

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1988

vom 6. April 1989

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

die *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates* orientiert Sie im vorliegenden Bericht zunächst über ihre Inspektion der *Ressortforschung* in der Bundesverwaltung, zu der sie auch ein Postulat vorlegt (Ziff. I/3). Schwergewichtig berichtet sie sodann über einen Meinungsaustausch mit dem Bundesrat über die *Zentralstelle für Gesamtverteidigung* (Ziff. I/2).

Die *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates* veröffentlicht den Meinungsaustausch, der zwischen dem Bundesrat und ihr im Anschluss an den Bericht über die *rechtlichen Anforderungen an Textbausteine* stattgefunden hat, in der Hoffnung, dass sich auch die Rechtswissenschaft mit diesem Thema auf der Grundlage der vorliegenden Berichte befassen wird (Ziff. II/1). Ferner orientiert sie über Nachkontrollen zu ihrer Inspektion zum *Vollzug des Asylrechtes* (Ziff. II/2) und über ihre Abklärungen zur *Verwaltung von Akten der Bundesanwaltschaft und zur politischen Aufsicht über diese Stelle* (Ziff. II/3). Mit dem Bericht über die Inspektion beim *Bundesamt für Zivilluftfahrt* (Ziff. II/4) legt sie das Problem der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der heutigen Regelung für die Flugsicherung dar.

Bereits veröffentlicht ist der Bericht betreffend die *Massnahmen nach Tschernobyl* (BBl 1989 I 698) und die *Aufsichtseingaben Maza und Musey* (erscheint demnächst im Bundesblatt). Der Bericht der beiden Kommissionen über die *Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle* erscheint im Anhang zur Botschaft des Bundesrates über die Schaffung der Dienststelle für Verwaltungskontrolle und des Bundesamtes für Informatik. Ebenfalls abgeschlossen sind die Abklärungen über die Verantwortlichkeiten für das Projekt einer Zweigstelle des Schweizerischen Landesmuseums im *Schloss Prangins* (zu beziehen bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung). Hängig bleibt noch die Inspektion zum *Vollzug des Kriegsmaterialexports*.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates beantragt, das Postulat
«Bessere Nutzung der Ressortforschung» dem Bundesrat zu überweisen.

6. April 1989

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidenten:

Norbert Zumbühl, Ständerat

Paul Rutishauser, Nationalrat

I. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über ihre Inspektionen

1 Überblick

Die Kommission informiert im folgenden ausführlich über die Nachkontrolle bei der Zentralstelle für Gesamtverteidigung und über die Inspektion der Ressortforschung in der Bundesverwaltung. Aus den übrigen Tätigkeitsgebieten sind folgende Hinweise erwähnenswert:

Das *Büro für Integrationsfragen* liegt im Schnittpunkt des Departementes für auswärtige Angelegenheiten und des Volkswirtschaftsdepartementes. Gegenüber der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel nimmt das Büro ein Instruktionsmonopol für die gesamte Bundesverwaltung wahr. In seinem Bereich ist ein starker Aufgabenzuwachs zu verzeichnen. Bis heute wird mit grossem Einsatz wertvolle Arbeit im Interesse unseres Verhältnisses zum europäischen Integrationsprozess geleistet. Die Kommission hat jedoch den zuständigen Departementsvorstehern ihren Eindruck mitgeteilt, dass die Arbeitsbelastung in der Dienststelle selber sowie in ihrem Umfeld ein ausserordentliches Mass angenommen hat. Sie hat die Departementsvorsteher gebeten, mit den geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Fach- und Koordinationsstellen in Bern und Brüssel in die Lage versetzt werden, die auf sie zukommenden Aufgaben in befriedigender Weise zu erfüllen.

Das *Bundesamt für Transporttruppen* ist in erster Linie Zentralstelle für die Motorisierung der Armee und Requisitionsorgan für die von der Armee benötigten privaten Fahrzeuge. Die Schweiz ist zwar in hohem Masse motorisiert, doch werden zum Beispiel bei den Lastwagen immer weniger armeetaugliche Fahrzeuge verwendet. Günstig ist die Entwicklung hingegen bei den Lieferwagen und bei den Fahrzeugen mit Vierradantrieb. Mit einem neuen Konzept will der heutige Waffenchef für die Armee kleinere Transporteinheiten (Lieferwagengrösse) beschaffen, die von der Truppe selbst gefahren werden können. Eine Nutzung der Fahrzeuge im Mehrschichtenbetrieb soll eine höhere Mobilität der Truppe bei geringeren Investitionen ermöglichen. Dem Amt fehlt es allerdings an Fachkräften, insbesondere im Informatikbereich.

Das *Generalsekretariat im Eidgenössischen Finanzdepartement* hat sich bewährt. Es befasst sich mit Organisationsfragen und koordiniert die Bemühungen um Effizienzsteigerung im Departement. Im Anschluss an die Vorschläge von Professor Dübs soll die Personalausbildung der Bundesverwaltung verbessert werden. Der Anstoss von seiten des Parlamentes, die Rolle des Personalamtes zu überprüfen, hat sich gelohnt. Die Verwirklichung der Vorschläge bedarf jedoch weiterer Kontrollen.

Der *lokale Rundfunkversuch* ist bis zum Inkrafttreten des Radio- und Fernsehgesetzes verlängert worden. Die Kontrolle des Bundes über den Versuch ist nach Angabe des zuständigen *Generalsekretariates des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes* trotz Personalmangel angemessen. Schwierigkeiten schaffen den Lokalradios vor allem die Beschränkungen der Werbezeit und die Konkurrenz durch illegale ausländische Sender in Grenzge-

bieten. In der Regel bemühen sich die Lokalradios (zumindest im Anschluss an Beschwerdeentscheide), die Vorschriften einzuhalten. Das Departement erwartet, dass der Versuch aussagekräftig sein wird. Nicht verwirklichen liess sich allerdings eine möglichst vielfältige regionale Verteilung der Sender mit möglichst unterschiedlichen Experimenten. Bei den nachträglich bewilligten Gesuchen wird demgegenüber vor allem dem Gesichtspunkt der Versorgungsgerechtigkeit Rechnung getragen. Fest steht bereits, dass die gedruckte Presse durch die Lokalradios nicht verdrängt wird, wie anfänglich befürchtet worden war. – Der Radio- und Fernsehdienst im Generalsekretariat des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes weist darauf hin, dass sein Personal für die Durchsetzung der Medienpolitik und der bereits erlassenen Normen in Zukunft nicht ausreichen werde.

2 Nachkontrolle zur Inspektion bei der Zentralstelle für Gesamtverteidigung

(Bericht der Kommission vom 6. April 1988, Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Sept. 1988 und Bemerkungen der Kommission dazu vom 16. Nov. 1988)

21 Kommissionsbericht vom 6. April 1988

211 Vorgeschichte

Die Geschäftsprüfungskommission hat im Jahre 1985 eine Inspektion bei der Zentralstelle für Gesamtverteidigung durchgeführt (vgl. den Hinweis dazu im Bericht über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1987 BBl 1988 II 665 ff.) Darin ist sie unter anderem zu folgenden Schlüssen gelangt:

- a. die Funktion der Zentralstelle sei deutlicher zu umschreiben und es sei zu definieren, was der Bundesrat von seinem Stab in Zeiten erhöhter Bedrohung erwartet;
- b. die Unterstellungsfrage sei nach dem Grundsatz zu entscheiden, dass nur eine einzige Stabsorganisation im Krisenfall tätig sein könne;
- c. die Stabsstelle auf höchster staatlicher Führungsebene sei auf einen kleinen Kreis höchst qualifizierter Leute zu reduzieren;
- d. der Aufwand im Forschungsbereich sei zu überprüfen.

Gestützt auf die Anregungen der Geschäftsprüfungskommission hat der Bundesrat eine Expertenkommission eingesetzt, welche die Aufgaben, die Aufgabenerfüllung und die Organisation der Zentralstelle für Gesamtverteidigung überprüfen sollte. Die Expertengruppe unter dem Vorsitz von Herrn Ständerat Franz Muheim hat am 15. September 1986 einen Schlussbericht abgeliefert, der vom Bundesrat auch der Geschäftsprüfungskommission zur Verfügung gestellt worden ist. In der Folge hat der Bundesrat einen neuen Direktor der Zentralstelle gewählt. Eine formelle Antwort auf die sachlichen Anliegen der Geschäftsprüfungskommission steht noch aus.

Die zuständige Sektion hat daher gestützt auf den Schlussbericht eine Aussprache mit dem Präsidenten der Expertengruppe und mit dem neuen Direktor der Zentralstelle durchgeführt. Aufgrund einer ersten Aussprache in der Kommission hat der Sektionspräsident (Herr Kündig) dem Vorsteher des Eidgenössi-

schen Militärdepartementes die Überlegungen der Geschäftsprüfungskommission mündlich vorgetragen. An der Sitzung vom 15. März 1988 hat die Kommission beschlossen, die Ergebnisse der Gesamtverteidigungsübung 1988 nicht abzuwarten, sondern bereits vorher mit einem kurzen Bericht über die Nachkontrolle an den Bundesrat zu gelangen.

212 Ergebnis der Nachkontrolle

Die *Expertengruppe* betont die Bedeutung der Gesamtverteidigung und die Notwendigkeit, dass der Bundesrat sich intensiver mit der Aufgabe und dem Zusammenspiel seiner verschiedenen Stabsorgane befasse. Die Funktionen und Abläufe seien zu klären und insbesondere sei dafür zu sorgen, dass sie in ausserordentlichen Lagen möglichst unverändert beibehalten werden könnten. Für die organisatorische Eingliederung der Zentralstelle sei zwischen zwei Varianten zu entscheiden: Die direkte Unterstellung unter die Bundeskanzlei oder die administrative Unterstellung unter das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) mit verschiedenen Verbesserungen. Die Expertengruppe formuliert ferner verschiedene Empfehlungen für die einzelnen Tätigkeitsbereiche der Zentralstelle. Sie spricht sich für die direkte Unterstellung der Zentralstelle unter die Bundeskanzlei aus sowie für die Bestückung der Zentralstelle mit einem qualifizierten Denker- und Managerteam als einer «quantitativ knapp dotierten, qualitativ jedoch hohen Anforderungen entsprechenden Gruppe».

Der *Präsident der Expertengruppe* hat nachträglich feststellen müssen, dass diese Forderungen in der Verwaltung kein Gehör finden. Die Departementsverwaltungen seien nicht bereit, von der departementalen Struktur der Entscheidungsbereitung im Interesse der Koordination abzurücken; die Bundeskanzlei setze ihren Auftrag zur Koordination der Aufgaben im Bund nicht durch und der Bundesrat lege seine Kollegialaufgaben zu wenig klar fest. Der Bundesrat habe über den Einsatz und den Aufgabenbereich der Zentralstelle noch keinen Entscheid gefällt. Damit bestünden nach wie vor unterschiedliche Organisationen für den Normal- und den Krisenfall, indem die Zentralstelle in Friedenszeiten dem EMD, in der Krise aber der Bundeskanzlei unterstellt werde. Das Amt sei für die Erfüllung seiner Koordinationsaufgabe zu tief eingestuft. Schliesslich sei es auf die Bedrohungsfälle der Umweltkatastrophe und der politischen Umsturzsituation nicht vorbereitet. Diese Bedrohungsfälle bedingten zum Teil den Einsatz der gleichen Mittel, weshalb eine Koordination mit der Gesamtverteidigung erforderlich sei.

Der neue *Direktor der Zentralstelle* erachtet diese intern als funktionstüchtig, bestätigt aber, dass sie den unterschiedlichen Erwartungen insbesondere dort nicht entsprechen könne, wo eine Beratungsfunktion im Sinne der Beurteilung der Sicherheitspolitik verlangt werde. Die Stelle habe weitgehend eine Linienfunktion und sei insbesondere durch die Tätigkeit zugunsten der Kantone und Gemeinden sowie durch die Ausbildung in Anspruch genommen. Der Direktor benützt den Expertenbericht als Richtlinie seiner Arbeit, ohne jedoch dafür einen Auftrag des Bundesrates erhalten zu haben. Schwierigkeiten lägen darin, dass in den Departementsstäben das Umdenken zugunsten der Koordination noch nicht erfolgt sei und dass die Zentralstelle heute für eine echte Führungs-

aufgabe in der Lagekonferenz und für ein Krisen-Management noch nicht gerüstet sei. Der Direktor betont im übrigen die Vorteile seiner administrativen Unterstellung unter das EMD.

213 Schlussfolgerungen

Die Geschäftsprüfungskommission bestätigt die eingangs zitierten Schlussfolgerungen aus dem Jahre 1985. Soweit ersichtlich hat der Bundesrat bis anhin noch nicht definiert, was er von seinem Stab in Zeiten erhöhter Bedrohung erwartet. Es fehlt eine gründliche Auswertung des Schlussberichtes der Expertengruppe und eine Entscheidung der darin aufgearbeiteten Fragen. Heute entsteht daher der Eindruck, die Wahl des Direktors der Zentralstelle sei erfolgt, bevor über das Anforderungsprofil Klarheit geherrscht habe. Es besteht die Gefahr, dass die Zentralstelle in der Praxis immer stärker in das EMD integriert wird und damit seine überdachende Rolle in den Hintergrund tritt. Fragwürdig ist, dass die Zentralstelle, die offenbar auch im Krisenfall Funktionen wahrnehmen soll, bei Eintritt der Krise ihre Normalstruktur wechseln muss. Die Praxis mag hier gangbare Wege finden, doch wären solche bei einer Unterstellung unter die Bundeskanzlei gar nicht erst nötig geworden. Das Schicksal des Expertenberichtes zeigt wieder einmal, wie stark das departementale Denken in der Bundesverwaltung vorherrscht und wie wenig geeignet die herkömmlichen Strukturen und Abläufe sind, um übergreifende Probleme zu lösen.

214 Empfehlungen

Die Geschäftsprüfungskommission überweist dem Bundesrat folgende Empfehlungen zur Prüfung:

1. Der Bundesrat sollte gestützt auf den Schlussbericht der Expertengruppe definieren, was er von seinem Stab in Zeiten erhöhter Bedrohung erwartet.
2. Der Bundesrat sollte die Unterstellung der Zentralstelle entscheiden und dabei für den Fall, dass die Stelle Funktionen im Krisenfall zu erfüllen hat, dafür sorgen, dass im Krisenfall die gleichen Strukturen, Abläufe und Personen zur Geltung gelangen wie im Normalfall.
3. Die Zentralstelle sollte befähigt werden, eine echte Koordinationsaufgabe und eine Beraterrolle für den Bundesrat in Fragen der Gesamtverteidigung zu erfüllen. Als Stabsstelle auf höchster staatlicher Führungsebene sollte sie aus einem kleinen Kreis höchst qualifizierter Leute bestehen.
4. Der Aufwand der Zentralstelle im Forschungsbereich sollte überprüft werden.

Die Kommission bittet den Bundesrat, ihr bis zum 15. September 1988 mitzuteilen, welche Folgen er ihren Empfehlungen gegeben hat. Insbesondere interessiert, zu erfahren, welches die Erwartungen des Bundesrates gegenüber der Organisationsstruktur sind, die im Rahmen der bevorstehenden Gesamtverteidigungsübung dem Verhältnis von Bundeskanzlei und Zentralstelle (etwa im Vergleich zur letzten Übung) zugrunde gelegt werden soll.

22 Stellungnahme des Bundesrates vom 9. September 1988

221 Zu Empfehlung 1 des Berichtes

Der Bundesrat kann sich in jeder Lage auf seinen eigenen Stab stützen:

- In ordentlichen Lagen ist die Bundeskanzlei unter der Leitung des Bundeskanzlers unter anderem für Vorbereitung und Durchführung der Bundesrats-sitzung verantwortlich. Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) ist unter Leitung ihres Direktors vor allem für die Koordination von Gesamtverteidigungsmassnahmen und für die Ausbildung in der Gesamtverteidigung, sowie für die ständige Überprüfung der Sicherheitspolitik zuständig.
- Auch in ausserordentlichen Lagen leitet der Bundeskanzler den Stab Bundesrat, welcher die gleichen Aufgaben hat wie in ordentlichen Lagen. Für strategische Beurteilungen ist ihm der Direktor ZGV zur Zusammenarbeit zugewiesen. Im Stab Bundesrat ist deshalb auch ein Element für die Sicherheitspolitik vorhanden.

Der Bundesrat erwartet von seinem Stab in Zeiten erhöhter Bedrohung folgende Aufgabenerfüllung:

- Koordination aller Anstrengungen der Departemente zur Bewältigung der ausserordentlichen Lagen (rasche gegenseitige Information, Planung der Geschäftsabläufe und Abstimmung der GV-Massnahmen, Durchführung der Generalsekretärenkonferenz usw., inbegriffen die Organisation des Krisenmanagements),
- Organisation der Bundesratssitzungen (Vorbereitungsarbeiten; formale Kontrollen, Beschluss-Protokolle, Vollzugaufträge an die Departemente usw.),
- Nachrichten-Beschaffung und -Fusion,
- Ausarbeitung eines Lageberichtes und einer Formulierung der sicherheitspolitischen Optionen,
- Information der Öffentlichkeit,
- Verbindung zum Parlament,
- Verbindung zu den Kantonen,
- Verbindung zur Armee.

Dabei handelt es sich mit Ausnahme der letzten Aufgabe um die gleichen Tätigkeiten, welche in der normalen Lage bewältigt werden.

222 Zu Empfehlung 2 des Berichtes

Die ZGV ist als Teil der Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung eine spezielle Stabsstelle des Bundesrates. Sie unterstützt den Bundesrat bei der Entscheidungsfindung im Bereiche der Sicherheitspolitik und bei der Koordination der Gesamtverteidigung. Sie ist administrativ seit Anbeginn dem EMD unterstellt worden. Die Unterstellung wurde gestützt auf den Expertenbericht Muheim überprüft, eine Umteilung aber abgelehnt.

In ausserordentlichen Lagen werden zur Vereinfachung die Bundeskanzlei und die ZGV im Stab Bundesrat unter Leitung des Bundeskanzlers mit reduziertem Personalbestand zusammengefasst. Die Aufgaben des Teiles ZGV (Gruppe Sicherheitspolitik) bleiben dieselben wie in der ordentlichen Lage. Im Rahmen

der Lagenkonferenz wird der Lagebericht für den Bundesrat erarbeitet und es werden sicherheitspolitische Überlegungen formuliert, die über die Generalsekretärenkonferenz und auch direkt an den Bundesrat gelangen. Dies ist ersichtlich aus dem «Ablaufschema für die Vorbereitung und den Vollzug von Bundesratssitzungen in ausserordentlichen Lagen im Stab Bundesrat», welches anlässlich der GVU 88 getestet wird.

In bezug auf die durch die ZGV in ausserordentlichen Lagen zu erfüllenden Funktionen besteht somit kein Wechsel der Strukturen, da der Direktor ZGV auch im Normalfall die Lagekonferenz präsidiert.

Der Stab für Gesamtverteidigung kommt in ausserordentlichen Lagen nach Einsetzung des Stabes Bundesrat nicht mehr zum Einsatz. Dafür zieht die Generalsekretärenkonferenz in ausserordentlichen Lagen zu allen Sitzungen Vertreter der Armee, des Zivilschutzes und der wirtschaftlichen Landesverteidigung bei.

Der Forderung nach der Einheitlichkeit der Strukturen, Abläufe und Personen ist somit Rechnung getragen.

223 Zu Empfehlung 3 des Berichtes

Die Koordinationsaufgabe wird zu ordentlichen Lagen von der gesamten Leitungsorganisation, die aus Stab und Zentralstelle für Gesamtverteidigung besteht, wahrgenommen. Dem Stab kommt dabei die Führungsrolle, der ZGV eine zudienende Funktion zu. Diese Koordinationsaufgabe (innerhalb der Departemente und GV-Bereiche des Bundes, sowie zwischen Bund und Kantonen) wird unseres Erachtens gut erfüllt.

