereich der Lebensmittelkontrolle. Diese nimmt nicht Rücksicht auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Empfänger der Information (z. B. scheinen die Be-

dürfnisse der Konsumentenorganisationen oder der Medien in der Abteilung nicht bekannt zu sein). Der Versuch, die Bedürfnisse des Publikums, der Produzenten und Händler oder gar der Kantonschemiker mit dem gleichen Presstext zu befriedigen, ist fragwürdig. Vielmehr sollte versucht werden, die unterschiedlichen Empfänger auf gesonderten Wegen zu erreichen. Die Information sollte stets von den zu erwartenden Fragen der Empfänger ausgehen und sich sowohl im Inhalt wie in der Sprache auf das Zielpublikum ausrichten.

Ein Informationskonzept, das vorausschauend die Erfordernisse einer Basisinformation festlegt und darauf aufbauend die Anforderungen an die dauernde Information und an die Information bei ausserordentlichen Vorfällen gestalten würde, ist im Amt nicht spürbar (Ansätze dazu fänden sich allerdings in den Ausführungen von alt Direktor Frei im zweiten schweizerischen Ernährungsbericht über die Ernährungsaufklärung und in der Broschüre «Die Schweiz bei Tisch»).

Der Abteilung fehlt eine effiziente, professionelle Informationspolitik. Der persönliche Einsatz des Amtsdirektors vermag die Lücke auf die Dauer nicht zu schliessen. Wohl besteht ein mehrstufiges System von Informationsbeauftragten in Abteilung, Amt und Departement, doch gelingt es offenbar nicht, die notwendige Vermittlung zwischen naturwissenschaftlichem Denken und dem Alltagsverständnis der Öffentlichkeit herzustellen. Die mehrstufige Absicherung gefährdet vielmehr eine rechtzeitige Information (vor allem, solange noch Fälle vorkommen, an denen ein zweites Departement beteiligt ist). Es schiene erfolgversprechend, stattdessen auf der Amtsstufe eine enge Zusammenarbeit zwischen einem Fachmann der Verwaltung und einem Kenner der Public Relations vorzusehen.

233 Struktur der Lebensmittelkontrolle in der Schweiz

Der schweizerische *Vollzugsföderalismus* gerät im Bereich der Lebensmittelkontrolle in Konflikt mit den Anforderungen des einheitlichen nationalen Wirtschaftsraums. Er kann in Einzelfällen zu Wettbewerbsverzerrungen und zu einem kantonal ungleichen Gesundheitsschutz der Bevölkerung führen. Der Aufbau der Lebensmittelkontrolle in der Schweiz gewährt dem Bund nicht jene Kompetenzen, die eine zeitgemässe, einheitliche Gewährleistung von Gesundheits- und Täuschungsschutz in der Schweiz erfordern würde. Aufgaben und Kompetenzen entsprechen sich nicht. Im Bemühen um eine möglichst sinnvolle Koordination sieht sich die Bundesbehörde daher dazu verleitet, ihre Kompetenzen zu überschreiten. Daraus mag sich erklären, dass die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen in diesem Bereich aus der Sicht einzelner Kantonschemiker als schlecht, aus der Sicht des Abteilungschefs als gut bezeichnet werden. Dieses Strukturproblem kann nur durch eine Anpassung der Bundeskompetenzen an die heutigen Anforderungen der Lebensmittelkontrolle bereinigt werden. Die Befugnisse des Bundes und der Kantone sind unter Wahrung der föderalistischen Strukturen klar zu ordnen und den neuen Bedürfnissen anzupassen.

Für die seinerzeit geforderte bessere *Nutzung der Laborkapazitäten* in der

Schweiz fehlt immer noch ein gemeinsames von Bund und Kantonen entwickeltes, landesweites Schwerpunktprogramm sowohl für gezielte Kontrollen wie für die arbeitsteilige Lösung methodischer und technischer Probleme. Eine bessere Ausschöpfung vorhandener Möglichkeiten brächte vermutlich auch die intensivere Zusammenarbeit mit den Eidgenössischen Technischen Hochschulen und den kantonalen Universitäten. Zu erwägen ist auch eine Konzentration der Laborkapazitäten des Bundes.

Die seinerzeit festgestellten *Differenzen in den Standpunkten der Tierärzte und der Lebensmittelchemiker* sind unverändert geblieben. Die fachliche Aufteilung der Kontrolle nach Fleisch und übrigen Lebensmitteln hat zu einer Parallelorganisation geführt und einen Prestigekampf unter den Ständes Vertretern der Tierärzte und der Lebensmittelchemiker hervorgerufen, der sich einerseits um die Zuständigkeit nach der Schlachtung des Tieres und der Verarbeitung des Fleisches, andererseits um die Beanspruchung der Laborkapazität der Kantone dreht. Neue Gesichtspunkte, die der Geschäftsprüfungskommission Anlass zu einer Änderung ihrer Stellungnahme gäben, sind jedoch nicht vorgetragen worden.