Dagegen konnte die «Beraterrolle» bisher durch die Leitungsorganisation für Gesamtverteidigung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen nur ungenügend wahrgenommen werden. In Anbetracht der politischen Tragweite der Entscheidungen einerseits und der Tatsache, dass die ZGV selbst im Bereich der Strategieberatung nur schwach dotiert ist andererseits, müssen in der Gruppe Sicherheitspolitik neben Fachleuten aus der Verwaltung auch Experten aus der Politik und anderen Bereichen des öffentlichen Lebens mitwirken. Dieses System bringt gewisse Probleme und Nachteile mit sich. Es wäre zweifellos wünschenswert, die ZGV für diesen Aufgabenbereich im Sinne der Geschäftsprüfungskommission durch einen kleinen Kreis höchst qualifizierter Leute zu ergänzen. Dagegen kann die ZGV keinesfalls auf diese Beratergruppe reduziert werden. Sie hat neben der Beraterfunktion wie erwähnt noch andere Aufgaben, insbesondere im Bereich der Koordination, der Ausbildung und der Information zu erfüllen, die einen wesentlichen Teil der personellen Kapazität beanspruchen.

224 Zu Empfehlung 4 des Berichtes

Die Überprüfung des Forschungsbereiches der Zentralstelle für Gesamtverteidigung ist erfolgt. Der Forschungsplan 1987–1991 wurde entsprechend gestaltet. Entsprechend den Empfehlungen des Expertenberichtes MUHEIM vom

15. September 1986 wurde eine Bestandesaufnahme über die sicherheitspolitischen Forschungsstellen der Schweiz vorgenommen. Die Bestandesaufnahme der sicherheitspolitischen Projekte ist im Aufbau begriffen und wird in Zusammenarbeit mit dem Institut für Sicherheitspolitik und Konfliktforschung der ETHZ durchgeführt.

Die Ressortforschung der Zentralstelle für Gesamtverteidigung (in der Grössenordnung von rund 200000 Fr. jährlich) beschränkt sich auf die Begleitung von Aufträgen an Experten, die an interdisziplinären Studien arbeiten, welche eine Voraussetzung zur Erfüllung des Auftrages der ZGV zur Überprüfung der Sicherheitspolitik – «Zwischenbericht 1989» und «Konzeption 2000» – bilden.

Eine weitere Reduzierung dieses Bereiches würde unseres Erachtens der Forderung des Expertenberichtes MUHEIM und der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, die Zentralstelle für Gesamtverteidigung sei in ihrer Querschnitts- und «Vordenkerfunktion» aufzuwerten, geradezu zuwiderlaufen.

23 Bemerkungen der Kommission vom 16. November 1988

Die Geschäftsprüfungskommission wird das Thema weiterverfolgen. Nach wie vor besteht keine Klarheit über die Unterstellung der Zentralstelle. Es besteht der Eindruck, dass zwei verschiedene Strukturen geschaffen worden sind, die genau dann wechseln, wenn eine ausserordentliche Lage entsteht. Während ein Teil der Zentralstelle in jenem Zeitpunkt mit der Bundeskanzlei zum Stab Bundesrat zusammengefasst wird, bleibt ein anderer Teil der Zentralstelle bei seiner bisherigen Aufgabe und Stellung. Zudem hat die Zentralstelle heute sehr unterschiedliche Aufgaben: Beratung des Bundesrates, Koordination zwischen Bund und Kantonen, Ausbildung und Information der Öffentlichkeit. Die Beratungsaufgabe gegenüber dem Bundesrat erscheint heute zugunsten der übrigen Aufgaben zu verkümmern. Sie scheint der Kommission jedoch als besonders wichtig. Die Geschäftsprüfungskommission wird aufgrund der Auswertung der Gesamtverteidigungsübung 1988 auf das Thema zurückkommen.

3 Ressortforschung in der Bundesverwaltung

31 Gegenstand

Als Querschnittsthema bei der Prüfung des Geschäftsberichtes 1987 hat die Geschäftsprüfungskommission sich vorgenommen, die Vergabe und Nutzung von Aufträgen an aussenstehende Fachkräfte durch die Bundesverwaltung zu überprüfen. Unter dem Thema Ressortforschung und Expertisen sollte der Beizug externen Fachwissens erfasst werden.

Die Schwierigkeiten der *Umschreibung des Gegenstandes* haben jedoch im wesentlichen eine Eingrenzung auf die Ressortforschung erzwungen: Von vornherein ausser Betracht fallen die ausserparlamentarischen Kommissionen, die als ständige Berater von Bundesstellen oder zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen Sachverstand und Interessenstandpunkte in pragmatischer Weise in die Bundesverwaltung einbringen. Aber auch die Erfassung aller methodisch erarbeiteten

Expertisen und Forschungsberichte im engeren Sinne bietet Schwierigkeiten. Kredittechnisch finden sich diese sowohl unter der Rubrik «Forschungs- und Studienaufträge», wie auch jener für «Kommissionen und Honorare»; ferner verwenden nicht alle Ämter die gleichen Kreditrubriken für das angesprochene Thema.

Schliesslich ist der Begriff Ressortforschung selber nicht eindeutig definiert. Unscharf ist die Abgrenzung der Forschung zur Entwicklung, sowie jene von Grundlagenforschung, angewandter Forschung und wissenschaftlicher Dienstleistung für die Verwaltung. Es ist daher auch schon vorgeschlagen worden, auf den Begriff zu verzichten. Für die Belange dieser Untersuchung kann Ressortforschung als jener Bereich innerhalb der Forschung verstanden werden, in dem die Verwaltung inhaltliche Verantwortung trägt. Dies kann geschehen, indem die Verwaltung inhaltliche Verantwortung trägt. Dies kann geschehen, indem die Verwaltung von verwaltungsinternen Instituten vorgenommen wird (z. B. die landwirtschaftlichen Forschungsanstalten oder die Institute des Schulratsbereichs), oder es können Aufträge an öffentliche oder private Forschungsinstitute im In- und Ausland erteilt werden. Das Augenmerk der vorliegenden Untersuchung richtet sich vor allem auf den letzteren Bereich, da die interne Forschung in die Institutionen und Verfahren der Bundesverwaltung eingeordnet ist und daher der parlamentarischen Oberaufsicht besser zugänglich ist. Die meisten Schlussfolgerungen gelten jedoch auch sinngemäss für die interne Forschung.

32 Rechtsgrundlagen

Die Ressortforschung stützt sich auf Artikel 5 Buchstabe c des *Forschungsgesetzes* vom 7. Oktober 1983 (SR 420.1). Das Gesetz bezeichnet die Bundesverwaltung neben den Institutionen der Forschungsförderung und den Organen der Hochschulforschung als «Forschungsorgan», soweit sie entweder für die Erfüllung ihrer Aufgabe selbst Forschung durchführt oder Forschung in Auftrag gibt, solche unmittelbar unterstützt oder weitere Forschungsmassnahmen trifft. Wichtig ist dabei, dass diese Forschung unmittelbar der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben dient und nicht der allgemeinen Forschungsförderung oder der Hochschulforschung. Ressortforschung dient entweder zur Politikvorbereitung oder zur Durchführung von Massnahmen im Rahmen einer sektoriellen Politik. Das Gesetz verpflichtet die Forschungsorgane zur Beachtung einer Reihe von *Grundsätzen*: Die Zusammenarbeit der zahlreichen Stellen und der vielen Forscher soll nach dem Prinzip der *Selbstkoordination*, womöglich nicht von oben nach unten, sondern aufgrund der Initiative der Forschungsinstanzen selber gewährleistet werden. Der Bundesrat hat jedoch die koordinierte Verwendung der Forschungsmittel zu *überwachen* und die forschungspolitische *Planung* sicherzustellen. In den *Zielen der Forschungspolitik* hat er Dringlichkeiten und Schwerpunkte festzulegen; in den *Mehrjahresprogrammen* soll er die forschungspolitischen Absichten der Forschungsorgane und die mittelfristigen Dringlichkeiten und Schwerpunkte ihrer Tätigkeiten genehmigen, in der Legislaturplanung hat er die wesentlichen forschungspolitischen Anliegen der Legislaturperiode und die vom Bunde vorzusehenden Mittel für die Forschungsorgane festzulegen; schliesslich entscheidet er im Rahmen der *Jahresplanung* über die Verteilung der Mittel aufgrund eines Verteilungsplanes, den die Institutionen der For-

schungsförderung zu erstellen haben. Nach Abschluss der Forschungsarbeiten muss die Verwaltung dafür sorgen, dass die Forschungsergebnisse der *Öffentlichkeit* zugänglich sind, soweit Geheimhaltung oder vertragliche Verpflichtungen dies zulassen. Sie hat überdies die *Auswertung* von Forschungsarbeiten zu fördern und die Durchführung und die Resultate der Forschung zu *überprüfen*. Bei grösseren Forschungsprojekten sind dazu externe Experten beizuziehen. Die Verwaltung hat dem Bundesrat periodisch über die Durchführung der Mehrjahresprogramme zu *berichten*; dieser muss seinerseits die Bundesversammlung orientieren.

Für die Abwicklung der einzelnen Forschungsarbeiten gelten die *budgetrechtlichen Vorschriften*.

33 Stand der Entwicklung

331 Ablauf der Forschungsplanung

Die Ressortforschung ist nach Forschungsgesetz eingeordnet in einen Planungsablauf, der alle Tätigkeiten des Bundes im Bereich der wissenschaftlichen Forschung umfasst. Dieser beginnt beim *Vorschlag des Schweizerischen Wissenschaftsrates* für die forschungspolitischen Ziele des Bundes. Der Wissenschaftsrat erarbeitet diese aufgrund breit angelegter Konsultationen sowie von Analysen der Forschungstendenzen in verschiedenen Ländern und von forschungspolitischen Szenarien (dazu kommen nun bereits die ersten Resultate des Projektes «forschungspolitische Früherkennung»). Gestützt darauf entwirft das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft zuhanden des Bundesrates die *forschungspolitischen Ziele* des Bundes, über die dieser befindet. In der nächsten Phase werden von den Ämtern und Forschungsinstitutionen die *Mehrjahresprogramme* zuhanden des Bundesrates erstellt. Gestützt darauf legt der Bundesrat für jede Legislatur den eidgenössischen Räten eine *Botschaft* vor, die eine Gesamtübersicht über alle Forschungsanstrengungen des Bundes herstellt, aber nur die *Kredite für die Forschungsförderung* beantragt. Die verfügbaren Mittel der Ressortforschung werden erst im *jährlichen Voranschlag* bestimmt und durch einen *Verteilungsplan* den Institutionen der Forschungsförderung zugewiesen.

332 Konzepte

Im Rahmen des skizzierten Ablaufs werden die Grundsätze der Ressortforschung auf verschiedener Stufe periodisch durch die folgenden Berichte und Botschaften konkretisiert:

Der *Schweizerische Wissenschaftsrat* hat letztmals im Jahre 1985 *Ziele für eine schweizerische Forschungspolitik* formuliert (schon 1981 hat er forschungspolitische Zielvorstellungen formuliert und dem Bundesrat die Erhöhung des Anteils der Ressortforschung im Rahmen des Bundesbudgets, die Verbesserung der Koordination zwischen den Departementen und nach aussen, die Verbesserung der Begleitung, Kontrolle und Verwertung der Resultate sowie den vermehrten Einsatz der Ressortforschung für die Anwendung der Resultate aus der Grundla-

genforschung der Hochschulen und für ihre Übertragung in die Praxis ange-
regt). Der Wissenschaftsrat stellt fest

- dass der Bedarf von Politik und Verwaltung an wissenschaftlicher Informa-
tion ansteigt,
- dass die Bereitschaft zu längerfristiger politischer Planung jedoch schwindet
und
- dass dies, zusammen mit den Sparanstrengungen und der Stellenplafonierung
zur Folge hat, dass die Verwaltung ihre Mittel zu wenig für längerfristige,
planerische und konzeptionelle Aufgaben einsetzen kann.

Dadurch verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für die Ressortforschung.
In dieser Situation schlägt der Wissenschaftsrat vor, in der Verwaltung selber
mehr wissenschaftliches Personal einzusetzen, die Personalrotation zwischen
den Universitäten und der Verwaltung zu verbessern, Mehrjahresprogramme
vorzubereiten und die Forschungsfinanzierung flexibler zu gestalten.

Gestützt auf den Bericht des Wissenschaftsrates erlässt der *Bundesrat* am
22. Oktober 1985 die *Ziele der Forschungspolitik* des Bundes für die Jahre
1988-1991. Darin setzt er der Forschungspolitik des Bundes für die kommenden
Jahre thematische Schwerpunkte bei den neuen Technologien und ihren vielseitigen
Auswirkungen, beim Schutz unserer Umwelt und der natürlichen Lebens-
grundlagen sowie beim Themenkreis von Individuum, Gesellschaft und Staat
im Wandel der Zeit. Für die Ressortforschung setzt er folgende Ziele:

- Vergrößerung des Anteils der Forschung an den Gesamtaufwendungen der
Bundesämter, die für eine wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben wissenschaftliche
Informationen benötigen,
- vermehrtes Fördern und verbesserte Begleitung und Kontrolle der Auftrags-
forschung,
- verbesserte Nutzung und Umsetzung vorhandener Forschungsergebnisse,
- verstärkter Einsatz der Forschung für die Vorbereitung, den Vollzug und die
längerfristige Planung der Politik,
- Verstärken des Forschungsmanagements und Verbessern der Verfahren für
den Einsatz der Mittel, die der Ressortforschung zur Verfügung stehen sowie
- Verbesserung der ressortübergreifenden Forschungscoordination und der
Transparenz in der Ressortforschung.

Nach der Botschaft des Bundesrates über die *Förderung der wissenschaftlichen
Forschung* in den Jahren 1988-1991 (vom 16. März 1987) dient Ressortfor-
schung nicht nur der Vorbereitung und dem Vollzug der Politik des Bundes in
seinen Aufgabenbereichen, sondern auch der Evaluation dieser Politik mit Hilfe
von wissenschaftlichen Kontrollen und von Wirkungsanalysen. Immerhin geht
es auch nach dieser Botschaft bei der Ressortforschung schwergewichtig um
adressatenorientierte, praxisnahe Forschung, die auf die Bedürfnisse der einzel-
nen Bundesstellen zugeschnitten sein soll, ferner um interdisziplinäre, ressort-
übergreifende Forschung, die notwendig ist, weil die anstehenden Aufgaben des
Bundes nur noch auf diese Weise sinnvoll bewältigt werden können, und
schliesslich um Forschung, die auf Nahziele ausgerichtet ist und daher nur zum
Teil geplant werden kann (kurzfristige Umstellungen aufgrund unerwartet auf-
tretender Probleme oder aufgrund von Vorstössen aus dem Parlament). Der
Bundesrat bestätigt seine Absicht, die Ressortforschung in den kommenden

Jahren zu fördern und zu verstärken, wobei eine begründete und gezielte Zuweisung zusätzlicher Stellen mittels dem Stellenkontingent, das dem Bundesrat seit anfang 1987 jährlich zur Verfügung steht, als dringliche Massnahme im Vordergrund stehe.

In seinem Bericht vom 18. Januar 1988 über die *Legislaturplanung 1987–1991* (BBl 1988 I 395) kündigt der Bundesrat nochmals den Ausbau der Ressortforschung an, die sich schwergewichtig mit forschungspolitischer Früherkennung und mit der Abschätzung möglicher Folgen neuer Technologien befassen soll. In einigen Bereichen sei die Ressortforschung bereits gut ausgebaut. Bei andern Bundesstellen mit kleinen Budgets für Forschung und Studienaufträge bedürfe es zusätzlicher Ressourcen. Wünschbar sei zudem eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den für die Ressortforschung zuständigen Stellen der Bundesverwaltung und den Annexanstalten der beiden ETH. Die Forschungsbedürfnisse der Verwaltung seien auch bei der Festlegung der Themen für nationale Forschungsprogramme stärker zu berücksichtigen. Der Bundesrat verspricht, die aufgrund des Forschungsgesetzes erarbeitete Mehrjahresplanung der Ressortforschungsstellen für die Jahre 1988–1991 zu realisieren und hierbei auch die Evaluation von Ergebnissen der Ressortforschung auszubauen.

333 Die heutige Praxis

Die nachfolgenden Feststellungen stützen sich auf die 1987 erstellte Mehrjahresplanung 1988–1991, auf die Umfrage der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht 1988 sowie die Inspektionen, welche einzelne Sektionen der Kommission vorgenommen haben, insbesondere beim Bundesamt für Bildung und Wissenschaft und beim Bundesamt für Umweltschutz.

Die Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Gegenstandes (vgl. vorne Ziff. 31) übertragen sich auch auf die *Umschreibung des Umfangs*, in dem die Verwaltung Forschung zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzt. Zählt man die Budgetrubriken für Kommissionen und Honorare sowie für Forschungs- und Studienaufträge zusammen, so erhält man für das Jahr 1987 rund 50 Millionen Franken. Stützt man sich auf die Erhebung des Bundesamtes für Statistik über die Ausgaben des Bundes für die Forschungs- und Entwicklungsaufträge im Jahre 1986, so ergeben sich für die Bundesverwaltung gut 90 Millionen Franken. Die zweite Angabe erfasst auch die Entwicklungsaufträge, die vor allem bei der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und beim Eidgenössischen Militärdepartement hohe Beträge ausmachen (je über 30 Mio. Fr.); dafür schliesst sie die Kommissionen und Honorare nicht ein. Auch die so erfassten Aufträge stellen nur einen Bruchteil der Aufwendungen des Bundes für Forschung und Entwicklung dar. Diese betragen rund 800 Millionen Franken. Wenn das Augenmerk der vorliegenden Inspektion hauptsächlich den Forschungsaufträgen gewidmet ist, wird somit zwar ein besonders heikler Bereich hervorgehoben, der jedoch nur einen Ausschnitt aus der Forschungspolitik des Bundes ausmacht.

Die Anstrengungen des Bundes im Bereich der Ressortforschung sind 1987 erstmals in einer *Mehrjahresplanung* zusammengestellt worden. Der Bericht des interdepartementalen Koordinationsausschusses für Wissenschaft und Forschung

(IDA) erfasst die Programme von 25 Bundesstellen. Obligatorisch erfasst sind jene 18 Dienste, welche jährlich mehr als 500 000 Franken für interne Forschung, Forschungsaufträge und für Forschungsbeiträge aufwenden. Ferner haben sich sieben weitere Bundesstellen freiwillig beteiligt. Diese erste Planungsrunde war somit konzeptionell nur beschränkt darauf angelegt, die Lücken der Ressortforschung aufzuzeigen. Bei den 25 Bundesstellen, die sich beteiligt haben, wurden zwar Lücken aufgezeigt. Jene Bundesstellen aber, die bisher keine oder nur wenig Ressortforschung betrieben, sind nicht erfasst worden. Ihnen soll erst in der zweiten Planungsrunde Beachtung geschenkt werden. Der Bericht vermag immerhin für das ganze Spektrum von zwölf Politikbereichen des Bundes Schwerpunkte der Ressortforschung anzugeben. Zu wünschen bleibt freilich, dass die Mehrjahrespläne in der zweiten Runde etwas einheitlicher und inhaltlich aussagekräftiger werden.

Fünf dieser Bereiche (Soziale Wohlfahrt, Kultur, Auslandbeziehungen, Politik und Recht, Industrie, Gewerbe und Arbeit) beanspruchen zusammen nur drei Prozent aller Ressortforschungsmittel. Es fällt auf, dass in der Aussenpolitik und insbesondere der Aussenwirtschaftspolitik Ressortforschung kaum genutzt wird. Ob fehlende Aktivitäten in einem bestimmten Bereich jedoch als Lücken zu bewerten sind, ist schwer zu beurteilen. Massgeblich müssen die Bedürfnisse nach wissenschaftlicher Unterstützung in der betreffenden Bereichspolitik sein. Jeder Politikbereich bedarf daher einer eigenen Konzeption der Ressortforschung, damit im Rahmen der Legislaturplanung und der Ziele der Forschungspolitik des Bundes Prioritäten gesetzt werden können. Nur aufgrund solcher Konzepte und genauer Abklärungen liesse sich beurteilen, ob und wo es noch einen ungedeckten Bedarf gibt. Heute gestattet das «Informationssystem Forschung und Entwicklung in der Bundesverwaltung» (ISFE-BV) erst eine Übersicht über die Anzahl Forschungs- und Studienaufträge der zwölf Bundesämter, die daran teilnehmen. Diese Auskunft über die Politikbereiche, in denen Forschungsaufträge erteilt werden, kann jedoch über den effektiven Forschungsaufwand des Bundes täuschen: So wird der hier schwach vertretene Bereich Industrie, Gewerbe und Arbeit z. B. durch andere Quellen wissenschaftlichen Wissens abgedeckt, so durch mehrere Nationale Forschungsprogramme oder durch Forschung zu Lasten des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Das Informationssystem ist daher nur partiell aussagekräftig.

Richtlinien für den Einsatz von Ressortforschung bestehen heute nur in formeller Hinsicht (so die Richtlinien des Bundesrates für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle ausserparlamentarischer Kommissionen vom 3. Juni 1970, die Verordnung über Entschädigungen für die Kommissionsmitglieder, Experten und Beauftragten vom 1. Oktober 1973 sowie das Vertragsmuster des Personalamtes von 1982 mit den allgemeinen Geschäftsbedingungen und Erläuterungen, schliesslich die Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970). Inhaltliche Kriterien oder Richtlinien bestehen hingegen ausserhalb des Bundesamtes für Landwirtschaft und des Bundesamtes für Wohnungswesen nicht. Nach der Umfrage der Geschäftsprüfungskommission werden Aufträge an Experten vor allem dann erteilt, wenn ein Bundesamt nicht über die notwendigen fachlichen Kompetenzen, technischen Einrichtungen oder personellen Kapazitäten verfügt, teilweise auch zur externen Legitimierung

der Amtstätigkeit. Einzig im Eidgenössischen Militärdepartement bildet die Vergabe von Forschungsaufträgen Bestandteil eines lang- und mittelfristigen Forschungsplanes. Einzelne Dienste, wie der Stab für Gesamtverkehrsfragen, das Bundesamt für Energiewirtschaft und das Bundesamt für Strassenbau erarbeiten je für sich Mehrjahresforschungsprogramme oder Konzepte der Forschung, die dem Departement zur Genehmigung unterbreitet werden. Das Bundesamt für Energiewirtschaft, das Bundesamt für Strassenbau und die wirtschaftlichen Forschungsanstalten werden dabei von beratenden Kommissionen unterstützt.

Die *Auswahl der Experten* erfolgt nach der fachlichen Qualifikation und nach der Erfahrung der Experten, wobei von den Experten Objektivität und Verzicht auf politische Wertung verlangt wird. Nach Möglichkeit sind Konkurrenzofferten einzuholen. Oft entscheidet aber die zeitliche Verfügbarkeit eines Experten. Zum Teil ist sich die Verwaltung bewusst, dass eine Wertfreiheit der Wissenschaft nicht angenommen werden kann. Doch steht die wissenschaftlich-technische Fragestellung meist im Vordergrund. Die Tendenz, immer wieder auf die gleichen Experten zurückzugreifen, kann zu Voreingenommenheit, Betriebsblindheit und zu einem Mangel an neuen Ideen führen; daher sollten die Aufträge möglichst gestreut werden. Anzustreben sind auch gemischte Aufträge, die zum Teil an ein universitäres, zum Teil an ein privates Institut vergeben werden: So können grundlegende und praxisorientierte Aspekte einer Frage gleichzeitig angegangen werden. Der Gefahr einseitiger Wertung durch den Experten begegnet die Verwaltung erfahrungsgemäss am besten mit einer sorgfältigen und umfassenden Umschreibung des Auftrages. Wichtig sind insbesondere eine klare Problemstellung und Zielsetzung sowie die Forderung nach Transparenz im Vorgehen. Der Auftraggeber muss in die Lage versetzt werden, die Argumentationsweise und die Schlussfolgerungen der Experten nachzuvollziehen. Dadurch wird die Expertenantwort wissenschaftlich überprüfbar.

Der *Anteil privater Beratungs- und Expertenfirmen* an den Aufträgen des Bundes variiert stark. Während etwa das Bundesamt für Landwirtschaft und das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung keine Aufträge an private Institute vergeben, wendet sich das Bundesamt für Wohnungswesen ausschliesslich an private Auftragnehmer, die auch vom Departement für auswärtige Angelegenheiten (90%) oder vom Bundesamt für Raumplanung (80%) bevorzugt werden. Im Departement des Innern schwanken die Anteile privatrechtlicher Institute zwischen 50 und 100 Prozent, während im Finanzdepartement 50–80 Prozent an Stellen der öffentlichen Hand gehen (Universitäten und Schulratsbereich).

Die *Schwerpunkte* der vorliegenden Überprüfung liegen im Umgang mit dem Instrument des Forschungsauftrages (von der Erteilung des Auftrages bis zu seiner Auswertung), in der Koordination der Forschung unter den verantwortlichen Linienorganen sowie in der Personal- und Finanzknappheit. Diese Themen werden im folgenden näher beleuchtet.

**341 Der Umgang der Verwaltung mit dem Instrument
des Forschungsauftrages**

Der Umgang mit dem Hilfsmittel der Ressortforschung setzt voraus, dass die zuständigen Verwaltungsstellen *eine Reihe von Fähigkeiten entwickeln*. Zunächst gilt es zu erkennen, welche Aufgaben ein zusätzliches Wissen erforderlich machen, das sich nicht aus der Praxis des Amtes selber gewinnen lässt. Sodann ist ein Überblick über die Forschung anderer Stellen inner- und ausserhalb der Verwaltung und über deren Resultate erforderlich, damit vorhandenes Wissen optimal genutzt werden kann. Ferner muss der Auftraggeber seine spezifischen Forschungsbedürfnisse im Umfeld vorhandener Kenntnisse so formulieren können, dass der Auftrag wissenschaftlich erfüllbar und zugleich hinreichend präzise umschrieben ist, damit die Resultate praktisch brauchbare Antworten auf die Bedürfnisse der Verwaltung enthalten. Weiter sind die Forschungsaufträge im Laufe der Arbeit zu betreuen, um die meist unterschiedlichen Zielsetzungen und Verständnishorizonte von Verwaltung und Forscher einander so weit anzunähern, als dies für die Praxisrelevanz der Forschung notwendig ist. Schliesslich sind die Resultate der Auftragsforschung umzusetzen, was bedeutet, dass der Verwertungszusammenhang bereits bei der Auftragserteilung hinreichend umschrieben wird.

Die Umfrage und die Inspektionsbesuche vermitteln der Geschäftsprüfungskommission den Eindruck, dass diese Fähigkeiten in unterschiedlichem Ausmass und oft *ungenügend* entwickelt sind. Der interdepartementale Koordinationausschuss für Wissenschaft und Forschung (IDA) vertritt selber ebenfalls die Auffassung, die Verwaltung müsse besser in die Lage versetzt werden, diese Funktionen zu erfüllen.

Ämter und Dienststellen beachten oft zu wenig, dass es nicht genügt, Kredite zur Verfügung zu stellen, sondern dass auch das geeignete *Personal* eingesetzt werden muss, um das Hilfsmittel der Ressortforschung sinnvoll einzusetzen. Zentral ist insbesondere die Ausbildung der zuständigen Mitarbeiter.

Die Inspektion zeigt ferner, dass *Prioritäten* unter den Forschungsvorhaben vielerorts nicht gesetzt werden oder auf pragmatische Weise durch Einigung unter den Diensten eines Amtes zustande kommen. Ressortforschung wird damit nur in beschränktem Masse als Instrument der Linienorgane bei der Führung ihrer Geschäfte genutzt.

Die *Betreuung* der Ressortforschung sollte nach Ansicht des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft vermehrt professionalisiert werden, damit die Mittel mit mehr Sachkenntnis eingesetzt werden können. Die Methodik der Auftragserteilung und Durchführung muss verbessert werden. Hiezu führt das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft Veranstaltungen durch und erarbeitet ein Vademecum.

Die *Auswertung* der Ergebnisse wird von Amt zu Amt und von Forschungsauftrag zu Forschungsauftrag in unterschiedlicher Weise gehandhabt. Eine besondere Aufsicht über die Auswertung der Resultate von Forschungsaufträgen fehlt in aller Regel. Die Auswertung ist am besten sichergestellt, wo eine besondere

Arbeitsgruppe der Verwaltung die Expertenaufträge begleitet und im nachhinein auch die Auswertung vornimmt, oder wo die Forschungs- und Studienaufträge Bestandteil eines Arbeitsprogrammes des auftraggebenden Bundesamtes darstellen, so dass die Ergebnisse im Rahmen dieses Programmes verwertet werden. Das übergeordnete Programm dient dann als Verfahrenssicherung für die Auswertung der Forschungsergebnisse.

Erfolgskontrollen im Sinne einer eigentlichen Evaluation des Nutzens der Forschungsarbeit sind selten (sie werden etwa vom Evaluationsdienst der DEH durchgeführt). Die einfachste Form praktizierter Erfolgskontrolle ist die Veröffentlichung der Resultate, was ihre Diskussion in Fachkreisen gestattet. Die Kontrollwirkung dieser Diskussion ist allerdings nicht hoch, da die Bereitschaft der Wissenschaftler, sich gegenseitig öffentlich zu kritisieren, im allgemeinen nicht sehr gross ist. Der Auftrag von Artikel 29 des Forschungsgesetzes zur Durchführung von Erfolgskontrollen wird damit gegenwärtig noch nicht hinreichend erfüllt. Seiner Erfüllung wird am besten gedient, wenn die Ämter dazu angehalten werden, über ihre Forschungsprojekte Rechenschaftsberichte zu erstatten. Für die Forschungsevaluation fehlen aber auch noch anerkannte Grundsätze, die den unterschiedlichen Politikbereichen und Forschungsverantwortungen der Ämter Rechnung tragen würden. – Die Berichterstattung soll zunächst dadurch gefördert werden, dass im Informationssystem des Bundes (ISFE-BV) inskünftig eine kurze Information über die Evaluation jedes Forschungsergebnisses enthalten sein wird. Geplant ist ferner die Einführung einer Verpflichtung zu einer derartigen Evaluation und der entsprechenden Information darüber.

Der IDA hat den beteiligten Bundesämtern eine Checkliste für die Durchführung von Erfolgskontrollen bei Forschungsprojekten vorgeschlagen. Diese ist als zu punktuell beurteilt worden und soll in das geplante Vademecum integriert werden, das den Forschungsverantwortlichen Anleitung geben soll, wie Forschungsprojekte vorbereitet, durchgeführt, richtig begleitet und am Schluss umgesetzt werden. Der IDA will diesen Leitfaden bis Ende 1989 verwirklichen und Weiterbildungskurse vorbereiten, bei denen sein Gebrauch anhand konkreter Fallbeispiele eingeübt werden kann.

Die Ämter stellen die Ressortforschung noch wenig in den Dienst der vorausschauenden Problemerkennung, der Planung und der Amtsführung. Die *Nutzung* der Ressortforschung zur Umsetzung längerfristiger Problemerkennung unter der amtsspezifischen Handlungsperspektive und den entsprechenden Prioritäten kann noch verbessert werden.

342 Koordination

Entgegen den anfänglichen Vermutungen der Geschäftsprüfungskommission liegt das Hauptproblem der Ressortforschung nicht in der Koordination:

Der *Interdepartementale Koordinationsausschuss für Wissenschaft und Forschung* (IDA) gewährleistet heute weitgehend die gegenseitige Information und Koordination zwischen den Ämtern im Bereich der Bildung und Forschung. Sein Aufgabenbereich umfasst auch die Forschungsförderung und die internationale

Zusammenarbeit. Er bildet Arbeitsgruppen mit Vertretung verschiedener interessierter Stellen für die Behandlung von Spezialaufgaben. Das Informationssystem Forschung und Entwicklung in der Bundesverwaltung (ISFE-BV) gibt viermal jährlich ein Bulletin heraus, in dem alle neuen Forschungsprojekte der zwölf heute angeschlossenen Bundesämter angeführt sind. Dadurch wird die Information unter diesen Stellen sichergestellt. Das Informationssystem, das sich im Versuchsstadium befindet, muss noch auf alle Bundesämter ausgedehnt und definitiv eingeführt werden.

Die vom IDA zusammengestellte Mehrjahresplanung 1988–1991 zeigt, dass innerhalb der Bundesverwaltung *zahlreiche bereichsspezifische Koordinationsstrukturen* bestehen. Dies gilt insbesondere für die sechs Politikbereiche, welche zusammen den weitaus grössten finanziellen und personellen Teil der Ressortforschung ausmachen (Landwirtschaft, Landesverteidigung und Sicherheit, Energie, Umwelt- und Raumplanung, Verkehr, Kommunikation und Medien sowie Bildung, Forschung und Technologie).

Die Mehrjahresplanung enthält aber auch eine Übersicht über die noch *ungedeckten Koordinationsbedürfnisse* einzelner Bundesstellen. Die hauptsächlichen Mängel liegen danach beim Bundesamt für Statistik (Lücke bei den Beziehungen zwischen der amtlichen Statistik und den empirischen Forschungsprojekten anderer Bundesämter) und bei den Eidgenössischen Technischen Hochschulen (zu denen noch zu wenig institutionalisierte Kontakte der Bundesverwaltung bestehen). Die bedeutendsten Verbesserungen sind aber im Verhältnis zwischen der Bundesverwaltung einerseits und anderen schweizerischen oder ausländischen Forschungsstellen erforderlich.

Der IDA hat allerdings gegenüber den forschenden und auftraggebenden Stellen des Bundes nur eine *schwache koordinierende Position*. Für die Früherkennung der Forschungsbedürfnisse und zum Aufzeigen von Lücken wäre der Wissenschaftsrat das geeignetere Organ. Aber auch auf der Grundlage der vom Bundesrat festgelegten Ziele stehen dem Koordinationsausschuss keinerlei Weisungsbefugnisse zu. Dies entspricht der Konzeption der Linienverantwortung für die Ressortforschung, wie sie im Forschungsgesetz insbesondere mit dem Begriff *Selbstkoordination* angesprochen ist. Ressortforschung soll ihrem Auftrag nach aus den Prioritäten der sektoriellen Politik heraus betrieben werden, für welche die Linienämter verantwortlich sind. Damit drängt sich eine Koordination von unten nach oben auf. Eine bundesweite «Ressortforschungspolitik» muss sich deshalb auf einige allgemeine Grundsätze sowie auf organisatorische und verfahrensmässige Aspekte beschränken.

Die Spannung zwischen den ressortspezifischen Forschungsinteressen der Bundesämter und der Konzeption einer ganzheitlichen Forschungspolitik des Bundes ist im Forschungsgesetz angelegt. Die Planungs- und Koordinationsprozesse treffen als Querschnittsfunktion auf eine ressortbezogene Verwaltungsstruktur mit entsprechender Entscheidungskompetenz der Linie. Zu dieser Problematik, die allen Querschnittsaufgaben im Bund gemeinsam ist, tritt hier noch die Besonderheit der geforderten wissenschaftlichen Unabhängigkeit gegenüber Politik und Verwaltung hinzu, was insbesondere die Koordination zwischen den Stellen der Bundesverwaltung und jenen des Schulratsbereiches erschwert.

Trotzdem wird das *Mindesterfordernis* jeder Koordination im Bereich der Ressortforschung *erfüllt*: Überschneidungen gelten als ausgeschlossen. Dies wird dadurch gewährleistet, dass es in der Regel um ganz konkrete Fragestellungen aus speziellen Bereichen des auftraggebenden Amtes geht, dass die beschränkten Mittel zur Konzentration auf das Wesentliche zwingen und dass genügend Kontakte unter den auftraggebenden Ämtern stattfinden.

Zur Verbesserung der heutigen Situation bemüht sich der IDA um die Verwirklichung folgender *Massnahmen*:

- in jeder Bundesstelle mit einem Forschungsbedarf sollte ein Forschungsverantwortlicher bezeichnet werden,
- die zentrale Datenbank über die Forschungs- und Studienaufträge (ISFE-BV) sollte definitiv eingeführt werden,
- darüber hinaus sollten die Forschungsverantwortlichen durch ein Bulletin informiert werden,
- die Zusammenarbeit unter den Forschungsverantwortlichen sollte allgemein und innerhalb ihres Politikbereichs gefördert werden,
- über die Zugänglichkeit der Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichung sind Richtlinien zu erlassen und
- für die Evaluation der Projekte sind Grundsätze zu erarbeiten.

Eine Arbeitsgruppe Ressortforschung des IDA entwickelt gegenwärtig Vorschläge zu diesen Massnahmen. Sie entwickelt ebenfalls das Konzept für den Forschungsbericht, mit dem die Forschungsorgane ihre Pflicht zur periodischen Berichterstattung über die Durchführung der Mehrjahresprogramme erfüllen sollen. Schliesslich bereitet die Arbeitsgruppe die zweite Planungsrunde für die Jahre 1992–1995 vor.

343 Personal und Finanzen

Deutlichstes Resultat der Mehrjahresplanung 1988–1991 ist, dass mehr als die Hälfte der beteiligten Bundesstellen sowohl über zu *wenig eigenes Forscherpotential* zur Begleitung, Betreuung, Auswertung und Umsetzung von Forschungsprojekten als auch über zu wenig Forschungs- und Entwicklungsmittel für die Auftragsforschung verfügen. Der Bericht stellt fest, dass oft nur ein verstärktes eigenes Forscherpotential den Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel sinnvoll und überhaupt verkraftbar macht. Die Hauptbelastung der Ressortforschung sei somit durch den andauernden Personalstopp verursacht. Der Koordinationsausschuss IDA hat daher 1987 mit einem Sammelantrag für alle Ämter mit Ressortforschung 25 zusätzliche Stellen anbegehrt. Da diese vom Bundesrat nicht bewilligt wurden, versuchten die Ämter 1988 ihre entsprechenden Begehren nochmals direkt – und mit Unterstützung des IDA – in den Stellenzuteilungsprozess einzugeben. Auch diese Stellen sind vom Bundesrat für 1989 nicht bewilligt worden.

Wenn die Personalknappheit sinnvolle Ressortforschung erschwert, so ist umgekehrt ausgerechnet sie ein Grund für die starke Zunahme der Forschungsaufträge in den letzten Jahren: Die Stellenplafonierung und der Personalmangel, der daraus vielerorts entsteht, führen dazu, dass verantwortliche Bundesbeamte oft kaum mehr zum Nachdenken über längerfristige Entwicklungen kommen

und deshalb vermehrt Forschungsaufträge nach aussen vergeben. Dies ist gefährlich, weil dann die externen Aufträge nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zur internen wissenschaftlichen Kapazität stehen und weil das grundsätzliche Nachdenken über die längerfristigen Probleme und Aufgaben eines Amtes nicht beliebig nach aussen delegiert werden darf.

Die Mehrjahresplanung hat einen *wachsenden finanziellen Gesamtbedarf* aufgezeigt. Der Finanzplan vom August 1988 sieht einen Zuwachs vor, der dem angemeldeten Mehrbedarf der Mehrjahresprogramme zirka zu zwei Dritteln Rechnung trägt.