Die *Struktur der Lebensmittelkontrolle auf der Stufe des Bundes* soll nun aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 29. September 1986 bereinigt werden. Die Forderungen nach Zusammenlegung von Lebensmittelkontrolle und Fleischhygiene und nach Übertragung der Kontrollverantwortung für das Fleisch an einer klaren Schnittstelle (bisher sprach man vorwiegend von der Schlachthofküre, heute ist vom Übergang vom Fleisch zur Fleischware oder von der Verkaufsfreie die Rede) sind noch nicht erfüllt. Ob die Einheit der Verantwortung nach aussen trotzdem mit vertretbarem Aufwand hergestellt werden kann, muss das detaillierte Projekt erst noch zeigen. Bedeutsam scheint in diesem Zusammenhang auch, dass die beiden Bundesämter alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten im Bereich der Lebensmittel – vor allem des Fleisches – ausschöpfen.

Im Gegensatz zum BVET fehlt dem BAG eine *Koordinationsstelle*, die die Zusammenarbeit der Zollorgane und der kantonalen Laboratorien bei der *Grenzkontrolle* betreuen könnte. Dies wäre trotz der unterschiedlichen Kompetenzregelung sinnvoll. Von der interdepartementalen Arbeitsgruppe ist die Verschmelzung der Grenzkontrolle beim Fleisch und den übrigen Lebensmitteln nicht geprüft worden. Die Frage der Zusammenlegung oder der Koordination stellt sich aber auch hier und sollte geprüft werden.

Die Umschreibung der Kompetenzen von *Lebensmittelkontrolle* (BAG/BVET) einerseits, *Heilmittelkontrolle* (IKS) andererseits führt zu negativen Kompetenzkonflikten. Die Entwicklung neuer Produkte hat die Bedeutung dieses bekannten Mangels gesteigert. Eine Bereinigung dieser Kompetenzfrage ist dringend geworden.

Die *Struktur der Abteilung Lebensmittelkontrolle* ist im Gegensatz zu den anderen Abteilungen des Amtes in letzter Zeit nicht überprüft worden. Eine Analyse der Organisation und der Arbeitsabläufe scheint dringend nötig.

234 **Arbeitsabläufe im Amt**

Die Art der Geschäftserledigung in der Lebensmittelkontrolle spiegelt im wesentlichen die *traditionell gewachsenen Strukturen* dieses Fach- und Verwaltungsbereichs. Während sich die Aufgabe früher aber vorwiegend im direkten Verhältnis zu den Produzenten, die um Bewilligung ersuchten, und zu den Kantonschemikern, die das Bundesrecht vollzogen, wahrnehmen liess, ist heute die Lebensmittelkontrolle vermehrt einem vielfältigen und widersprüchlichen Beziehungsnetz der Interessen von Marktpartnern und Behörden ausgesetzt. Die Lebensmittelkontrolle ist heute Gegenstand öffentlicher und politischer Auseinandersetzung. Diese neuen Anforderungen lassen überkommene Konzepte der Aufgabenerfüllung nicht mehr genügen. Um im Widerstreit der Interessen eine Linie zu finden, die den vom Bund wachsenden Gesamtinteressen entspricht, muss das Amt nach aussen sichtbar strenge Prioritäten festlegen, nach denen z. B. das Personal und die finanziellen Mittel eingesetzt werden oder die Revision der Verordnungserlasse durchgeführt wird. Das Fehlen einer solchen, *nach aussen dokumentierten Amtspolitik* führt im Verhältnis zu den Kantonen und den Marktpartnern zu einer Schwächung der Stellung des Bundes zulasten des nationalen öffentlichen Interesses. Das Amt wird zu sehr durch den Einfluss von Kantonschemikern und verschiedenen Wirtschaftsgruppen belastet. Es sollte nicht versuchen, alle geltend gemachten Interessen auf einen Nenner zu vereinigen, sondern nach Massgabe fester Kriterien Entscheidungen treffen und durchhalten.

Soweit aus der Inspektion erkennbar, sind die einzelnen *Sektionen* der Abteilung Lebensmittelkontrolle in der Abwicklung der Geschäfte *sehr selbständig*. Eine Verpflichtung ihrer Tätigkeit auf eine Lebensmittelpolitik der Abteilung ist nicht erkennbar. Die Sektionen handeln offenbar vielmehr aufgrund eigener Kriterien. Dabei dürften Differenzen in der Interpretation der Aufgabe der Lebensmittelkontrolle nicht zu vermeiden sein. Ein besonderes Problem bildet der *interne Informationsfluss*. Dieser scheint insbesondere in vertikaler Richtung ungenügend zu sein. Direktion und Abteilungsleitung sollten durch geeignete Führungsmittel und eine konsequente Praxis der Aufsicht dafür sorgen, dass die z. T. vorhandenen Kommunikationsgefässe besser genutzt werden.