35 Schlussfolgerungen

Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Bemühungen des Bundesrates zum Ausbau der Ressortforschung und des Koordinationsausschusses IDA zur qualitativen Verbesserung dieses Bereiches. Die Kommission beschränkt sich dabei im wesentlichen darauf, auf die erkannten Probleme aufmerksam zu machen. Es wird Sache des Bundesrates sein, dazu die Lösungen zu erarbeiten. Die Kommission sieht sich aber aus zwei Gründen veranlasst, einen Anstoss dafür zu geben, dass der Ressortforschung bei der Aufgabenerfüllung durch die Departemente und Ämter ein erhöhtes Gewicht verschafft wird:

- Ressortforschung steht im *Spannungsfeld zwischen departementaler Struktur und übergreifender Forschungspolitik* des Bundes. Sie darf nur nach Massgabe der Bedürfnisse der Departemente und Ämter in Auftrag gegeben werden, kann aber zugleich nach Qualität und Umsetzung nur befriedigen, wenn die zuständigen Ämter die allgemein gültigen personellen und methodischen Voraussetzungen erfüllen, um den notwendigen Anteil an Eigenleistung zu erbringen. Dieser Querschnittsaspekt droht bei der sektoriellen Struktur der Bundesverwaltung zu kurz zu kommen.
- Sodann ist Ressortforschung auch als Instrument dafür zu werten, unsere Verwaltung zur *Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Erkenntnis* über die Probleme unserer Gesellschaft und die vorhandenen Lösungsansätze anzuhalten. Sie schafft eine Brücke zwischen Verwaltung und Wissenschaft, die beide dazu neigen, in sich geschlossene Kreise zu bilden. Die gegenseitige Öffnung erhöht die Chancen angemessener Problemlösung und verstärkt zugleich dann die politische Führung der Verwaltung, wenn den politischen Instanzen über die Auseinandersetzung offen Rechenschaft abgelegt wird. Da Ressortforschung oft auch bisherige oder künftige Verwaltungstätigkeiten evaluiert, bildet sie auch eine notwendige Voraussetzung für das Gelingen einer modernen Form von *Verwaltungskontrolle*, wie sie von Bundesrat und Geschäftsprüfungskommissionen heute angestrebt wird.

Mängel im Bereich der Ressortforschung können verschiedene Aspekte betreffen: Es fehlt am *prioritären Einsatz*, an der *Zielerreichung*, der *Nutzung* oder der *Effizienz* der Forschung. Dafür gibt es im wesentlichen drei Gründe: Im Amt fehlt das Problembewusstsein, welches seinem Bedürfnis nach Ressortforschung entspricht; im Amt fehlt das Bewusstsein, dass die Aufträge am Anfang sehr genau formuliert und dann begleitet, ausgewertet und angewendet werden müssen; das Bundesamt kann durch stark wachsende Aufgaben und Personal-

knappheit derart überfordert sein, dass es nicht mehr in der Lage ist, die Möglichkeiten der Ressortforschung angemessen zu nutzen, obwohl oft gerade in Wachstumsbereichen ein besonders hoher Forschungsbedarf besteht. Die nachstehenden Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission dienen daher zugleich der Stärkung echter Ressortforschung, wie auch der Vermeidung missbräuchlicher, beispielsweise «legitimatorischer» Forschungsaufträge oder von Alibi-Expertisen, die Ersatz für fehlende Entschlusskraft der Verwaltung bieten sollen.

Das Problem der *Koordination* und der Vermeidung von Doppelspurigkeiten erscheint jedoch weniger gewichtig zu sein, als ursprünglich angenommen. Zu wünschen ist, dass das Informationssystem ISFE-BV demnächst über das Versuchsstadium hinauskommt und dass geprüft wird, ob es auch auf die Forschung bundeseigener Anstalten ausgedehnt werden kann. Offene Fragen der Koordination verbleiben aber vor allem *im internationalen Verhältnis* sowie in den Beziehungen der Bundesämter *zum Hochschulbereich* und zwischen Ressortforschung und Grundlagenforschung. Im übrigen genügt der Koordinationsausschuss IDA heute seiner primären Funktion im wesentlichen. In geringerem Ausmass gilt dies für seine Funktion der *Sensibilisierung* der Verwaltung – insbesondere der Amtsdirektoren – für die Belange der Ressortforschung und die Aufklärung über die Bedeutung der Forschung für die Verwaltung überhaupt sowie für seine *Dienstleistungsfunktion*, in welcher er einzelne Ämter in ihrer Forschungsarbeit unterstützen und ihnen zum rationellsten Vorgehen verhelfen könnte.

36 Empfehlungen

Die Geschäftsprüfungskommission unterbreitet dem Bundesrat folgende Empfehlungen:

361

Entsprechend dem mehrfach geäusserten Willen des Bundesrates zum Ausbau der Ressortforschung sollte deren Stellenwert in allen Bundesämtern überprüft und wo nötig erhöht werden, damit externes wissenschaftliches Wissen zur Erfüllung der Bundesaufgaben wirksam genutzt werden kann. Bestehende Lücken in der Ressortforschung des Bundes sind zu schliessen, sofern sie auf geringes Problembewusstsein oder mangelnde Einsicht in die Möglichkeit praxisorientierter Ressortforschung zurückzuführen sind.

362

Die Ressortforschung ist gezielt als Instrument der verantwortlichen Linienorgane bei der Führung der Geschäfte zu nutzen. Die Ämter sollten hiefür auf der Grundlage ihrer Amtspolitik eine eigene Politik der Ressortforschung entwickeln und darin Prioritäten für die Nutzung dieses Instrumentes setzen.

363

Der Koordinationsausschuss IDA sollte über seine elementare Koordinationsfunktion hinaus in die Lage versetzt werden, vermehrt Dienstleistungen für die auftragsvergebenden Stellen zu erbringen (Sensibilisierung der Verwaltung, Entwurf eines Pflichtenheftes für die Forschungsverantwortlichkeiten der Ämter und Ausbildung dieser Leute, sowie Förderung des Erfahrungsstandes unter ihnen; Erarbeitung von Richtlinien; Beratung der Dienststellen des Bundes in den Bereichen Vorbereitung, Begleitung, Umsetzung und Evaluation von Forschungsaufträgen).

364

Neben der wissenschaftlich-technischen Forschung soll auch die sozialwissenschaftliche nicht vernachlässigt werden, weil die Umsetzung einer Bundespolitik, der Vollzug in den Kantonen, die Akzeptanz bei den Bürgern und das sich verändernde gesellschaftliche Umfeld Fragen aufwerfen, die immer grössere Bedeutung für politische Entscheidungen gewinnen.

365

Bundesrat, Departemente und Ämter sollen die erforderlichen Massnahmen für die Vorbereitung, Begleitung und Umsetzung von Ressortforschungsaufträgen durch die auftraggebenden Dienststellen treffen. Dazu dient die Anstellung und Ausbildung von geeignetem Personal, die Bezeichnung eines Forschungsverantwortlichen in jedem Bundesamt und die Entwicklung von Grundsätzen für die Durchführung von Erfolgskontrollen bei Forschungsprojekten. Die Umsetzung von Ergebnissen der Ressortforschung ist von vornherein verfahrensmässig sicherzustellen (beispielsweise dadurch, dass im Antragsformular an den Generalsekretär des Departementes ein Termin für die Rechenschaft über die Umsetzung vorgesehen wird).

366

Der Grundsatz der Transparenz sollte nach innen und aussen wirksam sein: Zum einen sollte Ressortforschung unter auftraggebenden Instanzen durch geeignete Informationssysteme bekannt gemacht werden; dazu sollte insbesondere das Informationssystem ISFE-BV auf die ganze Bundesverwaltung ausgedehnt werden. Zum andern sollte der gesetzliche Grundsatz der Veröffentlichung von Ergebnissen der Ressortforschung im Interesse der politischen Aufsicht und der fachinternen oder allgemeinen Auseinandersetzung streng angewendet werden. – Die Veröffentlichung kann auch für einfache Formen der Erfolgskontrolle genutzt werden.

367

Bei der Betreuung von Forschungsprojekten sollten die Ämter ein Tagebuch führen, das Grundlage für die Beurteilung des Ablaufs bildet; nach Abschluss

des Projekts sollten in jedem Fall zu vorgesehenen Zeitpunkten Auswertungsberichte verfasst und (entweder im System ISFE-BV gespeichert oder) den Generalsekretären zur Kontrolle vorgelegt werden; sie haben dort allenfalls für spätere Stichprobenkontrollen durch eine zentrale Fachstelle für Verwaltungskontrolle im Auftrag von Bundesrat oder Geschäftsprüfungskommissionen zur Verfügung zu stehen.

368

Zu prüfen ist eine geeignete, kurze Berichterstattung über die Nützlichkeit der Ressortforschungsaufträge in zusammenfassenden Berichten gemäss Artikel 31 des Forschungsgesetzes (im jährlichen Geschäftsbericht, in Tätigkeitsberichten des Koordinationsausschusses IDA, in den Mehrjahresprogrammen oder in Botschaften des Bundesrates über die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in einer Legislaturperiode).

37 **Parlamentarischer Vorstoss**

Bessere Nutzung der Ressortforschung

Postulat der Geschäftsprüfungskommission vom 6. April 1989

Der Bundesrat wird eingeladen, beim Ausbau der Ressortforschung in der Bundesverwaltung gemäss der Legislaturplanung 1987–1991 zu prüfen,

- wie die Linieninstanzen der Verwaltung die Ressortforschung vermehrt als Instrument der Aufgabenerfüllung nutzen können,
- durch welche Massnahmen die Vorbereitung, Begleitung und Umsetzung der Forschungsaufträge durch die Verwaltung effizienter gestaltet werden können,
- wie durch einfache Formen der Erfolgskontrolle der praktische Nutzen der Ressortforschung beurteilt und gefördert werden kann,
- wie die Dienstleistungen des Interdepartementalen Koordinationsausschusses für Wissenschaft und Forschung (IDA) zugunsten der auftragserteilenden Verwaltungsstellen ausgebaut werden können und
- wie der Einsatz von fachkundigem Personal qualitativ (verstärkte Ausbildung) und, wo nötig, quantitativ (gezielte Verstärkung) verbessert werden kann.

Der Bundesrat wird ersucht, über das Ergebnis seiner Prüfung im nächsten Geschäftsbericht zu orientieren.

(Sprecherin: Frau Simmen)

38 **Antrag**

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt dem Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und das Postulat der Kommission dem Bundesrat zu überweisen.

II. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen

1 Rechtliche Anforderungen an Textbausteine: Meinungsaustausch mit dem Bundesrat

(vgl. den Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Nov. 1987 im Bericht über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1987; BBl 1988 II 665 ff., Ziff. II/3)

11 Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Juni 1988

111 Einleitung

Justiz- und Verwaltungsbehörden haben sich im Verlaufe der letzten Jahre in zunehmendem Masse in geeigneten Fällen der Vorteile der Büroautomation zur Erleichterung der Schreibarbeiten bedient. Die Geschäftsprüfungskommission beschäftigte sich mit den damit zusammenhängenden Fragestellungen im Rahmen ihrer Inspektion des Vollzuges des Asylgesetzes, weil gerade in diesem Bereich die Rationalisierungsbestrebungen besonders weit fortgeschritten sind. Der Bundesrat beschränkt sich in der Begründung seiner Antwort auf diesen Bereich im Bewusstsein, dass analoge Überlegungen auch für andere Gebiete des Verfahrensrechts gelten.

Eine der zentralen Fragen des Asylrechtes berührte in den letzten Jahren sowohl in der Schweiz als auch in anderen Aufnahmeländern Europas den Umstand, wie man die zunehmende Zahl von Asylgesuchen, die aus nicht asylrelevanten Gründen eingereicht werden, über das nationale Verfahrensrecht zu einer rechtskräftigen Entscheidung führen kann. Dass es sich dabei um ein grundsätzliches Problem handelt, zeigt allein schon die Tatsache der durchwegs im 10-Prozent-Bereich liegenden Anerkennungsquote. Es entspricht der liberalen und an humanitärem Gedankengut orientierten Asylrechtstradition, den Gesuchstellern ein vorläufiges Bleiberecht zu gewähren, bis ihre Gefährdungslage abgeklärt ist. Die Anwendung dieses Grundprinzipes hat beinahe zwangsläufig zur Folge, dass im Falle starker Beanspruchung des Verfahrens das Asylrecht zu einem Asylbewerberrecht wird.

Angesichts dieser Entwicklung haben die verantwortlichen Behörden alle geeigneten verfahrensbeschleunigenden Massnahmen zu treffen. Auf gesetzgeberischem Weg scheint dabei mit den beiden Revisionen des Asylgesetzes der Handlungsspielraum ausgeschöpft worden zu sein. Die Bestrebungen richteten sich denn auch vornehmlich aus auf eine genügende personelle Dotierung der mit der Bewältigung des als Daueraufgabe erkannten Asylproblems betrauten Behörden. Grösste Aufmerksamkeit war überdies in organisatorischer Hinsicht Massnahmen zu schenken, die eine optimale und rationelle Führungs- und Verwaltungstätigkeit ermöglichen.

Es gelang innert weniger Jahre, eine grosse Zahl fachlich in Asyl- und Flüchtlingsfragen kompetenter Mitarbeiter auszubilden und in ihrem Arbeitsgebiet

einzusetzen. Trotz der bis noch vor wenigen Jahren für undenkbar gehaltenen hohen Zahl an Neueingängen von Asylgesuchen konnte auch die Zahl der abgeschlossenen Asylverfahren entsprechend gesteigert werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer konnte insbesondere beim Delegierten für das Flüchtlingswesen verkürzt werden. Trotz unbestreitbarer Erfolge, die dank den Personalmassnahmen möglich wurden, kann indessen nicht verschwiegen werden, dass auch hier die Grenzen des Machbaren in die Nähe gerückt sind. Sowohl der Delegierte als auch der Beschwerdedienst des EJPD weisen heute eine Betriebsgrösse auf, die sich nur mit erheblichem Mehraufwand gesteigerten Bedürfnissen anpassen liesse. Eine weitere Zunahme der Gesamtarbeitsbelastung könnte daher nur in zweiter Linie durch einen weiteren personellen Ausbau realisiert werden. In erster Linie ist in einer solchen Situation eine Leistungssteigerung nur über eine Rationalisierung der Arbeitsabläufe zu erzielen. Neben der Erfassung und Beaufsichtigung der Geschäftstätigkeit durch EDV-gestützte Registratursysteme wohnt nämlich auch der Textverarbeitung ein erhebliches Rationalisierungspotential inne. Im Sinne einer Daueraufgabe der leistungsbezogenen und damit letztlich auch kostengünstigen Verwaltung muss dieses stets neu ausgeschöpft werden, was auch für den Einsatz von Textbausteinen und formularmässig ausgestellten Verfügungen gilt. Unter diesem Gesichtspunkt beurteilt der Bundesrat auch die im Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der ihm zugrundeliegenden beiden Gutachten aufgeworfenen Fragen.

112 Arten und Zweck der Verwendung von Textbausteinen

Kaum zu Problemen Anlass geben Textpassagen, die zur Struktur der Entscheide gehören, welche die jeweilige Behörde erlässt. Vom Inhalt her gesehen sind sie bedeutungslos, weil sie nur das Gerüst und somit das äussere Erscheinungsbild von Verfügungen und Entscheiden prägen, hingegen keine inhaltlichen Aussagen zum Rechtsbegehren und zu dessen Begründung machen. Im Tätigkeitsbereich des Delegierten kommen solche Textpassagen sehr häufig vor. Durch interne Weisung werden die Mitarbeiter sogar angehalten, bei der Ausformulierung der Verfügungen solche standardisierte Bausteine zu verwenden. Mit der Verwendung der Textbausteinsammlung als Hilfsmittel zur Entscheidungsredaktion wird nebst der Rationalisierung im Sekretariatsbereich zusätzlich erreicht, dass die Verfügungen des Delegierten nach aussen ein einheitliches Erscheinungsbild aufweisen. Da diese Textbausteine eng zusammenhängen mit dem Wesen juristischer Gedankenarbeit und der Gesetzesanwendung und deshalb für sämtliche Verfügungen grundsätzlich dieselben sein müssen, ergeben sich hinsichtlich der individuellen Fallbehandlung keinerlei Bedenken. Solche Textpassagen erhalten nur zusammen mit dem im Verfahren herauszuarbeitenden konkreten Sachverhalt und dessen Würdigung ihren Sinn und sind somit für sich allein genommen nicht geeignet, eine Verwaltungsverordnung darzustellen.

Eine andere bedeutende Kategorie von Textbausteinen bezieht sich auf die Voraussetzungen zur Asylgewährung. Im besonderen fallen darunter Überlegungen zur Flüchtlingeigenschaft. Welche Personen Flüchtlinge im Sinne der Genfer

Flüchtlingskonvention und des Asylgesetzes sind, lässt sich dem in beiden juristischen Instrumenten annähernd gleichen Begriff entnehmen. Eine unausweichliche Konsequenz des Flüchtlingsbegriffes ist auch die Notwendigkeit seiner Konkretisierung im Einzelfall. Dies verlangt unter anderem, dass die individuellen Vorbringen des Gesuchstellers mit den Themenkreisen der Verfolgung, der Verfolgungsschwere, -motivation und -wahrscheinlichkeit in Verbindung gebracht werden müssen. Da die rechtlichen Erwägungen für alle gleichgelagerten Fälle die selben sein müssen, können auch keine Bedenken dagegen erhoben werden, die Gedankengänge in stereotypen Wendungen bausteinmässig wiederzugeben. Es lässt sich aus der Verwendung von Textbausteinen, die die herrschende Lehre und Asylrechtspraxis zum Flüchtlingsbegriff zusammenfassen, kein Anhaltspunkt dafür entnehmen, dass das Begehren des Asylsuchenden nicht individuell überprüft worden wäre.

Die Untersuchung der Textbausteine nach inhaltlichen Kriterien fördert schliesslich auch eine ganze Anzahl länderspezifischer Textpassagen zutage. Dabei handelt es sich einerseits um Sachverhaltsaussagen von Asylgesuchstellern zu ihren Begehren und deren asylrechtlichen Relevanz unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Herkunftsland. Zum andern werden Erfahrungssätze über allgemeine politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Gegebenheiten im Heimatstaat formularmässig wiedergegeben. Anlass zur Redaktion derartiger Bausteine bilden stereotype Sachverhaltsvorbringen und -behauptungen seitens der Gesuchsteller und ihrer Rechtsvertreter. Die mit Asylgesuchen befassten Behörden stellen nämlich immer wieder fest, dass periodisch, beraten und instruiert von Schlepperorganisationen und Drittpersonen, eine grössere oder kleinere Gruppe von Asylsuchenden in ihren mündlichen oder schriftlichen Parteiaussagen zum Teil wortwörtlich identische Sachverhaltsdarstellungen geben, die sich auf das gleiche, bekanntgewordene Ereignis beziehen. Die Verwendung von Textbausteinen gibt auch in diesem Bereich für sich genommen keinen Anlass zur Vermutung, die entscheidenden Asylbehörden hätten die gebotene Einzelfallüberprüfung unterlassen.

113 Rechtliche und betriebswirtschaftliche Aspekte der Verwendung von Textbausteinen

Im folgenden werden rechtliche und betriebswirtschaftliche Überlegungen, die sich bei der Beurteilung der Anwendung von Textbausteinen ergeben, in einem Kapitel dargestellt. Dadurch können Wiederholungen, die sich sonst zwangsläufig ergeben würden, verhindert werden.

Im Verwaltungsverfahren haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Ein Ausfluss dieses Grundsatzes ist in der Pflicht zur Begründung der Verfügung zu sehen. Art und Umfang der Begründung müssen den Anforderungen genügen, die Lehre und Praxis aus dem Willkürverbot abgeleitet haben. Je grösser der Ermessens- und Beurteilungsspielraum ist und je stärker eine Verfügung Grundrechte des Einzelnen berührt, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung zu stellen.

Die Verwendung von Textbausteinen in den Begründungen der Asylentscheide steht zu diesen Überlegungen nicht im Widerspruch. Die Anforderungen an die Begründungsdichte verlangen gerade bei der Auslegung des Flüchtlingsbegriffes ausführliche Erwägungen. Da diese Ausführungen in gleichgelagerten Fällen nicht unterschiedlich ausfallen dürfen, drängt sich die Verwendung von Textbausteinen, die eine einheitliche Gedankenabfolge beinhalten, geradezu auf. Als Formulierungshilfe dienen sie dazu, stets wiederkehrende Strukturteile der Entscheide und den stereotypen Sachverhaltsschilderungen angepasste oder die herrschende Asylpraxis zusammenfassende Argumentationsweisen in der Begründung einheitlich wiederzugeben.

Im Bericht der Geschäftsprüfungskommission wird neben der Grundbedeutung der Textbausteine als Arbeitshilfe auf die Möglichkeit ihrer Verwendung als Prüfprogramm hingewiesen. Dies würde bedeuten, dass sie angesichts ihres generell abstrakten Regelgehaltes und ihres gesetzeskonkretisierenden Charakters wegen als Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkungen angesehen werden könnten. Es stellte sich die Frage nach der Rechtssatzqualität solcher Verordnungen. Ausgangspunkt der in diese Richtung gehenden Überlegungen ist indes die Beurteilung der Gesamtheit der Textbausteine, vor allem derjenigen mit Gesetzesauslegendem Charakter. Um als Prüfprogramm verwendet zu werden, müssten sie sämtliche Elemente des Flüchtlingsbegriffes und der übrigen Voraussetzungen zur Asylgewährung umfassen und ausserdem nach einheitlichen Kriterien in verschiedenen, fein abgestuften Abstraktionsebenen zusammengefasst werden. Wie dies der von der Geschäftsprüfungskommission beauftragte Experte zu Recht ausführte, nimmt gegenwärtig allein die Literatur und Rechtsprechung zum Flüchtlingsbegriff den Umfang einer grossen Bibliothek an. Angesichts der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung verändern sich im übrigen täglich die Fragestellungen, unter denen Antworten aus diesem Begriff gesucht werden. Angesichts der Vielfältigkeit der Verfolgungsformen und -tatbestände erscheint das Unterfangen, ein nur einigermaßen umfassendes Regelwerk zu erarbeiten, welches systematisch geordnet Sachverhalte und deren Subsumption unter den Gesetzesbegriff enthält, aussichtslos zu sein.

In Kenntnis dieser Schwierigkeiten wurde denn auch die Zielsetzung, die der Ausarbeitung von Textbausteinen zugrunde liegt, weit enger gesteckt. Als reines Hilfsmittel haben sie nicht die Aufgabe, den Flüchtlingsbegriff mit dem konkreten, zur Beurteilung anstehenden Sachverhalt in Verbindung zu bringen. Sie können nicht als Entscheidungshilfe oder -vorgabe dienen. Aus diesem Grunde gehen denn auch Sachverhalt und Subsumption unter den Flüchtlingsbegriff der Anwendung der Textbausteine stets voraus. Erst wenn der Entscheid und dessen Begründung vorliegt, kommen ein oder mehrere Bausteine zum Einsatz. Findet sich keine aufgearbeitete Textpassage in der Sammlung, die einen entscheiderelevanten Gedankengang reflektiert, so ist diese frei formuliert einzufügen und dem Verfügungsadressaten mitzuteilen. Das Bewusstsein der zwangsläufigen Unvollständigkeit der Textbausteinsammlung setzt damit einen Gegenpunkt zu den Gefahren computergestützter Rechtsanwendungen, die vor allem in der Erstarrung juristischen Denkens und in der Erschwerung der Rechtsfortbildung gesehen werden.

Das Vorhandensein einer Textbausteinsammlung als Hilfsmittel zur Entscheidungsredaktion berührt die den Parteien gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz zustehenden Rechte nicht. Die einzelnen Bauteile werden nicht schematisch aneinandergereiht, sondern entsprechend der vorgängig vorgenommenen Subsumption im Rahmen der Entscheidungsredaktion einzelfallgerecht zusammengestellt und ergänzt. Die verwendeten Textbausteine fliessen so in die Gesamtargumentation ein. Der Einwand, die Verwendung von Textbausteinen als Hilfsmittel zur Entscheidungsredaktion führe zu einer rechtsungleichen Behandlung, überzeugt nicht. Eine rechtsungleiche Behandlung liegt immer dann vor, wenn bei gleichem Sachverhalt ungleiche Rechtsfolgen gezogen oder ungleiche Sachverhalte gleich bewertet werden. Sie lässt sich daher nur durch Vergleich gleicher oder ähnlicher Sachverhalte in bezug auf deren Rechtsfolge und nicht durch die blosser Existenz von bestehenden und im Einzelfall nicht verwendeten Textbausteinen nachweisen. Die Tatsache, dass spezialisierte und mit der entsprechenden Fachliteratur ausgestattete Anwälte ihre Klienten besser beraten können als allgemein praktizierende Anwälte, führt auch in anderen Rechtsbereichen zu einer qualitativ ungleichen Betreuung und ist daher nicht ein verfassungsrechtliches Problem.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht lässt sich der Aufbau eines Systems von Textbausteinen im Sinne eines Prüfprogramms wohl nur in jenen Rechtsgebieten vertreten, in denen eine abschliessende Anzahl von Sachverhalten unter einen bestimmten Rechtsbegriff fällt. Im Asylbereich hingegen können sie nur als Mittel der Effizienzsteigerung angesehen werden. Im Hinblick auf die Zielsetzung, die bewilligten Stellen im Asylbereich optimal einzusetzen, war eine möglichst effiziente Infrastruktur zu entwickeln, um den administrativen Teil zugunsten der eigentlichen Sachbearbeitung minimieren zu können. Dank der Wieder- und Mehrfachverwendung gleicher Texte mittels Textverarbeitungsprogrammen im Sekretariatsbereich ist es gelungen, die Sachbearbeiter von zeitraubenden Routinearbeiten zu entlasten. Ohne dieses Instrumentarium wäre das heute erreichte Verhältnis von sechs Sachbearbeitern je Sekretariatsstelle undenkbar.

Die Konzeption als reines Arbeitsinstrument schliesst es aus, dass Textbausteine gleichzeitig als Mittel der Verwaltungsaufsicht eingesetzt werden können. Zur Wahrnehmung der einheitlichen Gesetzesanwendung als wesentlicher Teil des Pflichtenheftes des DFW bedient sich dieser zahlreicher Führungsinstrumente. Diese sind im internen Organisationshandbuch vollständig dokumentiert. Die Geschäftsordnung DFW bildet die Grundlage für die gemeinsame Führungsauffassung und regelt in allgemeiner Form die Zusammenarbeit. Schliesslich existieren Weisungen, welche differenziert nach Hierarchiestufen erlassen werden und der einheitlichen Abwicklung spezifischer Geschäfte dienen. Die Weisungen haben verbindlichen Charakter. Es ist Teil der Führungsaufgabe der Vorgesetzten, diese Weisungen durchzusetzen. Bezüglich der Textbausteine besteht lediglich eine Weisung, nach Massgabe der Geeignetheit vorhandene EDV-gestützte Textpassagen zu verwenden. Da sich diese Anordnung nicht ausspricht, unter welchen Voraussetzungen und bei welcher Gelegenheit Textbausteine zu verwenden sind, kann deren Inhalt nicht als Führungsinstrument angesehen werden. Die Textbausteine sind ein reines Arbeitsinstrument

und werden den Bedürfnissen entsprechend entwickelt und veränderten Verhältnissen laufend angepasst. Als solches erleichtern sie auf Sachbearbeiterstufe die Aufgabenerfüllung insbesondere in technischer Hinsicht.

Zusammenfassend kommt der Bundesrat zum Schluss, dass angesichts der Komplexität der im Asylbereich zu beurteilenden Sachverhalte der Einsatz einer Textbausteinsammlung im Sinne einer Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung ein untaugliches Mittel zur rationellen Verwaltungsführung darstellen würde. Die gesetzmässige, einheitliche und einzelfallgerechte Anwendung des Asylgesetzes hat im Sinne einer dauernden Führungsaufgabe durch eine fachspezifische Aus- und Weiterbildung der im Einzelfall verantwortlichen Stellen zu erfolgen. Die Verwendung einer Textbausteinsammlung als Hilfsmittel zur Entscheidungsreaktion ist unter den beim DFW gegebenen Voraussetzungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht unbedenklich.

114 Schlussfolgerungen des Bundesrates zur Automation von Textteilen, insbesondere im Asylverfahren

Der Bundesrat stellt fest, dass die Nutzung der Vorteile der Büroautomation zur Erleichterung der Schreibarbeiten durch die Verwaltungsbehörden ein geeignetes Mittel einer leistungsfähigen und zeitgemässen Verwaltung darstellt.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass bei unbestimmten Rechtsbegriffen die tatbeständlichen Voraussetzungen der Rechtsfolge durch Erlass von als Dienstweisung verstandenen Textbausteinen normiert werden könnten. Damit würde aber der rechtsanwendenden Instanz der ihr von der Unbestimmtheit des Gesetzesbegriffes her zustehende Beurteilungsspielraum entzogen, was der Bundesrat aus grundsätzlichen Überlegungen ablehnt.

Der systematische Ausbau von standardisierten Textbestandteilen zu einem Prüfungsprogramm im Asylverfahren stellt dagegen kein taugliches Mittel der Verwaltungsführung dar. Angesichts der Komplexität der sich stellenden Rechts- und Tatsachenfragen ist die einheitliche und einzelfallgerechte Rechtsanwendung im Asylbereich über die Führungsorgane sicherzustellen.

12 Schlussbericht der Geschäftsprüfungskommission zu den rechtlichen Anforderungen an Textbausteine an den Schweizerischen Bundesrat

(vom 10. Nov. 1988)

121 Das Anliegen des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission

Die allgemeine Befürchtung der Geschäftsprüfungskommission – die sich bloss am Beispiel des Asylverfahrens darstellen lässt – geht dahin, dass die Automation von Textteilen einer Entscheidung rechtliche Probleme aufwerfen kann. Wo automatisierte Textteile die Bedeutung einer Konkretisierung von Gesetz und Verordnung erlangen, werden sie in dem Sinne für den Sachbearbeiter verbindlich, als sie die konstante Praxis des Dienstes festhalten, von welcher nur in

begründeten Fällen abgewichen werden darf. Wie auch das Bundesgericht entschieden hat, verlangt die Rechtsgleichheit gegenüber solchen Festschreibungen der Praxis, dass der Betroffene in einem Beschwerdeverfahren allenfalls rügen kann, er sei in Abweichung von dieser Praxis behandelt worden. Aufgrund seines Akteneinsichtsrechts hat er daher Anspruch auf Einsichtnahme in die Dokumente, die diese Praxis definieren.

Daraus hat die Geschäftsprüfungskommission die Forderung abgeleitet, dass der Delegierte für das Flüchtlingswesen entweder die gesetzeskonkretisierenden Textbausteine selber, oder aber eine inhaltlich gleichbedeutende Weisung veröffentlichten oder zumindest den Asylgesuchstellern und ihren Anwälten während des Verfahrens zugänglich machen solle.

Der in den gesetzeskonkretisierenden Textbausteinen enthaltene Weisungsgehalt bedingt ferner, dass entweder die Textbausteinsammlung selber oder die entsprechende Weisung ausgewogen sein müssen. Heute bestehende Lücken sind zu schliessen, zu Rechtsfolgen sind Voraussetzungen zu formulieren und die negativen Entscheidungskriterien sind durch positive zu ergänzen.

Der Nutzen, den eine derart ergänzte Textbausteinsammlung sowohl im Interesse der rationellen Verwaltung als auch in jenem der Rechtssicherheit bringen kann, wird von der Geschäftsprüfungskommission ausdrücklich bejaht.

122 Bemerkungen zur Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Juni 1988

122.1

Einleitend erklärt der Bundesrat, dass er die von der Geschäftsprüfungskommission aufgeworfenen Fragen unter dem Gesichtspunkt «der leistungsbezogenen und damit letztlich auch kostengünstigen Verwaltung» beurteile.

Die Kommission teilt durchaus die Auffassung des Bundesrates, dass auch in rechtsstaatlichen Fragen das Gebot der Wirtschaftlichkeit beachtet werden muss. Entsprechend überlässt sie es ihm auch, die praktisch einfachste Lösung zur Befriedigung der verfassungsrechtlichen Ansprüche der Asylgesuchsteller zu treffen. Hingegen kann sie sich einer bloss wirtschaftlichen Betrachtungsweise des Problems der Textbausteine nicht anschliessen. Es geht ihr ja gerade darum, an diesem Beispiel aufzuzeigen, dass reine Hilfsmittel der Rationalisierung Einfluss auf den Inhalt der Aufgabenerfüllung im Bund ausüben können. Im vorliegenden Fall verletzen Ausgestaltung und Geheimhaltung der Textbausteinsammlung das Gebot der Rechtmässigkeit des Asylverfahrens. Wenn aus Rationalisierungsgründen auf positive Textbausteine verzichtet wird, werden negative Asylentscheide begünstigt. Um dies zu vermeiden, schlägt die Kommission eine rechtmässige Ausgestaltung des rationellen Arbeitsinstrumentes vor.

122.2

Der Bundesrat bestätigt, dass eine bedeutende Kategorie von Textbausteinen sich auf die Voraussetzungen zur Asylgewährung, insbesondere auf die Flücht-

lingseigenschaft bezieht. Es handelt sich auch nach seiner Auffassung hier um Textbausteine, «die die herrschende Lehre und Asylrechtspraxis zum Flüchtlingsbegriff zusammenfassen». Es sind vor allem diese Bausteine, die die Kommission als gesetzeskonkretisierend bezeichnet hat und denen sie den Inhalt einer Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung zuspricht.

122.3

Ein Missverständnis liegt vermutlich zum Begriff des «Prüfungsprogramms» vor. Von einer Verwendung der Textbausteine als Prüfungsprogramm würde der Bundesrat offenbar erst sprechen, wenn diese zu einem einigermaßen umfassenden Regelwerk ausgeweitet würden, was angesichts der Vielfältigkeit der Verfolgungsformen und Verfolgungstatbestände aussichtslos erscheine.

Die Kommission hat diesen Begriff im weit weniger anspruchsvollen Sinne verwendet, der einer «Checkliste» zukommt, das heisst einer Sammlung von Kriterien, nach denen ein Sachverhalt abgesucht werden muss, um die Rechtsfolge zu bestimmen. Den Perfektionsanspruch eines umfassenden Regelwerkes hält auch sie für unerfüllbar, aber auch als unnötig. Es genügt, wenn die Sammlung auf der heutigen, verhältnismässig abstrakten Ebene ergänzt wird.

122.4

Nach den Ausführungen des Bundesrates haben die Textbausteine «nicht die Aufgabe, den Flüchtlingsbegriff mit dem konkreten, zur Beurteilung anstehenden Sachverhalt in Verbindung zu bringen. Sie können nicht als Entscheidungshilfe oder -vorgabe dienen. Aus diesem Grunde gehen denn auch Sachverhalt und Subsumption unter den Flüchtlingsbegriff der Anwendung der Textbausteine stets voraus. Erst wenn der Entscheid und dessen Begründung vorliegt, kommen ein oder mehrere Bausteine zum Einsatz».

Nach den Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission im Rahmen der Inspektion zum Vollzug des Asylrechtes scheint dieses Vorgehen nicht der Praxis der Sachbearbeiter zu entsprechen. Es wäre auch wenig rationell, wenn der Entscheid samt seiner Begründung bereits formuliert wäre, bevor die Textbausteinsammlung beigezogen würde. Hinzu kommt, dass die Sachbearbeiter durch interne Weisung angehalten sind, Textbausteine zu verwenden, und dass ein Teil dieser Bausteine eben den Sinn haben, die herrschende Lehre und Asylrechtspraxis zusammenzufassen, mit dem Zweck, die einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. Herr Professor Kälin schreibt dazu: «Weil der Sachbearbeiter die Verfügung mit Hilfe der Textbausteine begründen muss, hat er ihren Inhalt bereits im Entscheidstadium zu berücksichtigen und nicht erst bei der Ausfertigung der schriftlichen Begründung; er hat mit anderen Worten den Entscheid so zu fällen, dass er textbausteinconform ist. Nur so bleibt sichergestellt, dass die Rechtsanwendung wirklich einheitlich erfolgt».

122.5

Zum Vorwurf der rechtsungleichen Behandlung merkt der Bundesrat an, die Rechtsgleichheit könne nicht dadurch verletzt werden, dass ein Textbaustein nicht verwendet werde, sondern nur durch die Zuordnung anderer Rechtsfolgen zu gleichen Sachverhalten.

Dies trifft nicht das Anliegen der Kommission. Sie stört, dass für den Betroffenen nicht sichtbar wird, dass er trotz gleichem oder ähnlichem Sachverhalt nicht entsprechend der im Textbaustein festgehaltenen ständigen Praxis des Delegierten behandelt wird. Er ist in seinem Anspruch auf Akteneinsicht verletzt, wenn er mangels Kenntnis der Textbausteine oder der entsprechenden Weisung nicht rügen kann, er sei ohne hinreichende Begründung in Abweichung von der ständigen Praxis des Delegierten behandelt worden. Die Kommission stellt mit Befriedigung fest, dass der Bundesrat ihrer Auffassung in diesem Punkte nicht widerspricht, und bittet ihn, daraus die nötigen Folgerungen zu ziehen.

122.6

Nach Ansicht des Bundesrates schliesst es die Konzeption als reines Arbeitsinstrument aus, dass Textbausteine gleichzeitig als Mittel der Verwaltungsaufsicht eingesetzt werden können.

Da die Geschäftsprüfungskommission die Textbausteine nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, sondern auch unter jenem der Rechtmässigkeit betrachtet, stellt sie fest, dass die Bausteine, neben ihrer Funktion als reines Arbeitsinstrument, auch eine solche im Interesse der Rechtssicherheit und der einheitlichen Rechtsanwendung erfüllen. Soweit sie Gesetz und Verordnung konkretisieren, geben sie den Mitarbeitern des Delegierten daher auch inhaltliche Kriterien der Aufgabenerfüllung vor.

122.7

Der Bundesrat legt dar, dass der Delegierte für das Flüchtlingswesen andere Mittel der Verwaltungsführung einsetzt und der Einsatz einer Textbausteinsammlung im Sinne einer Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung im Verhältnis dazu ein untaugliches Mittel zur rationellen Verwaltungsführung darstellen würde. Unter den beim Delegierten gegebenen Voraussetzungen ist nach Ansicht des Bundesrates die Verwendung einer Textbausteinsammlung als Hilfsmittel zur Entscheidungsredaktion in verfahrensrechtlicher Hinsicht unbedenklich.

Die Kommission bekämpft weder die Verwendung der Textbausteinsammlung noch bezweifelt sie die Führungsinstrumente des Delegierten. Diese sind jedoch ungeeignet, die Verfahrensrechte der Betroffenen zu ersetzen. Dies gilt für jedes Verwaltungsverfahren, insbesondere aber auch für den Dienst des Delegierten. Dafür genügt ein Hinweis auf die ausserordentliche Belastung dieses Dienstes, auf den Umstand, dass der Grossteil seiner Mitarbeiter nicht Juristen sind und

auf die Beschränkung des Weiterzugs auf das Justiz- und Polizeidepartement als einziger Beschwerdeinstanz.

Dass das Anliegen der Geschäftsprüfungskommission der praktischen Erfahrung entspricht, hat sich bereits bei der Inspektion zum Vollzug des Asylrechts gezeigt: Im Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements wird vom «Erlkönigeffekt» der Textbausteine gesprochen, die den Sachbearbeiter dazu verleiten, den Sachverhalt nach dem Motto: «Bist Du nicht willig, so brauch' ich Gewalt» unter einen Textbaustein zu zwingen.

122.8

Schliesslich anerkennt der Bundesrat, dass die Normierung der tatbeständlichen Voraussetzungen der Rechtsfolge an sich möglich wäre, befürchtet aber, dass der rechtsanwendenden Instanz dadurch der ihr zustehende Beurteilungsspielraum entzogen würde.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission bringt die Ergänzung der Textbausteinsammlung bloss eine Klärung der bereits heute erfolgten Einarbeitung des Beurteilungsspielraumes durch die Konkretisierung der Gesetzesbegriffe; bedenklich scheint uns vielmehr der heutige Zustand, weil nicht angegeben wird, im Hinblick auf welche Tatbestände die Konkretisierung erfolgt ist.