235 **Personal**

Die *Personalpolitik* der Abteilung sollte sich an der Teilaufgabe des Bundes im Lebensmittelpolizeibereich orientieren. Personal ist im Hinblick auf seine Eignung für diese Teilaufgabe anzustellen und einzusetzen. Da der Bund einerseits Bestimmungsmethoden entwickeln soll, andererseits aber vor allem Konzeption und Koordination der staatlichen Lebensmittelaufsicht zu betreuen hat, benötigt das Personal einerseits *Fronterfahrung*, andererseits den *Überblick des Generalisten*. Bei der Neubesetzung des Postens des Abteilungschefs sollte den *Führungsanforderungen* Rechnung getragen werden, welche das Personal, die Aufgabe und das Umfeld im skizzierten Sinne an die Leitung der Lebensmittelkontrolle im Bund stellen.

Die *Leitung des Bundesamtes* als ganzes scheint durch eine bessere Gliederung in Abteilungen *verstärkt* werden zu können. Der Amtsdirektor bemüht sich um entsprechende Zielvorstellungen. Um seine Absichten durchsetzen zu können, muss er aber vermehrt Unterstützung durch Stellvertretung und Stabsdienst beanspruchen können. Die Direktion sollte daher im Stab personell verstärkt werden. Der Stab hätte auch die Funktion eines Pressebeauftragten in geeigneter Weise zu erfüllen. Das Amt sollte versuchen, die erforderlichen zusätzlichen Stellen aus der Reorganisation des Amtes, insbesondere der Überprüfung der Abteilung Lebensmittelkontrolle zu gewinnen.

24 Empfehlungen

241 Nachkontrolle zur Inspektion von 1981

241.1

Die *Empfehlungen von 1981* sind weiterhin gültig (vgl. den *Anhang*; Präzisierungen aus heutiger Sicht finden sich in Ziff. II/2 dieses Berichts). Hervorgehoben seien v. a. folgende Punkte:

- Die *Revision des Lebensmittelgesetzes* muss beschleunigt werden,
- die *Information* ist bedürfnis- und zeitgerecht auszugestalten und
- der Missbrauch von *Zusätzen und Arzneimitteln in der Tiermast* ist zu bekämpfen.

241.2

Die Geschäftsprüfungskommission wünscht, das *detaillierte Projekt* für die Schaffung einer *Fachstelle Fleisch* im Bundesamt für Gesundheitswesen samt der zugehörigen Kompetenzordnung zu *gegebener Zeit* zur Kenntnis zu erhalten. Sie wird sich gestützt hierauf darüber aussprechen, ob ihrer Ansicht nach auf diesem Weg das Prinzip der Einheit der Verantwortung für die Kontrolle aller Lebensmittel verwirklicht werden kann und ob die neue Abgrenzung der Verantwortlichkeiten der Lebensmittelchemiker und der Tierärzte befriedigt. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission sollte die neue Regelung jedenfalls zur Folge haben, dass in der Information der Öffentlichkeit und im Verkehr mit allen kantonalen Stellen für alle Lebensmittel an der Verkaufsfrent (Fleisch inbegriffen) ausschliesslich das Bundesamt für Gesundheitswesen zuständig wird.

242 Zur heutigen Beurteilung der Lebensmittelkontrolle

Eindeutige Verbesserungen sind seit 1981 v. a. im Verhältnis von Bundesamt für Gesundheitswesen und Bundesamt für Veterinärwesen sowie beim Auftreten dieses Amtes festzustellen. Die verbleibenden Probleme veranlassen die Geschäftsprüfungskommission zu folgenden Empfehlungen:

242.1

Das *Vertrauensverhältnis*, das zwischen dem Bundesamt für Gesundheitswesen und den Fachstellen einiger Kantone gestört ist, sollte wiederhergestellt werden. Das Departement und die Direktion des Amtes sollten sich in diesen Fällen vermehrt direkt mit den Vorstehern der zuständigen kantonalen Departemente auseinandersetzen.

242.2

Die Abteilung bedarf einer *Konzeption ihrer Teilaufgabe* in der Lebensmittelkontrolle.

242.3

Die *Information* sollte – u. a. durch Verstärkung des Direktionsstabes – den verschiedenen Bedürfnissen der Empfänger angepasst werden.

242.4

Die Zusammenarbeit der Fachleute der Lebensmittelkontrolle und des *Rechtsdienstes* ist zu verbessern, damit die Rechtsgrundlagen beachtet werden.

242.5

Der Abteilung sollte eine klare *Führung* verliehen werden. Sie benötigt ferner eine unabhängige Stellung gegenüber den kantonalen Instanzen – worin sie durch das geforderte gesetzliche Weisungsrecht unterstützt werden sollte.