122.9 Schlussfolgerungen

Die Kommission hofft, mit diesen ergänzenden Bemerkungen ihr Anliegen noch deutlicher gemacht zu haben als im ursprünglichen Bericht. Herr Professor Kälin, den die Kommission nochmals angegangen hat, hält die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission aus rechtlicher Sicht nach wie vor für richtig (vgl. Beilage). Die Kommission bittet den Bundesrat, gestützt darauf seine Antwort nochmals in Erwägung zu ziehen und nach praktikablen Wegen zu suchen, die Empfehlungen aus dem Bericht vom 18. November 1987 zu verwirklichen:

- Vervollständigung der gesetzeskonkretisierenden Textbausteine,
- Aufnahme der Voraussetzungen in jene Textbausteine, die Rechtsfolgen formulieren,
- Errichtung positiver Textbausteine,
- Befragung von Gesuchstellern zu Sachverhalten, die bereits in Textbausteinen festgehalten werden,
- Veröffentlichung der gesetzeskonkretisierenden Textbausteine oder Zugang für Gesuchsteller oder Anwälte während des Verfahrens,
- Erfüllung dieser Anliegen allenfalls in der Form einer allgemeinen Weisung,
- Aufnahme dieser Anliegen in die Kriterien für die Bewilligung von Informatik-Projekten zu gesetzlich geregelten Entscheidungsverfahren.

**Auszug aus dem Brief von Prof. Dr. Walter Kälin, Universität Bern, an die
Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

(vom 27. Juli 1988)

Zu Ziffer 111

Ich teile die Auffassung des Bundesrates, dass die Verwendung von Textbausteinen unter anderem wegen ihres Rationalisierungseffektes gewichtige Vorteile aufweist. Weder mein Gutachten noch der Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) stellen dieses Instrument grundsätzlich in Frage. Diese grundsätzlich positive Bewertung schliesst aber nicht aus, gewisse rechtsstaatlich gebotene Anforderungen an die Ausgestaltung von Textbausteinen zu stellen.

Zu Ziffer 112

Die Ausführungen des Bundesrates stimmen mit meinem Gutachten und dem Bericht der GPK im wesentlichen überein. Es wurde von Seiten der GPK nie behauptet, wegen der Existenz der Textbausteine würden Asylgesuche nicht individuell geprüft, sondern nur darauf aufmerksam gemacht, dass ihre Verwendung die Gefahr einer zu wenig individualisierten und differenzierten Beurteilung von Einzelfällen in sich birgt. Es ist bedauerlich, dass die Antwort auf diese – durch die einschlägige Literatur zur Rechtsinformatik belegte und durch Vertreter der Verwaltung mit dem Hinweis auf den sog. «Erlkönig-Effekt» bestätigte – Problematik nicht eingeht.

Zu Ziffer 113

Dieser Abschnitt gibt zu verschiedenen Bemerkungen Anlass:

- Dass der Bundesrat die Existenz hoher Anforderungen an die Begründungspflicht im Bereich des Asylverfahrens anerkennt, ist zu begrüssen. Der Hinweis auf das Willkürverbot als Kriterium für Art und Umfang der Begründung ist allerdings missverständlich: Die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien von Artikel 4 BV besitzen einen Gehalt, der sich mit jenem des ebenfalls aus Artikel 4 BV abgeleiteten Willkürverbotes nicht deckt.
- Dem Bundesrat ist zuzustimmen, wenn er in normativem Sinn ausführt, die Textbausteinsammlung sei zu wenig differenziert und zu unvollständig, um wirklich als Prüfungsprogramm dienen zu können, welches den Sachbearbeiter im konkreten Fall schrittweise zum richtigen Resultat führe. Ebenfalls einverstanden bin ich mit der Ansicht, es werde nicht möglich sein, «ein nur einigermaßen umfassendes Regelwerk zu erarbeiten, welches systematisch geordnete *Sachverhalte und deren Subsumption* unter den Gesetzesbegriff enthält.» Dies wurde auch nie gefordert. Die Empfehlung der GPK ging vielmehr dahin, die gesetzeskonkretisierenden Textbausteine in der Form einer Weisung, das heisst einer generell-abstrakt formulierten Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung zu formulieren. Eventuell liegt hier ein Missverständnis über den Begriff des «Prüfungsprogramms» vor: Die bundesrätliche Antwort scheint darunter ein Programm für sog. automatisierte Subsumption im Sinne eines Expertensystems zu verstehen. Die GPK brauchte den Begriff demgegenüber im Sinne der traditionellen juristischen Dogmatik und meinte damit ein Set von (generell-abstrakt formulierten) Elementen, die angeben, welche Kriterien bei einem Fall geprüft und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine bestimmte Rechtsfolge eintritt.
- Entgegen der Meinung des Bundesrates dienen die gesetzeskonkretisierenden Textbausteine als Entscheidungshilfe, auch wenn sie nicht die Aufgabe haben, Flüchtlingsbegriff und konkreten Sachverhalt so miteinander

zu verbinden, dass sich daraus quasi «automatisch» die richtige Lösung ergibt. Wie der Bundesrat selber ausführt, sind die Sachbearbeiter durch interne Weisung angehalten, Textbausteine zu verwenden und müssen «die rechtlichen Erwägungen für alle gleichgelagerten Fälle die selben sein». Viele der einheitlich zu verwendenden rechtlichen Erwägungen ergeben sich nicht schon aus dem Wortlaut von Gesetz und Verordnung, sondern erst aus deren Konkretisierung, wie sie in den Textbausteinen vorgenommen wird. Weil der Sachbearbeiter die Verfügung mit Hilfe der Textbausteine begründen muss, hat er ihren Inhalt bereits *im Entscheidstadium zu berücksichtigen* und nicht erst bei der Ausfertigung der schriftlichen Begründung; er hat mit anderen Worten den Entscheid so zu fällen, dass er Textbaustein-konform ist. Nur so bleibt sichergestellt, dass die Rechtsanwendung wirklich einheitlich erfolgt. Diesen Effekt besitzen alle gesetzeskonkretisierenden Textbausteine; er zeigt sich besonders deutlich dort, wo mit anerkannter juristischer Methodik verschiedene Auslegungsergebnisse begründet werden könnten. Als Beispiel sei hier auf den Begriff der Asylunwürdigkeit verwiesen:

Gemäss §§ 8/1.2) ist asylunwürdig, wer ein Verbrechen i.S. von Artikel 9 StGB verübt hat; die tatsächlich verhängte Strafe spielt dabei keine Rolle. (Asylunwürdig kann an sich also auch der Ladendieb sein). Diese grammatikalisch an sich mögliche Auslegung steht in klarem Widerspruch zur subjektivhistorischen Auslegung: Die Botschaft (BBl 1977 III 120) führt aus, die Auslegung von Artikel 8 habe sich an Artikel 1 Flüchtlingskonvention und Artikel 14 Ziffer 2 der allgemeinen Menschenrechtserklärung auszurichten: Diese völkerrechtlichen Normen schliessen neben Personen, welche Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, nur effektive Schwerverbrecher und nicht schon Kleinkriminelle vom flüchtlingsrechtlichen Schutz aus (Details und Nachweise bei Kälin, Das Prinzip des non-refoulement, Bern 1982, S. 119 ff.). Wegen der Existenz des genannten Textbausteins hat der einzelne Sachbearbeiter die Möglichkeit verloren, zwischen der weiteren grammatikalischen und der restriktiveren historischen Auslegung zu wählen; er muss sich schon beim Entscheid an die Auslegung halten, welche ihm der gesetzeskonkretisierende Textbaustein vorgibt.

- Wenig sachgerecht sind auch die Einwände gegen das Argument der Rechtsungleichheit auf S. 6: Bemängelt wurde nicht, dass der in Asylsachen erfahrene Anwalt seinen Klienten besser vertreten kann als der Anwalt ohne Spezialkenntnisse; die Kritik in Gutachten und GPK-Bericht bezog sich darauf, dass anders als in anderen Rechtsgebieten, wo viele Entscheide oder Weisungen publiziert sind, der «Neuling» wegen der Vertraulichkeit der Textbausteine sich die nötige Information auch dann *nicht verschaffen kann*, wenn er an sich gewillt wäre, die dafür nötige Zeit und Energie aufzuwenden.

Im übrigen ist festzustellen, dass der Bundesrat dem auf dem Rechtsgleichheitsprinzip basierenden Hauptargument für die Veröffentlichung der Textbausteine bzw. Weisungen (Anspruch, rügen zu können, die Rechtsungleichheit liege in einer von den Textbausteinen abweichenden Behandlung) nicht widerspricht.

- Die Ausführungen der bundesrätlichen Antwort sind insgesamt nicht geeignet, die rechtliche Qualifizierung der gesetzeskonkretisierenden Textbausteine im Bericht der GPK und in meinem Gutachten wirksam in Frage zu stellen. Aus diesem Grund erachte ich die Empfehlungen der GPK aus rechtlicher Sicht nach wie vor für richtig.

Zu Ziffer 114

Dem Bundesrat steht es frei, auf den Erlass einer Weisung durch ihn selbst oder durch das EJPD bzw. den Delegierten für das Flüchtlingswesen zu ver-

zichten. Unter diesen Umständen ist – wie im GPK-Bericht empfohlen – zumindest den Verfahrensbeteiligten Zugang zu den gesetzeskonkretisierenden Textbausteinen zu gewähren. Auf dieser Empfehlung sollte die GPK beharren.

Äusserst bedauerlich ist es, dass der Bundesrat keinerlei Vorkehren vorschlägt, um zu verhindern, dass durch die Existenz der Bausteinsammlung das Denken der Sachbearbeiter «negativ» vorprogrammiert wird. Auch in diesem Punkt bewerte ich die Empfehlungen der GPK nach wie vor als zentral für die Sicherstellung eines rechtsstaatlichen Asylverfahrens.

13 Abschliessende Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Januar 1989

131 Vorbemerkung

Die Geschäftsprüfungskommission qualifiziert die Textbausteinsammlung des Delegierten für das Flüchtlingswesen (Delegierter), soweit sie rechtliche Überlegungen enthält, als Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung. Dabei übersieht sie, dass sie mit ihren Empfehlungen, ein vollständiges Normenwerk zu erlassen und zu publizieren, das insbesondere auch die einem Rechtssatz zukommenden Tatbestandsumschreibungen der Rechtsfolgen enthalten sollte, die von ihr vorgenommene rechtliche Qualifikation der bestehenden Textbausteinsammlung selbst relativiert. Damit gibt sie zum Ausdruck, dass es ihr lediglich politisch wünschbar erscheint, im Asylbereich gesetzeskonkretisierende Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung zu erlassen. Demgegenüber kommt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 20. Juni 1988 zum Schluss, dass sich der Erlass und die Publikation von gesetzeskonkretisierenden Verwaltungsverordnungen im Asylbereich sowohl aus grundsätzlichen als auch aus rechtlichen Überlegungen nicht aufdränge und der Einsatz einer als Dienstanweisung mit Aussenwirkung verstandenen Textbausteinsammlung ein untaugliches Mittel zur rationellen Verwaltungsführung darstelle. Ferner hält er in seiner Stellungnahme fest, dass er die Verwendung von Textbausteinen in verfahrensrechtlicher Hinsicht für unbedenklich erachte, weil Textbausteine entsprechend der vorgenommenen Subsumption in die einzelfallgerechte Gesamtargumentation einfließen würden und als solche den Adressaten eröffnet werde und diese hierauf anhand der zum Asylrecht publizierten Literatur und Praxis ohne weiteres nachvollzogen werden könne. Durch die Verwendung von Textbausteinen ergibt sich insoweit keine Einschränkung der Parteirechte. Der Anspruch auf individuelle und rechtsgleiche Behandlung bleibt gewahrt. Weder dem Schlussbericht der Geschäftsprüfungskommission noch der ergänzenden Stellungnahme des von ihr beauftragten Gutachters lassen sich Argumente entnehmen, die den Erlass von solchen Normenwerken rechtlich zwingend erscheinen liessen.

Wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird, kann den von der Geschäftsprüfungskommission geäusserten Befürchtungen mit anderen, geeigneteren Vorkehrungen begegnet werden.

132 Vervollständigung der Textbausteinsammlung

Soweit die vom Delegierten verwendete Textbausteinsammlung sogenannte Gesetzesinterpretierende oder Gesetzeskonkretisierende Bausteine enthält, handelt es sich um allgemeine Erwägungen, welche für alle gleichgelagerten Fälle die gleichen sein müssen. Solche das Gesetz konkretisierende grundsätzlichen Überlegungen geben nichts anderes wieder als Erwägungen aus einer – anhand von Einzelfällen – herausgebildeten Entscheidpraxis. Dabei ist festzuhalten, dass sich der Delegierte bei der Entscheidungsfindung insbesondere an der Praxis des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (Departementspraxis) orientiert.

So entstammt beispielsweise die Erwägung im vom Gutachter erwähnten Baustein «§§8/1.2» einer ständigen Bundesrats- und Departementspraxis. Erwähnt seien hier namentlich der Bundesratsentscheid vom 21. Dezember 1981 in Sachen N 84936 («Dabei kommt es ... für die Qualifizierung einer Straftat nicht auf die ausgefallte Strafe an, sondern darauf, mit welcher Strafe die Tat bedroht ist. Gemäss Art. 9 StGB sind Verbrechen die mit Zuchthaus bedrohten Handlungen.») sowie der Departementsentscheid vom 14. März 1983 i.S. N 87132 («Zu den verwerflichen Handlungen zählen nach konstanter bundesrätlicher Rechtsprechung unter anderem gemeinrechtliche Verbrechen (...). Dabei ist entsprechend der im Strafgesetzbuch enthaltenen Gliederung bezüglich die Strafbarkeit auf die angedrohte und nicht auf die ausgesprochene Strafe abzustellen (Art. 9 StGB)»). Die ständige Praxis des Bundesrates bzw. des Departementes wird den Mitarbeitern des Delegierten im Rahmen der Aus- und Weiterbildung mündlich vermittelt und im Fachhandbuch in sogenannten Handbuchariteln sowie in einer Rechtsprechungsübersicht anhand der herrschenden Literatur und der Gesetzesmaterialien schriftlich wiedergegeben und erläutert. Sämtliche Sachbearbeiter haben überdies uneingeschränkten Zugang zur umfangreichen Bibliothek und Dokumentation des Delegierten.

Professor Kälin führt in seiner Stellungnahme vom 27. Juli 1988 zwar richtig aus, dass dem einzelnen Sachbearbeiter die Möglichkeit entzogen ist, das Gesetz nach eigenem Gutdünken auszulegen. Diese Tatsache liegt jedoch nicht in der Existenz der Textbausteinsammlung, sondern in der konstanten schweizerischen Asylpraxis begründet. Da den Sachbearbeitern des Delegierten keine Entscheidungsbefugnis zukommt und das schweizerische Asylverfahren anders als das bundesdeutsche Recht keine von der ersten Instanz unabhängige Institution eines Bundesbeauftragten kennt, deren Aufgabe es ist, von Amts wegen die Einheitlichkeit und Gesetzeskonformität der erstinstanzlichen Entscheidpraxis zu überwachen, ist beim Delegierten im Interesse der Rechtssicherheit die einheitliche und einzelfallgerechte Rechtsanwendung über die Führungsorgane und nicht durch eine «Vervollständigung» der Textbausteinsammlung sicherzustellen. Da die Subsumption notwendigerweise der Entscheidredaktion vorauszugehen hat, erachtet es der Bundesrat für falsch, blossen Redaktionshilfen die Funktion von Entscheidungshilfen im Sinne einer als Prüfungsprogramm verstandenen «Checkliste» beizumessen bzw. deren Verwendungszweck dahingehend abzuändern. Entgegen der Darstellung des von der Geschäftsprüfungskommission beauftragten Gutachters werden nämlich die Sachbearbeiter des Delegierten lediglich angehalten, bei der Entscheidredaktion und nicht bei der

Entscheidfindung «so viel wie möglich mit diesen BAU zu arbeiten». Ob die der Entscheidredaktion vorausgegangenen Entscheidfindung und damit die Rechtsanwendung einheitlich und korrekt erfolgt, ist nicht durch «Checklisten», sondern durch die Führungsverantwortlichen zu gewährleisten.

133 Errichtung positiver Textbausteine

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt in ihren Schlussfolgerungen, entsprechend den Textbausteinen für negative Asylentscheide als Gegenstück positive Textbausteine zu formulieren, weil durch die Existenz der Bausteinsammlung das Denken der Sachbearbeiter «negativ» vorprogrammiert werde. Der Bundesrat erachtet dagegen die Errichtung von eigentlichen Textbausteinen für positive Asylentscheide nicht für notwendig, weil es sich bei der beim Delegierten verwendeten Textbausteinsammlung nicht um ein Hilfsmittel für die Entscheidfindung, sondern um ein blosses Hilfsmittel für die Entscheidredaktion handelt und positive Asylentscheide als begünstigende Verfügungen nicht zu begründen sind.

Der Bundesrat stimmt jedoch Professor Kälin insoweit zu, als die positiven Voraussetzungen der Asylgewährung dem Sachbearbeiter zumindest ebenso greifbar sein müssen wie die negativen Textbausteine (Gutachten, S. 39). Da jedoch mit der Auftragserteilung der Gegenstand des Gutachtens auf die Bausteinsammlung für negative Textbausteine eingeschränkt wurde, war es Professor Kälin offensichtlich verwehrt, die Führungsinstrumente des Delegierten in seine Untersuchungen miteinzubeziehen. Dies gilt insbesondere für das Einführungs- und Ausbildungsprogramm zur Legaldefinition des Flüchtlingsbegriffs, das Fachhandbuch der Sachbearbeiter, das Formular «Antrag positiver Asylentscheid» sowie das Rapportwesen beim Delegierten.

Professor Kälin führt in seinem Gutachten an der bereits zitierten Stelle aus, dass die positiven Voraussetzungen der Asylgewährung nicht elektronisch gespeichert werden müssten und es genüge, wenn der Sachbearbeiter sie in seinem Handbuch oder sonstigen Unterlagen zusammen mit den negativen Textbausteinen greifbar habe. Der Bundesrat stellt fest, dass diese Empfehlung beim Delegierten zumindest in zweifacher Hinsicht verwirklicht ist:

Einerseits besteht für Anträge auf positive Asylentscheide ebenso wie bei den Anträgen auf negative Asylentscheide ein Formular, auf welchem folgende Rubriken auszufüllen sind:

1. *Sachverhalt* (Asylrelevante Vorfälle bis zur Ausreise, Elemente der Gefährdungssituation).
2. *Hinweis zu Art. 12 Asylgesetz* (keine Widersprüche, Substantiierung, Würdigung der möglicherweise eingereichten Beweismittel).
3. *Erwägung zu Art. 3 Asylgesetz*
Die folgenden Kriterien müssen *kumulativ* gegeben sein:
 - *Verfolgungsmotivation* (aus der Sicht des Verfolgers):
 - *Verfolger* (Staat und seine Organe):
 - *Verfolgter* (Individuum, Zielgerichtetheit):

- *Massnahmen*
 - Art, Intensität, Datum, Dauer der erlittenen Massnahmen, *oder*:
 - Wahrscheinlichkeit, in Zukunft solchen Massnahmen ausgesetzt zu werden:
- Ausschlussgründe abgeklärt (Art. 8/Art. 6 AsylG).

Der Antrag ist vom Sachbearbeiter zu unterzeichnen und kann von diesem bei Abweisung durch seinen direkten Vorgesetzten intern an den Sektionsrapport weitergezogen und vom Sektionsrapport bei Uneinigkeit an den Doktrinrapport weitergeleitet werden.

Andererseits verfügt jeder Sachbearbeiter über ein Fachhandbuch, in welchem die Gesetzesbestimmungen in sogenannten Handbuchartikeln kurz erläutert werden. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass diese Handbuchartikel wie das den Sachbearbeitern ebenfalls zur Verfügung stehende UNHCR-Handbuch über die Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingeigenschaft von einer positiven Umschreibung der Gesetzesbegriffe ausgehen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das Studium von positiven Asylentscheiden einen zentralen Bestandteil der Ausbildung darstellt.