242.6

Die Kompetenzordnung im Grenzbereich zwischen *Lebensmitteln und Heilmitteln* sollte dringend geklärt werden. Die Abgrenzungskriterien wären zu überdenken. Da der Bund aufgrund seiner Kompetenz im Lebensmittelbereich auch für die richtige Bestimmung der Grenzen dieses Bereiches verantwortlich ist, hat er dafür zu sorgen, dass die Abgrenzungsfragen zum Bereich des Heilmittelkonkordats der Kantone gelöst werden.

Für die Verbesserung der Aufsicht ist neben der bereits empfohlenen Warenflusskontrolle auch nach Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Tierzucht in Ländern zu suchen, von denen wir Fleisch importieren; ebenso sind die Möglichkeiten der Forschung im Bereich von Fleisch und Fleischwaren besser zu nutzen (vgl. das Postulat des Nationalrates vom 9. Okt. 1986).

242.7

Das Bundesamt für Organisation sollte mit einer *Organisationsüberprüfung* der Abteilung beauftragt werden. Darin einzuschliessen wären die Beziehungen der Abteilung zur Direktion und deren Stabsdiensten. Auf diese Weise sollten die auf Stufe Direktionsstab benötigten Stellen freigesetzt werden.

25

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Bundesrat gebeten, ihr bis zum *1. April 1987* mitzuteilen, welche Folgen er diesem Bericht zu geben gedenkt.

1881

Auszug

aus dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 13. November 1981 über die Lebensmittelkontrolle am Beispiel der Hormone im Kalbfleisch (BBl 1981 III 996)

3 Empfehlungen

Gestützt auf diese Ergebnisse überweist die Geschäftsprüfungskommission dem Bundesrat folgende Empfehlungen:

31

Als Zielsetzung ist von der Lebensmittelkontrolle zu verlangen, dass sie nach menschlichem Ermessen Gewähr dafür bietet, dass dem Konsumenten aus dem Genuss von Nahrungsmitteln keine gesundheitlichen Schäden erwachsen.

32

Zu diesem Zweck hat der Bund gestützt auf den jeweiligen Stand der Wissenschaft über alle bekannten Schadstoffe eindeutige Regelungen aufzustellen und durchzusetzen. Insbesondere sind für den Gehalt solcher Stoffe in Lebensmitteln so niedrige Grenzwerte anzusetzen, dass die zulässigen Mengen sicher nicht gesundheitsschädlich wirken.

33

Der Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung ist nach dem Prinzip der Einheit der Verantwortung für die Kontrolle aller Lebensmittel auszugestalten.

34

Beim Erlass des neuen Lebensmittelgesetzes sollten daher die folgenden Überlegungen besonders beachtet werden:

- In jedem Kanton sollte eine Instanz für die Kontrolle aller verkauften Lebensmittel verantwortlich sein.
- Zwischen Lebensmittelchemikern und Tierärzten sollte eine klare Abgrenzung der Verantwortlichkeitsbereiche getroffen werden. Nach einem Modell, das besonders prüfenswert erscheint, ist die Grenze in bezug auf das Fleisch in dem Zeitpunkt zu ziehen, in dem dieses nach der Fleischschau das Schlachtlokal verlässt. Von da an gehört es in die Verantwortung der Lebensmittelkontrolle, unter Beizug der Tierärzte zur fachlichen Beratung.
- Als Folge dieser Überlegungen sollte der Bund den Kantonen empfehlen, alle Dienststellen der Lebensmittelkontrolle in einem Departement zusammenzufassen.
- Die Kantone sollten die Benützung ihrer Laboratorien für die Kontrolle des Fleisches ebenso ermöglichen wie für die Kontrolle der übrigen Lebensmittel. Ferner sollten die Laboratorien in der Schweiz ihre Spezialitäten noch vermehrt untereinander aufteilen können.
- Die Lebensmittelkontrollen dürfen nicht darunter leiden, dass ihre Kosten von den Gemeinden zu tragen sind, in denen die Tiere geschlachtet werden. Für die Errichtung kantonaler Ausgleichskassen, aus denen die Analyse von Stichproben finanziert werden kann, sind daher die Rechtsgrundlagen zu schaffen.

35

Auch auf Bundesebene muss zumindest im Aussenverhältnis einer Bundesstelle die einheitliche Gesamtverantwortung für die Lebensmittelkontrolle übertragen werden. Ferner sollte das Bundesamt für Veterinärwesen zumindest dem gleichen Departement un-

terstellt werden, wie das Bundesamt für Gesundheitswesen. Weitergehende Varianten der Reorganisation sind im Rahmen der Ämterzuteilung zu prüfen.

36

Im neuen Lebensmittelgesetz sollte den Kantonen eine Informationspflicht gegenüber den Bundesbehörden auferlegt werden. Diese benötigen überdies im gesamten Bereich der Lebensmittelkontrolle ein Weisungsrecht gegenüber dem kantonalen Vollzug.

37

Zur Bekämpfung des Schwarzmarktes sind die Kontrollen der Heilmittel und der übrigen Hilfsstoffe für die Tiermast zu verbessern:

- Zu prüfen ist die Einführung einer Grenzkontrolle für diese Stoffe durch den Bund oder die IKS.
- Abzuklären ist, wie mit zumutbarem Aufwand Einfuhrkontrolle, Herstellungskontrolle und Handelskontrolle dieser Stoffe zu einer Warenflusskontrolle verbunden werden können, die gestattet, den Weg dieser Stoffe zum Verbraucher zu erfassen.
- Für die Erhebung präventiver Stichproben an Hilfsstoffen bei den Tiermältern und für die Bestrafung fehlbarer Verbraucher und Selbstmischer sind die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

38

Solange beim Bund die bisherige Struktur besteht, ist die Koordination unter den beteiligten Ämtern sicherzustellen. Dazu ist neben problemorientierten Arbeitsgruppen namentlich eine Koordination des Vorgehens bei der Information der Öffentlichkeit von Bedeutung.

39

Die Bemühungen der Bundesstellen um die Verbesserung der Information sind fortzusetzen. Lebensmittelproduzenten, Konsumentenorganisationen und weitere Öffentlichkeit sind je gezielt anzusprechen und ihren Bedürfnissen gemäss zu orientieren.

III

Verzeichnis der Aufsichtseingaben, die im Jahre 1986 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 förmell 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. R. + E. Aebi, Sennwald, gegen die PTT-Betriebe

Das Postgeheimnis gestattet den PTT-Betrieben nur, Sendungen zuzustellen, deren Empfängerangabe so präzise ist, dass jede Ungewissheit über den Empfänger ausgeschlossen ist. Beim Zuzug eines neuen Anwohners im gleichen Gebiet («Bergli») werden daher genauere Adressangaben für beide Anwohner erforderlich. Die PTT-Betriebe haben im Rahmen ihres Ermessens gehandelt.

2. Akademische Kulturgesellschaft, Zürich, gegen den Bundesrat

Drei Gesuchstellerinnen bemängeln die Aussagen des damaligen Bundespräsidenten Furgler in einer Sendung des Fernsehens DRS vor der Volksabstimmung über die Volksinitiative für die Abschaffung der Vivisektion. Er habe dabei jeden Hinweis auf die Stellungnahme der Akademischen Kulturgesellschaft in dieser Frage unterlassen, was eine amtliche Stimmbeeinflussung darstelle.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat dazu festgehalten, dass die Pflichten des Bundesrates bei der Information der Öffentlichkeit allgemein nicht umschrieben sind. Einzig für die Erläuterungen des Bundesrates zu Abstimmungsvorlagen wird in Artikel 11 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte ausgesagt, dass sie sachlich sein müssen und auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen sollten. Ferner verlangt das Bundesgericht für eine Orientierung der Öffentlichkeit im Rahmen der öffentlichen Informationspflicht, dass die Äusserungen den gebotenen Sachbezug aufweisen müssen, nicht wider besseres Wissen getan werden dürfen und nicht unnötig verletzend und unverhältnismässig sein dürfen. Allgemein muss von den Behörden verlangt werden, dass sie bei der Wahrnehmung ihrer Informationspflicht die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts befolgen, das heisst, ihr Ermessen pflichtgemäss wahrnehmen und dabei insbesondere das Prinzip der Fairness beachten. Der Bürger muss einerseits auf die Sachlichkeit der Äusserungen vertrauen können, andererseits frei bleiben, sich gestützt darauf eine eigene Meinung zu bilden. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass jede einzelne Äusserung des Bundesrates oder jeder Auftritt eines Vertreters dieser Behörde in sich ausgewogen sein müssen. Vielmehr muss diese Forderung auf die Gesamtheit der Verlautbarungen des Bundesrates bezogen werden (einschliesslich der Botschaft und der Erläuterungen zur Abstimmungsvorlage). Der

Informationsauftrag des Bundesrates umfasst Absichten, Entscheidungen und Massnahmen, somit notwendigerweise auch politische Stellungnahmen zu allenfalls umstrittenen Themen. Es muss ihm daher gestattet sein, klar Stellung zu beziehen, solange diese Stellungnahme die gebotene Sachlichkeit wahrt, nicht wider besseres Wissen erfolgt und weder unnötig verletzend noch unverhältnismässig ist. Die Äusserung des Bundespräsidenten hält sich in diesem Rahmen und gibt der Geschäftsprüfungskommission keinerlei Anlass, der Aufsichtseingabe Folge zu geben.