Der Bundesrat stellt somit fest, dass dem Gehalt der Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission beim Delegierten bereits Rechnung getragen wird und somit kein Anlass besteht, die Legaldefinition des Flüchtlingsbegriffs und die dazugehörige Rechtsprechung den Sachbearbeitern des Delegierten in Form einer Dienstanweisung abzugeben.

134 Veröffentlichung der gesetzeskonkretisierenden Textbausteine oder Zugang für Gesuchsteller oder Anwälte während des Verfahrens

In seiner Stellungnahme vom 20. Juni 1988 führte der Bundesrat hiezu aus, dass das Vorhandensein einer als Hilfsmittel zur Entscheidungsredaktion konzipierten Textbausteinsammlung die den Parteien gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz zustehenden Rechte nicht berühre. In diesem Zusammenhang ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die behördliche Argumentation im Einzelfall entgegen der Auffassung der Geschäftsprüfungskommission ohne weiteres anhand der schweizerischen Literatur und publizierten Praxis auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden kann. Hervorgehoben seien hier insbesondere die Periodika «Verwaltungspraxis der Bundesbehörden VPB» (1981–1988: 23 Entscheide auf dem Gebiete des Asylrechts) und «ASYL» sowie die Dissertationen Lieber und Werenfels. Gerade die Arbeit des letzteren Autors, welcher übrigens während fünf Jahren beim Delegierten tätig war, beruht auf einer Auswertung der gesamten beim Delegierten vorhandenen Dokumentation, welche auch die Praxis des Departementes und des Bundesrates umfasst.

Weil es sich bei Textbausteinsammlungen, wie sie beim Delegierten verwendet werden, um blosse Hilfsmittel für die Entscheidungsredaktion und mangels Rechtsatzqualität nicht um Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkungen handelt, erachtet der Bundesrat die Forderung des von der Geschäftsprüfungskommission

sion beauftragten Gutachters, die Textbausteinsammlung des Delegierten zu publizieren, als im Ansatzpunkt verfehlt.

Der Bundesrat hält jedoch fest, dass der Delegierte die einzelnen Textbausteine mit Quellenhinweisen versehen und die Departementspraxis inskünftig auch in weiteren Periodika der Fachpresse veröffentlicht werden wird.

135 «Erlkönigeffekt»

Sowohl bei der Verwendung von Textbausteinen als auch bei der Beiziehung von Präjudizen aus individuell angelegten Musterentscheidungsammlungen besteht immer die Möglichkeit, dass ein Sachbearbeiter verleitet werden könnte, den Sachverhalt dem Präjudiz anzupassen (sog. «Erlkönigeffekt»). Auf diesen Umstand wurde anlässlich der Anhörung vor der Geschäftsprüfungskommission von Seiten der Führungsverantwortlichen hingewiesen. In Kenntnis einer solchen möglichen Gefahr, die auch bei der Verwendung von Textmustern besteht, hält der Bundesrat an seiner Stellungnahme vom 20. Juni 1988 fest, wonach es zu den Führungsaufgaben der Linienvorgesetzten gehört, allfällig vorkommenden Missbräuchen entgegenzutreten und durch eine kontinuierliche Aus- und Weiterbildung die korrekte Rechtsanwendung sicherzustellen.

Abschliessend hält der Bundesrat unter Bezugnahme auf seine Stellungnahme vom 20. Juni 1988 fest, dass er sich der von der Geschäftsprüfungskommission vertretenen Auffassung, wonach es sich bei der Textbausteinsammlung des Delegierten, soweit sie sog. gesetzeskonkretisierende Textbausteine enthalte, um eine Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung handle, nicht anschliessen kann. Da die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission auf unzutreffenden Grundlagen beruhen, lehnt er deren Verwirklichung ab. Da eine einheitliche und einzelfallgerechte Rechtsanwendung über die Führungsorgane und eine kontinuierliche Aus- und Weiterbildung sicherzustellen ist, unterstützt der Bundesrat den Delegierten nachhaltig in seinen Bestrebungen, bei seinen Mitarbeitern ein vertieftes Verständnis der Fluchtursachen zu schaffen. Dem Postulat bezüglich der Nachvollziehbarkeit der Einzelfallargumentation wird inskünftig durch die Angabe von Quellenhinweisen im Entscheid und die kontinuierliche Publikation der Departementspraxis Rechnung getragen werden.

14 Bemerkungen der Geschäftsprüfungskommission zur Veröffentlichung dieses Meinungs-austausches

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bundesrat ihr in bezug auf die Forderung nach erhöhter Transparenz der Entscheidungskriterien zum Teil entgegenkommt. In der Frage nach der rechtlichen Tragweite der Textbausteine verbleibt jedoch weiterhin eine grundlegende Differenz. Da es sich dabei um ein Thema handelt, das in der Rechtswissenschaft noch wenig geklärt worden ist, veröffentlicht die Geschäftsprüfungskommission den vorstehenden Meinungs-austausch, in der Hoffnung, dass darüber eine juristische Auseinandersetzung stattfinden kann (vgl. das überarbeitete Gutachten von Herrn Professor Walter Kälin in der «Zeitschrift für Schweizerisches Recht» 107 [1988] I S. 435 ff.).

2 Fragen zum Vollzug des Asylrechtes

Im Nachgang zu ihrer Inspektion zum Vollzug des Asylrechtes (Amtl. Bull. N 1987 Band II/753) hat sich die Geschäftsprüfungskommission nochmals mit einer Reihe von Vollzugsfragen in diesem Bereich auseinandergesetzt.

21 Anwendung des neuen Asylverfahrens auf hängige Gesuche

Falls das neue Verfahren (Verzicht auf eine Anhörung durch die Bundesinstanz) sich auch auf Gesuche erstreckt, die von der kantonalen Instanz noch nach altem Recht (eher summarisch und administrativ) behandelt worden sind, besteht die Gefahr, dass eine Kategorie von Fällen in der Übergangszeit in ihrem rechtlichen Gehör besonders stark beeinträchtigt wird: Jene Fälle, die das kantonale Prüfungsverfahren vor der Ausbildung der kantonalen Beamten im neuen Recht durchlaufen haben.

Die Geschäftsprüfungskommission hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gefragt, wie die Fälle behandelt werden, die von den kantonalen Instanzen noch nach altem Recht befragt worden sind.

Antwort des Departementes

Gemäss den Schlussbestimmungen des Asylgesetzes gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderungen hängigen Verfahren das neue Recht. Mit dieser übergangsrechtlichen Regelung hat der Gesetzgeber unmissverständlich seinen Willen zum Ausdruck gebracht, dass im Sinne einer Rationalisierung und eines rascheren Pendenzabbaus in klaren Fällen aufgrund der Akten entschieden werden kann. Überdies ist festzuhalten, dass die prozessuale Bedeutung dieser Übergangsregelung anlässlich der ersten Gesetzesrevision erkannt worden ist und sich der Gesetzgeber daraufhin im Sinne der herrschenden Lehre und Rechtsprechung für die sofortige Anwendbarkeit des neuen Verfahrensrechts ausgesprochen hat (vgl. hiezu das Votum von Nationalrat Moritz Leuenberger, Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission vom 7./8. Nov. 1983, S. 47f., sowie Prof. Dr. Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR NR 102, 1983, S. 222).

Eine persönliche Befragung des Gesuchstellers durch einen Sachbearbeiter des Delegierten für das Flüchtlingswesen (DFW) hat demnach nur dann zu erfolgen, wenn die Akten einschliesslich des kantonalen Protokolles keinen eindeutigen Schluss zulassen und sich allfällige Mängel nicht durch andere Untersuchungsmassnahmen (Abklärungen durch die schweizerischen Vertretungen im Ausland, Dokumentüberprüfung usw.) beheben lassen.

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission teilt selbstverständlich die Auffassung des Departementes, dass für die hängigen Verfahren das neue Recht anwendbar ist. Es geht ihr bloss darum, dass beim Entscheid darüber, ob nochmals eine Anhörung auf Bundesebene durchgeführt werden soll, berücksichtigt wird, dass während einer Übergangszeit die Qualität der Befragungen und der entsprechenden Protokolle besonders vorsichtig gewürdigt werden muss. Zudem hat die Kommission feststellen müssen, dass das Parlament als Gesetzgeber übersehen hat, dass eine übergangsrechtliche Regelung notwendig gewesen wäre: Insbesondere aus der

Zeit von Oktober bis Dezember 1987 stammt eine Reihe von Asylgesuchen, über die entschieden wird, ohne dass je ein Vertreter einer Flüchtlingshilfsorganisation an einer Befragung teilnehmen konnte. Dies, obwohl das neue Gesetz diese Möglichkeit ebenso vorsieht, wie das alte – nur auf kantonaler Stufe. Dadurch wird unseres Erachtens die Rechtsgleichheit der Gesuchsteller in unbeabsichtigter Weise verletzt. Die Kommission bittet das Departement, diese Unterlassung des Gesetzgebers zu kompensieren, indem es die betroffenen Gesuchsteller vom Delegierten *nochmals im Beisein von Hilfswerkvertretern anhören* lässt.

Schlussbemerkungen des Departementes

(vom 6. April 1989)

Das Departement kann sich dem Anliegen der Geschäftsprüfungskommission nicht anschliessen, eine Unterlassung des Gesetzgebers sei durch nochmalige Anhörung der Betroffenen im Beisein von Hilfswerkvertretern zu kompensieren.

Da eine Vielzahl der Fälle aus dieser Übergangszeit bereits rechtskräftig abgeschlossen sei, müssten diese Verfahren wieder aufgenommen werden. Weil die meisten Betroffenen schon ausgeweist seien, könnte es zu Ungleichheiten kommen. Im weiteren werde in den Übergangsbestimmungen das anwendbare Recht unzweideutig geregelt.

Die Frage sei anlässlich der ersten Asylgesetzrevision im Nationalrat diskutiert worden (Votum Nationalrat Leuenberger vom 7./8. Nov. 1983). Bereits damals sei für das gleiche Problem die gleiche Übergangsregelung getroffen worden. Das Departement ist deshalb der Ansicht, das Parlament habe nicht eine Unterlassung begangen, sondern habe die Interessenabwägung zwischen rationellem Verfahren und Rechtsschutz des Asylbewerbers zugunsten des ersteren entschieden. Es hält sich aus diesem Grund nicht für berechtigt, von diesem Auftrag des Gesetzgebers abzuweichen, solange dieser nicht in einer authentischen Interpretation in beiden Räten einen anderen Willen bekunde.

Bis das Parlament zu einer solchen Lösung komme, müsse es das geltende Recht anwenden und könne insbesondere nicht die nach diesem Recht entschiedenen Fälle neu aufnehmen.

22 «R»-Stempel

In der Presse ist der «R»-Stempel auf den Pässen zurückgewiesener Ausländer mit dem Juden-Stempel verglichen worden. Gerechtfertigt wird das behördliche Vorgehen mit dem Hinweis, der Stempel habe keinerlei asylrechtliche, sondern bloss fremdenpolizeiliche Bedeutung. Es gehe darum zu verhindern, dass ein zurückgewiesener Ausländer bei einem andern Grenzposten einreisen könne, der keine Kenntnis von der Abweisung beim ersten Grenzübergang habe. Wer am Grenzübergang Asylrecht geltend mache, erhalte durch den «R»-Stempel im Pass keinerlei Nachteile im Asylverfahren. Die Kommission wollte daher wissen, ob das heisse, dass derjenige, der Asyl geltend macht, trotz «R»-Stempel in die Schweiz einreisen könne, und ob jenen Asylbewerbern, denen zugemutet

wird, das Ergebnis des Asylverfahrens im benachbarten Ausland abzuwarten, auch ein «R»-Stempel in den Pass gesetzt werde (in einer Aufsichtseingabe an die Geschäftsprüfungskommission war vermutet worden, der echte Grund für den Stempel sei eher die Hoffnung auf Abschreckung, weil die Aussichten eines Flüchtlings, überhaupt irgendwo Asyl zu finden, drastisch schwinden, wenn ihm die seriöse Schweiz mit dem «R» offiziell Unseriosität bescheinige).

Antwort des Departementes

Der «R»-Stempel stellt keine Massnahme zur Einreisebeschränkung dar, sondern soll im Hinblick auf eine spätere Kontrolle lediglich darüber Aufschluss geben, ob bei einer früheren Kontrolle das Fehlen der Einreisevoraussetzungen festgestellt worden ist. Stellt ein Ausländer an einem bezeichneten Grenzübergang ein Asylgesuch, so steht es in der ausschliesslichen Kompetenz des DFW, darüber zu befinden, ob der Ausländer die asylrechtlichen Einreisevoraussetzungen erfüllt. Da dem Eintrag eines Rückweisungsvermerks nicht entnommen werden kann, dass es sich beim Passinhaber um einen abgewiesenen Asylbewerber handelt, hat der Delegierte in jedem Einzelfall – unabhängig vom Vorhandensein eines «R»-Stempels – abzuklären, ob der Gesuchsteller die Einreisevoraussetzungen gemäss Artikel 5 AsylV erfüllt. Eine frühere Rückweisung durch die Schweiz oder einen ausländischen Staat kann jedoch für ein späteres Asylverfahren im Interesse einer raschen Gesuchserledigung nützliche Hinweise liefern.

Der R-Stempel wird grundsätzlich in jedem Fall angebracht, wenn der Ausländer zurückgewiesen wird, weil er die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Delegierte die Wegweisung während des Asylverfahrens nur verfügt, wenn der in Frage kommende Drittstaat im Rahmen internationaler Abkommen und Konventionen oder aufgrund seiner nationalen Gesetzgebung gegenüber Personen aus dem Herkunftsland des Gesuchstellers Verpflichtungen übernommen und in der Praxis auch eingehalten hat, die ihn vor mittelbarer oder unmittelbarer Rückschiebung in den Verfolgerstaat schützen. Eine Umfrage in zwölf europäischen Staaten ergab, dass ein Rückweisungsvermerk in irgend einer Form in allen Staaten Praxis ist. Eine Rückweisung unterbleibt trotz fehlender Einreisevoraussetzungen ferner, wenn der Ausländer dadurch Gefahr läuft, von einem Staat in den anderen hin- und hergeschoben zu werden.

Dem während des Asylverfahrens weggewiesenen Gesuchsteller bleibt es überdies unbenommen, im Drittstaat ein Asylverfahren anhängig zu machen und mittels der Zwischenverfügung des Delegierten zu belegen, dass die schweizerischen Asylbehörden über sein Asylgesuch materiell noch nicht entschieden haben.

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission dankt dem Departement für den Hinweis, dass diese Praxis auf sämtliche Ausländer angewendet wird, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, und dass solche Rückweisungsvermerke in allen europäischen Staaten vorkommen. Dieser Umstand befreit die Massnahme freilich nicht eines gewissen diskriminierenden Charakters. Insbesondere bei Asylgesuchstellern wirkt das, was das Departement als «nützliche Hinweise» bezeichnet, als Vorurteil: Es verschiebt die Argumentationslast auf den Gesuchsteller, da dadurch – wenn nicht juristisch, so doch faktisch – die Vermutung geschaffen wird, er sei kein Flüchtling. Der Stempel weckt nicht nur schlimme Assoziationen mit dem Judenstempel, er enthält auch in einem höchstpersönlichen Dokument eine

Klassifizierung seines Trägers, die ihn im internationalen Verkehr zu einem Menschen minderer Klasse stempelt.

Andererseits hat die Kommission Verständnis für die Informationsbedürfnisse unserer Instanzen im Asylverfahren, die bei erneuter Einreise des Gesuchstellers den Hinweis auf ein früheres Verfahren verwerten können. Der Nutzen dieses Hilfsmittels wird allerdings in jenen häufigen Fällen ausbleiben, in denen der Gesuchsteller seinen Pass verloren oder weggeworfen hat. Die Kommission bittet das Departement daher zu prüfen, wie der Stempel durch eine Lösung ersetzt werden kann, die die persönlichkeitsverletzenden Elemente beseitigt.

23 Diskrete Abklärung im Herkunftsland

Anstoss erregt immer wieder der Umstand, dass der Dienst des Delegierten Erkundigungen im Herkunftsland von Gesuchstellern durchführen lässt, jedoch darüber nicht einlässliche Informationen abgibt. Das Verschweigen der Art der Informationsbeschaffung verunsichert viele Asylgesuchsteller. Gerade soweit sie verfolgt sind, haben sie nicht das Vertrauen in die Möglichkeit einer echten Gewährleistung der Anonymität der Rückfragen. Mindestens subjektiv fühlen sie sich durch die Rückfragen in ihrer persönlichen Sicherheit zusätzlich gefährdet, was ihre Ausschaffung in das Herkunftsland unter Umständen unzumutbar erscheinen lässt.

Die Kommission wollte wissen, nach welchen Kriterien der Dienst des Delegierten entscheidet, ob Auskünfte aus dem Herkunftsland beschafft werden sollen (insbesondere Auskünfte oder Akten von behördlichen Stellen), wann zum Schutz des Gesuchstellers auf die Einholung solcher Auskünfte verzichtet wird und ob es vorkommt, dass die Tatsache, dass heikle Abklärungen im Herkunftsland vorgenommen worden sind, als Grund für die Unzumutbarkeit der Ausschaffung in dieses Land anerkannt wird.

Antwort des Departementes

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Beweismassnahmen im Ausland nur eine mögliche Variante der Sachverhaltsabklärung darstellen. Insbesondere werden Asylbewerber, die gegen sie gerichtete Strafverfolgungsmassnahmen geltend machen, vom Delegierten regelmässig aufgefordert, im Rahmen der zumutbaren Mitwirkungspflicht Dokumente wie Gerichtsurteile, Anklageschriften und Haftbefehle selbst zu beschaffen. Dabei steht es dem Gesuchsteller frei, allfällige Dokumente direkt oder durch Vermittlung der schweizerischen Vertretung im Herkunftsland dem Delegierten zukommen zu lassen.

Abklärungen im Herkunftsland werden vom Delegierten immer dann veranlasst, wenn vom Gesuchsteller beigebrachte Beweismittel im Gesamtzusammenhang der geltend gemachten Verfolgungssituation weder als echt noch als eindeutig gefälscht bzw. verfälscht bezeichnet werden können. Im Herkunftsland eines Asylbewerbers notwendige Beweisaufnahmen werden überdies ausschliesslich von den schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretungen vorgenommen, die ihrerseits für solche Abklärungen private Vertrauenspersonen wie Anwälte beziehen. Individuelle Nachforschungen erfolgen sodann wenn immer möglich bei den von den Gesuchstellern anlässlich der kantonalen oder eidgenössischen Befragung bezeichneten bzw. bei den aus den beigebrachten Dokumenten hervorgehenden Anwälten in den Heimatstaaten.

Mit der hievor aufgezeichneten Vorgehensweise ist der Schutz der Anonymität der Gesuchsteller gewährleistet.

Die Tatsache, dass in einem Einzelfall eine heikle Abklärung getroffen worden ist, stellt für sich allein noch keinen Grund für die Unzumutbarkeit einer Rückschaffung dar. Die Rückschaffung kann dagegen unzumutbar sein, wenn bei Nachforschungen den heimatlichen Behörden die Identität des Gesuchstellers bekannt wird und wenn überdies feststeht, dass diese Behörden mit einiger Wahrscheinlichkeit allein aufgrund des Umstandes, dass irgendwo ein Asylgesuch gestellt wurde oder dass sich Staatsangehörige über längere Zeit in einem Drittstaat aufgehalten haben, bei der Rückkehr Verfolgungsmassnahmen einleiten, die eine gewisse Intensität aufweisen.