3. ALAMAK AG, Zug, gegen das Bundesamt für Justiz

Die ALAMAK AG rügt ungenügende Bundesaufsicht über den Vollzug des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Eine Firma, mit welcher sie sich in einem Zivilrechtsstreit befindet, habe ihr Kapital mit ausländischem Geld erhöht sowie eine zweite Hypothek von einer ausländisch beherrschten Bank gewährt erhalten. Nach den Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat das Bundesamt für Justiz die zumutbaren Abklärungen vorgenommen. Nach der bundesgerichtlichen Praxis begründet ein beträchtliches ausländisches Darlehen noch keinen beherrschenden Einfluss des ausländischen Geldgebers. Dafür wären Nebenabreden erforderlich, die im vorliegenden Fall fehlen. Aufgrund vorliegender Urkunden muss geschlossen werden, dass die Kapitalerhöhung nicht bloss treuhänderisch für ausländische Geldgeber erfolgt ist. Angesichts hängiger Verfahren sind neue Erkenntnisse zum Sachverhalt denkbar; jedenfalls besteht für die Geschäftsprüfungskommission zur Zeit aber kein Anlass, an der Wahrnehmung der Aufsicht durch das Bundesamt für Justiz und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im aufgeworfenen Fall zu zweifeln.

4. P. Baumgartner, Belp, gegen das Schweizerische Bundesgericht

Der Gesuchsteller erhebt inhaltliche und moralische Kritik gegen die Praxis des Bundesgerichtes. Da das Gericht in der Rechtsfindung unabhängig ist, kann im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht nicht auf die Kritik eingetreten werden.

5. A. Bertrand, Onex, gegen das Schweizerische Bundesgericht

Der Gesuchsteller ist kantonaler Beamter und beansprucht für sich im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde die Befreiung von den Gerichtskosten, welche das Gericht den Bundesbeamten im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gewährt. Die ungleiche Behandlung der beiden Verfahrensarten ist Gegenstand der Rechtsfindung und bedeutet keine Verletzung des gleichen Zugangs der Bürger zum Gericht.

6. J. Eichhorn, Basel, gegen das Schweizerische Bundesgericht

Der Gesuchsteller behauptet das Bestehen einer Lücke im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege: während das Verwaltungsverfahrensgesetz in Artikel 20 Absatz 1 bestimme, dass Beschwerdefristen an dem auf die Mitteilung des Urteils folgenden Tag begännen, äussere sich Artikel 32 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege so, dass der

Tag, an dem die Frist zu laufen beginne, nicht mitgezählt werde. Der Gesuchsteller verlangt die kumulative Anwendung beider Vorschriften. Das Begehren ist bereits wegen mangelnder Zuständigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen im Bereiche der Rechtsfindung durch das Gericht abzuweisen. Fraglich bleibt lediglich, ob im Zuge der hängigen Revision der Bundesrechtspflege eine redaktionelle Angleichung an das Verwaltungsverfahrensgesetz vorgenommen werden könnte, um ähnliche Missverständnisse zu vermeiden.

7. A. Geissmann, Hüglingen, gegen das Schweizerische Bundesgericht

Der Gesuchsteller hatte im Zusammenhang mit einem Streit um die Bemessung von Wassergrundtaxen, Wasserzinsen und Klärgebühren geltend gemacht, die Vorinstanz habe die Rechtsgleichheit verletzt, habe rechtsmissbräuchlich entschieden und das Äquivalenzprinzip missachtet. Da die staatsrechtliche Beschwerde dem Erfordernis der qualifizierten Rügepflicht nach Auffassung des Bundesgerichts nicht Genüge getan hat, ist dieses darauf nicht eingetreten. Dies entspricht der ständigen Praxis des Bundesgerichtes und lässt sich auf eine gesetzliche Vorschrift abstützen. Beide Geschäftsprüfungskommissionen haben die Eingabe geprüft, sind jedoch zum Schluss gekommen, dass sie darauf nicht eintreten können, weil es sich um eine Frage der Rechtsfindung handelt.

8. A. Gischig, Küsnacht, gegen das Eidgenössische Versicherungsgericht

Herr Gischig stellt das Gesuch um Erlass der von ihm geschuldeten AHV-Beiträge durch das Parlament. Ein von ihm erzielter buchmässiger Liquidationsgewinn gelangt zweieinhalbmals zur Versteuerung, da er in die Übergangszeit zweier Steuerperioden fällt. Diese Konsequenz ist auch vom Eidgenössischen Versicherungsgericht als unbefriedigend erachtet worden, doch hat es den Fall nicht zum Anlass genommen, eine Lücke in der Verordnung zu schliessen. Ein ähnlicher Fall ist trotzdem nicht mehr zu erwarten, da die AHV-Verordnung in der Zwischenzeit entsprechend abgeändert worden ist. Im vorliegenden Falle selber ist jedoch das Erlassgesuch von der ersten kantonalen Instanz abgelehnt worden; die Beschwerde hiegegen hat der Gesuchsteller auf Anraten der zweiten Instanz zurückgezogen.

Somit bliebe nur ein Billigkeitsentscheid des Parlamentes ohne Rechtsgrundlage. Gestützt auf die Aktenlage des Falles und im Vergleich mit früheren Fällen verzichtet die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates darauf, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Die Hauptschwierigkeit liegt darin, dass sich der Fall nicht klar von anderen Härtefällen abgrenzen lässt, wie sie etwa bei Änderungen der Rechtslage oder der Praxis in Kauf genommen werden müssen. Der Fall erscheint ihr angesichts der nicht genügend bewiesenen wirtschaftlichen Notlage nicht geeignet, einen Billigkeitsentscheid des Parlamentes herbeizuführen.

9. A. Fischer, Bolligen, gegen die PTT-Betriebe

Die Aufsichtseingabe des ehemaligen Chefs der Hauptabteilung Automobildienste im Zusammenhang mit einer anonymen Aktion «Saubere PTT» ist von der Geschäftsprüfungskommission Ende Mai 1986 der Presse erläutert worden. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im Zusammenhang

mit der Geburtstagsfeier dreier hoher PTT-Beamter und weiterer Vorwürfe nur zwei Fragen geprüft, nämlich ob die zuständigen Instanzen ihre Aufsichts- und Disziplinar Kompetenzen wahrgenommen hatten und ob die PTT-Betriebe eine Entschädigungsforderung geltend machen könnten. Alle übrigen Aspekte waren Gegenstand eines anderswo hängigen förmlichen Verfahrens. Die Kommission gelangte zum Schluss, dass die Aufsichts- und Disziplinar Kompetenzen im Rahmen des Ermessens der zuständigen Instanzen wahrgenommen worden sind. Die Jubilare haben sämtliche von den PTT gestellten Rechnungen bezahlt.

10. A. Frank, Winterthur, gegen die Militärjustiz

Gegenüber der Militärjustiz besteht die gleiche Zurückhaltung der Geschäftsprüfungskommissionen wie gegenüber dem Bundesgericht. Der zuständige Waffenchef hat einen begangenen Fehler der Militärverwaltung zugegeben. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat das Eidgenössische Militärdepartement gebeten, gewisse Verfahrensabläufe zu prüfen.

11. E. Frigg, Zürich, gegen das Bundesgericht

Da der Kostenvorschuss im vorliegenden Fall von der Gegenpartei geleistet worden ist, hat der Beschwerdeführer vor Bundesgericht keine Gelegenheit gehabt, seine Eingabe zurückzuziehen, bevor der Entscheid getroffen wurde. Im konkreten Fall ist der Beschwerdeführer nicht belastet, da keine Gerichtskosten erhoben wurden. Die Grundsatzfrage wird jedoch von den Geschäftsprüfungskommissionen weiterverfolgt.

12. A. Kisslig, Zürich, gegen das Bundesgericht

Der Gesuchsteller ist für zwei weitschweifige Eingaben an das Bundesgericht mit der höchsten zulässigen Gerichtsgebühr belegt worden. Da der Kostenscheid grundsätzlich zur Rechtsfindung des Gerichts gehört und im vorliegenden Fall auch keine fundamentalen Verfahrensgrundsätze verletzt worden sind, kann der Eingabe keine Folge gegeben werden.

13. B. Lustenberger, Rothenburg, gegen das Departement für auswärtige Angelegenheiten

Der Gesuchsteller kritisiert die Rechtsstaatlichkeit des Vorgehens der indischen Polizei und den beschränkten Nutzen der Hilfe der schweizerischen Botschaft in New Dehli. Soweit ersichtlich hat diese vorgekehrt, was von ihr erwartet werden darf.

14. M. Markowits, Brugg, gegen den Schweizerischen Nationalfonds

Der Bund hat keinen Einfluss auf die Unterstützung einzelner Forschungsprojekte durch den Nationalfonds. Die Aufsicht des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft erstreckt sich auf die jährliche Rechenschaft über die Verwendung der Mittel. Beschwerden im Einzelfall können hingegen der neugeschaffenen Rekurskommission des Eidgenössischen Departements des Innern unterbreitet werden.

15. *H. Mühlebach, Kilchberg, gegen die SBB und das Bundesgericht*

Nach Darstellung des Geschwetzstellers ist ein Fehler im Grundbuch im Kanton Aargau für seine Vermögenseinbusse verantwortlich. Soweit Fehler von Beamten der SBB geltend gemacht werden, sind die Geschäftsprüfungskommissionen dafür nicht zuständig. Das Bundesgericht hat sich mit dem Begehren einer staatsrechtlichen Beschwerde soweit wie möglich auseinandergesetzt. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat den Geschwetzsteller daher an die kantonalen Instanzen gewiesen.

16. *V. Oehen, Sessa, gegen das Bundesgericht*

Der Geschwetzsteller rügt die Herausgabe von Bundesgerichtsakten an unbefugte Dritte. Abklärungen der Geschäftsprüfungskommissionen haben ergeben, dass die fraglichen Akten einer berechtigten Gegenpartei ausgehändigt worden sind und von dort in die Presse gelangt sein können. Da der Geschwetzsteller nachträglich in der gleichen Sache auch den Strafrichter angerufen hat, müssten weitere Abklärungen ohnehin eingestellt werden.

17. *M. Portmann, Freiburg, gegen das Bundesgericht*

Das Bundesgericht tritt, gestützt auf seine feste Praxis, auf allgemeine Ausstandsbegehren gegen ganze Abteilungen nicht ein. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben bereits früher entschieden, dass darin keine formelle Rechtsverweigerung zu erblicken sei.

18. *Radio 24 AG, Zürich, gegen die PTT-Betriebe*

Die Geschwetzstellerin rügt die fehlende Vereinigung von vier Beschwerden betreffend die Einspeisung von lokalem Rundfunk in Kabelnetze. Die PTT-Betriebe hatten die Verfahren nicht bezüglich des beschwerdeführenden Senders, sondern der verschiedenen betroffenen Kabelnetze vereinigt. Das Bundesgericht hat auf Beschwerde der Geschwetzstellerin das Vorgehen der PTT-Betriebe in allen Fällen gedeckt.

19. *J. Siegwart und M. Truttman, Zürich, gegen den Bundesrat*

Ein Nichteintretensentscheid des Bundesrates ist Anlass für eine Antwort der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates an die Geschwetzstellerinnen in einer Angelegenheit mit zahllosen hängigen Verfahren. Nach dem Tode des Psychologen Friedrich Liebling ist ein erheblicher Teil des Nachlassvermögens nicht der von ihm zu Lebzeiten geschaffenen Stiftung zugesprochen worden, sondern als dessen persönliches Vermögen an seine Erbinnen gefallen. Diese haben daraus eine Aktiengesellschaft «Psychologische Lehr- und Beratungsstelle Friedrich Liebling» geschaffen. Während der heutige Stiftungsrat diese Vermögensteilung anerkennt, rügen die Geschwetzstellerinnen eine Verletzung der Stiftungsurkunde. Sie verlangen, dass der Verwaltungsrat verpflichtet werde, die Auflösung der Aktiengesellschaft einzuklagen. Dem Departement des Innern werfen sie ungenügende Wahrnehmung der Aufsichtspflichten vor. Das Verfahren einer Stiftungsaufsichtsbeschwerde ist jedoch noch hängig. Die Geschwetzstellerinnen sind darin durch einen Anwalt vertreten und können den Rechtsweg

an das Bundesgericht beschreiten. Der Stand des Verfahrens und sein bisheriger Verlauf geben daher keinen Anlass, der Aufsichtseingabe Folge zu geben.

20. Auflösung eines Dienstverhältnisses nach Artikel 55 des Beamtengesetzes durch das EMD

Das Eidgenössische Militärdepartement hat eine Mitarbeiterin während längerer Zeit als medizinisch arbeitsunfähig behandelt und ihr vorschriftsgemäss nach Ablauf eines Jahres das Gehalt auf die Höhe einer Invalidenrente herabgesetzt. Obwohl der arbeitsärztliche Dienst eine Invalidierung ablehnte und empfahl, die Mitarbeiterin in einem andern Verwaltungsbereich zu integrieren, verfügte das Militärdepartement die Auflösung des Dienstverhältnisses gestützt auf Artikel 55 des Beamtengesetzes, ohne die Wiedereingliederung zu versuchen.

Solange die Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Mitarbeiterin vor Bundesgericht hängig war, konnte die Geschäftsprüfungskommission das Vorgehen des EMD nur beschränkt überprüfen. Sie hat das Eidgenössische Militärdepartement ersucht, die Entschädigungsregelung rückwirkend nochmals zu überprüfen, da sie einen Widerspruch darin vermutete, dass das Departement die Mitarbeiterin finanziell so behandelt, als ob sie invalid sei, währenddem der ärztliche Dienst der allgemeinen Bundesverwaltung die Invalidität verneint hatte. Inzwischen hat das Bundesgericht die Verwaltungsbeschwerde gegen das EMD gutgeheissen und dieses angewiesen, neu zu entscheiden.

21. R. Zürcher, Limpach, gegen das Bundesgericht

Der Gesuchsteller rügt in zwei Fällen die Verweigerung des rechtlichen Gehörs. In einem Fall hat sich das Gericht umfassend und unter Vornahme eines Augenscheins mit der Beschwerde gegen die Linienführung eines Wanderweges befasst. Im andern Fall ist das Gericht zum Schluss gelangt, dass die Eingabe den Anforderungen an eine staatsrechtliche Beschwerde in bezug auf die qualifizierte Rügepflicht nicht genüge. Diese Anforderungen sind als Teil der Rechtsfindung durch das Gericht der Aufsicht durch die Bundesversammlung entzogen.

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1986 vom 9. April 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.06.1987
Date	
Data	
Seite	718-755
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 380

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.