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission entnimmt der Antwort des Departementes zu diesem Punkt das Anliegen, die Anonymität der Gesuchsteller durch die Abklärung von Sachfragen über Vertrauenspersonen (Anwälte) zu schützen. Ebenso bestätigt das Departement, dass die Rückschaffung unzumutbar sein kann, wenn bei Nachforschungen den heimatlichen Behörden die Identität des Gesuchstellers bekannt wird und die Tatsache der Flucht aus dem Herkunftsland dort einen Verfolgungsgrund darstellen kann.

Die Kommission ist sich bewusst, dass hier die Pflicht zur Abklärung des asylrelevanten Sachverhaltes zu jenem des Schutzes des Gesuchstellers in Widerspruch geraten kann, was im Einzelfall heikle Abwägungen erfordert. Ihr scheint, dass in solchen Ländern und dort, wo Rückkehrer bei der Ankunft mit Verhören rechnen müssen, bei denen auch die Folter eingesetzt wird, aus humanitären Gründen grundsätzlich keinerlei Nachforschungen veranlasst werden sollten, aus denen die Identität des Gesuchstellers geschlossen werden kann.

24 Wegweisungsentscheide bei Unzumutbarkeit der Ausschaffung in den Heimatstaat

Nach ständiger Praxis des Delegierten äussert sich das Dispositiv des Asylentscheides nur über die Wegweisung aus der Schweiz. Die Frage, ob eine Ausschaffung in das Herkunftsland zumutbar sei, wird nur in den Motiven behandelt. Der kantonalen Vollzugsinstanz wird über das dem Gesuchsteller verfügbare Urteil hinaus noch ein Zusatzblatt zum Dispositiv ausgestellt, in dem die Frage der Zumutbarkeit der Ausschaffung in das Herkunftsland behandelt wird. Damit soll verhindert werden, dass die kantonale Instanz die Ausschaffung aufgrund des Dispositivs und ohne Rücksicht auf die Motive verfügt (was offenbar vorgekommen ist). Das Zusatzblatt liegt somit zwar grundsätzlich im Interesse des Gesuchstellers. Trotzdem schafft das Vorhandensein eines Urteilbestandteils, der dem Gesuchsteller nicht zugeht, Verwirrung.

Die Kommission wollte erfahren, was einer formellen Aufnahme eines Hinweises in das Dispositiv des Entscheides im Wege stehe und welche Verbindlichkeit der Beurteilung der Frage der Zumutbarkeit einer Ausschaffung in das Herkunftsland durch die Bundesinstanz rechtlich und in der Praxis für die kantonalen Behörden zukomme.

Gemäss Artikel 21a Absatz 1 AsylG verfügt der Delegierte für das Flüchtlingswesen im Falle eines negativen Ausgangs des Asylverfahrens bzw. wenn er auf das Asylgesuch nicht eintritt, in der Regel die Wegweisung. Dem Ausländer wird die Verpflichtung auferlegt, die Schweiz binnen einer bestimmten Frist zu verlassen. Dagegen wird der Vollzugsauftrag an die dafür gemäss den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen zuständigen kantonalen Behörden erteilt. Zu unterscheiden von der Wegweisungsverfügung ist somit die Frage der Ausschaffung in das Herkunftsland, welche nur eine mögliche Form des Vollzugs der Wegweisung darstellt.

Kommt der Delegierte in einem Einzelfall zum Schluss, dass die Wegweisungsverfügung nicht durch Ausschaffung in ein bestimmtes Land vollzogen werden darf, so stellt er dies in seinen Erwägungen zur Wegweisung fest. Da diese Feststellung die dem Ausländer auferlegte Verpflichtung nicht berührt und deshalb nicht Bestandteil der ins Entscheiddispositiv aufgenommenen Wegweisungsverfügung ist, hat sich der DFW bislang nicht veranlasst gesehen, Bestandteile eines allfälligen Ausschaffungsentscheides bereits in das Dispositiv des Asyl- und Wegweisungsentscheides aufzunehmen. Gestützt auf das jüngst vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement erlassene Kreisschreiben betreffend den Vollzug rechtskräftiger Wegweisungsverfügungen, wonach der DFW neu mit der Wegweisung die Androhung der Ausschaffung im Falle des Nichtbefolgens zu verfügen hat, wird beim Delegierten jedoch gegenwärtig geprüft, ob als Folge dieser Neuerung auch ein allfälliger Ausschluss der Ausschaffung in den Herkunftsstaat mit dem Vollzugsauftrag verbunden werden müsste.

Vor Androhung der Ausschaffung muss in einer Rechtsgüterabwägung abgeklärt werden, ob sich der Vollzug einer Wegweisung mit den von der Schweiz übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen (Genfer Flüchtlingskonvention und EMRK) vereinbaren lässt.

Die Feststellung des Delegierten, dass sich der Vollzug der Wegweisung durch die Rückschaffung in das Herkunftsland mit den von der Schweiz übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht vereinbaren liesse, ist somit für die kantonalen Vollzugsorgane absolut verbindlich.

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission

Die bisherige Praxis, die das Departement darstellt, unterscheidet die Verfügung über die Asylgewährung, die sich an den Gesuchsteller richtet, von der Anordnung des Vollzugs der Wegweisung, die sich an die kantonalen Instanzen wendet. Die im Zusatzblatt 1 a der Verfügung enthaltene Feststellung, die Wegweisungsverfügung dürfe nicht durch Ausschaffung in ein bestimmtes Land vollzogen werden, berührt nach Auffassung des Departementes die dem Ausländer auferlegte Verpflichtung nicht und braucht ihm deshalb nicht eröffnet zu werden.

Der Kommission scheint demgegenüber, dass der vom Departement als absolut verbindlich qualifizierte Vollzugsauftrag an die Kantone durchaus auch die Verpflichtung des Ausländers betrifft, indem er diese begrenzt und ihm ein Recht gewährt, sich gegen falschen Vollzug der Wegweisung durch den Kanton zu wehren. Seit die Wegweisungsverfügung mit der Androhung der Ausschaffung verbunden werden muss, gehört der Vorbehalt der Unzumutbarkeit einer Ausschaffung in das Herkunftsland noch deutlicher zur Umschreibung der Rechte und Pflichten des Gesuchstellers im Entscheid der Bundesbehörde.

Die Kommission hofft daher, dass inskünftig ein allfälliger Ausschluss der Ausschaffung in den Herkunftsstaat mit dem Vollzugsauftrag auch dem Gesuchsteller im Dispositiv eröffnet wird.

25 Beweismittelfristen

Zum Teil werden sehr kurze Fristen für die Einreichung von Beweismitteln angesetzt (z. B. zehn Tage für die Einreichung eines psychiatrischen Parteigutachtens): Die Geschäftsprüfungskommission muss der verfahrenslleitenden Instanz in der Frage der Zulassung oder Abweisung von Beweisanträgen einen erheblichen Beurteilungsspielraum zubilligen (im Inspektionsbericht zum Vollzug des Asylrechts hat sich die Kommission auf die Kritik klarer Rechtsverletzungen beschränkt). Trotzdem stellt sich die Frage, ob der Dienst des Delegierten vermehrt darauf achten sollte, dass in klarer Weise über die Annahme oder Abweisung von Beweisanträgen entschieden wird. Die Zuweisung unerfüllbarer Beweislasten und die Gewährung zu kurzer Fristen kann einer unbegründeten Ablehnung des Beweisantrages gleichkommen.

Antwort des Departementes

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Frage der Behandlung von Beweisanerbieten von derjenigen der Auferlegung einer Beweisführungslast zu trennen ist.

Gemäss Artikel 33 Absatz 1 VwVG nimmt die Behörde die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen. Um einer mutwilligen Verfahrensverschleppung nicht Vorschub zu leisten, müssen auch im Asylverfahren im Interesse eines geordneten Verfahrensganges Beweismittelfristen angesetzt werden. Solche Fristen werden jedoch entsprechend den konkreten Umständen, je nach der Art und/oder der Herkunft des Beweismittels, einzelfallgerecht bestimmt und in begründeten Fällen erstreckt. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass selbst verspätete, jedoch vor dem Entscheid eingehende Beweismittel regelmässig berücksichtigt werden, sofern sie sich für die Sachverhaltsabklärung als wesentlich erweisen.

Die Beweisführungslast wird einem Asylbewerber nur dann auferlegt, wenn im Rahmen der Mitwirkungspflicht im konkreten Fall das Beibringen von Beweismitteln möglich und zumutbar erscheint. Dazu ist überdies festzuhalten, dass den Gesuchstellern die Folgen der Beweislosigkeit immer dann nicht treffen, wenn er glaubhaft erklären kann, warum es ihm wider Erwarten der Asylbehörden nicht möglich war, die einverlangten Beweismittel fristgerecht einzureichen.

Abschliessend ist somit festzustellen, dass die auf das Beweisverfahren bezogenen und vor allem hinsichtlich der beim Delegierten geübten Praxis geäusserten Befürchtungen der Geschäftsprüfungskommission unbegründet sind und von den Gesuchstellern keineswegs der strikte Beweis ihrer Flüchtlingseigenschaft abverlangt wird.

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission dankt dem Departement für die Darlegung der für die Beweisführung geltenden Grundsätze, denen sie voll zustimmen kann. Auf die Frage

der Anwendung dieser Grundsätze im Einzelfall wird sie bei Gelegenheit zurückkommen.

3 Akten der Bundesanwaltschaft; Verwaltung und Aufsicht (Auszüge aus dem Schreiben der Geschäftsprüfungskommission vom 14. Nov. 1988 und der Stellungnahme des EJPD vom 20. Dez. 1988)

31 Umfang der Akten

Die Informationen, welche die Bundesanwaltschaft über Personen und Organisationen sammelt, stammen aus den unterschiedlichsten Quellen. Sie sind zum Teil planmässig erstellt (z. B. durch kantonale Polizeiorgane), zum Teil zufälliger Natur (zum Teil die Information zu den Sicherheitsüberprüfungen). Um dieses Material auffinden und bearbeiten zu können, erstellt die Bundesanwaltschaft Karteikarten nach Personen und Organisationen, die als Auffindmittel dienen und eine erste, kurze Information enthalten. Dieses Vorgehen erscheint der Geschäftsprüfungskommission zweckmässig, schafft jedoch unter heutigen Verhältnissen auch einige Probleme.

Zunächst fällt die grosse Anzahl an Karteikarten auf. Die Bedeutung dieser Zahl wird freilich in zweierlei Richtungen relativiert. Zum einen dienen die Karteikarten als Auffindmittel einer reinen Geschäftskontrolle, die keine schützenswerten Angaben über die erfassten Personen enthält; ein zweiter Teil der Angaben betreffen Daten aus gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, ein dritter Teil Vorgänge der politischen Polizei. Eine zweite Gliederung der Zahl ergibt sich daraus, dass die Hälfte auf Ausländer entfällt, die keine oder keine dauernde Beziehung zur Schweiz haben, ein Viertel auf Ausländer mit (vorübergehendem) Wohnsitz in der Schweiz und ein Viertel auf Schweizerbürger.

Dennoch bleibt die Zahl der Karteikarten und damit der erfassten Personen sehr gross. Die Kommission ist sich bewusst, dass sie im wesentlichen das Resultat aus der Summe der Aufgaben der Bundesanwaltschaft darstellt. Die Frage ihrer Notwendigkeit fällt damit zusammen mit der Frage nach der Konzeption des Auftrags unserer Bundespolizei. Die Kommission hat sich damit im vorliegenden Zusammenhang nicht auseinandersetzen können und beschränkt sich daher auf das Anliegen, *die Zahl der Karteikarten auf solche mit hinreichender Aktualität zu beschränken*. Sie begrüsst daher die Absicht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, die Zahl der Karten dank der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung mit Hilfe einer automatisierten Laufzeitkontrolle wesentlich zu reduzieren.

32 Verwaltung der Akten der Bundesanwaltschaft

Aufgrund des Einblicks, den die Sektion in die Karteikarten und in den Vorgang ihrer Registrierung nehmen konnte, ist ihr aufgefallen, dass die unterschiedliche Dichte und Informationsqualität der Karten nicht nur auf den zum Teil zufälligen Anfall von Informationen in den Originaldossiers zurückzuführen ist, sondern dass das System der Kurzinformationen auch je nach Sachbearbeiter zu unterschiedlichem Umfang der Auskünfte führen. Die Kommission

bittet das Departement daher dafür zu sorgen, dass die *Karteikarten nach möglichst einheitlichen Kriterien erstellt* werden.

33 Auswerten der Akten der Bundesanwaltschaft

Die Auskünfte und Verfügungen, die die Bundesanwaltschaft zum Teil auf ihre eigene Dokumentation abstützt, betreffen Menschen in aller Regel in ihren höchstpersönlichen Rechten. Aus Gründen der Geheimhaltung und insbesondere des Quellenschutzes ist es den Betroffenen jedoch oft verwehrt, an der Urteilsbildung durch die Bundesanwaltschaft oder durch eine Instanz, die sich auf Auskünfte der Bundesanwaltschaft abstützt, in einem offenen Parteiverfahren mitzuwirken. Die Bundesanwaltschaft trägt daher die doppelte Verantwortung sowohl für öffentliche Sicherheit wie für privaten Persönlichkeitsschutz.

Angesichts der teilweisen Zufälligkeit der Dokumentation und der ungleichen Informationsdichte der Karteikarten ist von zentraler Bedeutung, *dass der Entscheidungsablauf optimale Sorgfalt garantiert*. Im Sinne einer Verfahrenssicherung ist bei belastenden Auskünften oder Verfügungen zu gewährleisten, dass *nur aufgrund der Dossiers* und nicht bloss der Karten gehandelt wird und dass solche Handlungen auch materiell *ausschliesslich vom Chef der Bundespolizei oder seinem Stellvertreter* geprüft und entschieden werden. Wichtig ist schliesslich, dass negative Auskünfte und Verfügungen nur aufgrund von *zusätzlichen Abklärungen* und von *Überprüfungen der Qualität der Informationen* erfolgen.

Von der entsprechenden Zusicherung der Bundesanwaltschaft hat die Kommission mit Befriedigung Kenntnis genommen, ebenso davon, dass die Einleitung gerichtspolizeilicher Verfahren eine *Verfügung des Bundesanwaltes* persönlich erfordert.

34 Datenschutz

Die Zuverlässigkeit der Datenbearbeitung hat im Bereich der Bundesanwaltschaft besondere Bedeutung, weil Datenschutz hier nicht uneingeschränkt gewährleistet werden kann. Dazu stehen noch wichtige Entscheide beim Erlass und bei der Konkretisierung des Datenschutzgesetzes bevor:

Im Bereich der gerichtlichen Polizei sieht der Entwurf des Bundesrates für ein Datenschutzgesetz vor, dass der Betroffene im Bereiche der gerichtlichen Polizei Auskunft über Daten verlangen kann, die ihn betreffen und dass unrichtige Daten berichtigt oder vernichtet werden. Die Auskunft kann jedoch in begründeten Fällen verweigert werden. Dagegen kann der Betroffene den eidgenössischen Datenschutzbeauftragten anrufen, der seinerseits eine Entscheidung der Anklagekammer des Bundesgerichts verlangen kann (Art. 102^{bis} und 102^{ter} des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege).

Im Bereiche der politischen Polizei (Staatsschutz und militärische Sicherheit) kann die Auskunft ebenfalls verweigert werden. In diesem Bereich kann zudem die Tätigkeit des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten weitgehend eingeschränkt werden. Der Umfang seiner Aufgaben im Bereiche der politischen Po-

lizei hängt im wesentlichen von der zu erlassenden Verordnung des Bundesrates ab (Art. 21 des Entwurfs zum Datenschutzgesetz).

Die Kommission sieht die Notwendigkeit eines Kompromisses zwischen Staatsschutz und Persönlichkeitsschutz in diesen heiklen Bereichen ein. Nach Erlass der künftigen Verordnung des Bundesrates wird sich die *Frage* stellen, *wie weit die Regelung dem Beauftragten gestattet, seine treuhänderische Funktion auch hier wahrzunehmen.*

35 Politische Aufsicht über die Akten der Bundesanwaltschaft

Der Verlauf der vorliegenden Abklärung belegt, dass die parlamentarische Oberaufsicht auf Stufe des Bundes keinen ungerechtfertigten Beschränkungen unterliegt. Die Bundesanwaltschaft hat der Sektion der Geschäftsprüfungskommission Einblick in ein Dossier zu einem Einzelfall aus der Stadt Zürich gewährt und eine Mustersammlung ausgewählter Karteikarten unter Abdeckung der individualisierenden Angaben zur Einsicht freigegeben. Dadurch sind *alle Auskunftsbegehren erfüllt* worden, die die Kommission in diesem Zusammenhang gestellt hat.

Probleme haben sich hingegen offenbar für die Geschäftsprüfungskommission der Stadt Zürich ergeben. Sie konnten im Laufe der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates beseitigt werden: Der Bundesanwalt hat am 1. Juni 1988 Weisungen für die Bearbeitung der Akten der Bundesanwaltschaft durch die kantonalen Organe mit Staatsschutzaufgaben erlassen. Danach können zwar die kantonalen und städtischen Polizeiorgane den parlamentarischen Aufsichtsgremien nicht von sich aus Einblick in die Akten gewähren, die sie im konkreten Auftrag der Bundesanwaltschaft oder im Rahmen des für den Staatsschutz geltenden Generalauftrags bearbeitet haben.

Hingegen entscheidet die Bundesanwaltschaft auf begründetes Gesuch hin, ob eine Auskunftserteilung «notwendig und ausnahmsweise zulässig» sei (Ziff. 242 der Weisungen). Die Bundesanwaltschaft hat diese Regelung gegenüber der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates dahingehend präzisiert, dass für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der nationalen oder der kantonalen bzw. örtlichen Geschäftsprüfungskommissionen massgeblich sei, ob die Kontrolle das materielle Ergebnis oder aber das Vorgehen der Polizei, insbesondere den Einsatz eines Verbindungsmannes angehe. Der Einsatz eines solchen Mannes durch die kantonale oder städtische Polizeibehörde unterstehe der politischen Aufsicht der entsprechenden parlamentarischen Kontrollkommission. Das materielle Ergebnis hingegen stelle dort, wo es in die Akten der Bundesanwaltschaft Eingang finde, Gegenstand der nationalen Kontrolle dar. Der Bundesanwalt hat am Beispiel des behandelten Einzelfalles zugesichert, dass er der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Zürich auf ein entsprechendes Gesuch hin Einsicht gegeben hätte.

Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates muss bei dieser Zuständigkeitsordnung darauf geachtet werden, *dass kein Bereich entsteht, der von jeglicher parlamentarischer Verwaltungskontrolle ausgeschlossen wird.* Der Bundesanwalt sollte daher verpflichtet werden, einer Geschäftsprü-

fungskommission eines Kantons oder einer Gemeinde, welcher er die Akteneinsicht verweigert, *mitzuteilen*, dass sie sich *an die Geschäftsprüfungskommissionen* der eidgenössischen Räte *wenden* könne.

Dieses Beispiel illustriert die Bedeutung der parlamentarischen Aufsicht über die eidgenössische Staatsschutzbehörde, die auch vom Departement und den Mitarbeitern der Bundesanwaltschaft betont worden ist. Die Geschäftsprüfungskommission wird daher diesem Bereich ihre Aufmerksamkeit weiterhin zukommen lassen müssen. Andererseits erfordert die Geheimhaltung eine mögliche Beschränkung des Kreises der Beteiligten. Die Kommission beabsichtigt daher inskünftig den *jährlichen Dienststellenbesuch* in ähnlicher Weise auszugestalten, wie dies bereits bei der UNA der Fall ist, wo der Sektionspräsident und der zuständige Berichterstatter sich jeweils im Vorfeld der Behandlung des Geschäftsberichtes von den Hauptverantwortlichen orientieren lassen.

36 Stellungnahme des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes

Das Departement teilt die Ansicht der Geschäftsprüfungskommission, dass die bei der Bundesanwaltschaft geführten Karteikarten so aktuell wie möglich sein sollten. Diese Forderung wird nicht erst nach Einführung der elektronischen Datenverarbeitung mittels Laufzeitkontrollen, sondern schon bei der Datenerfassung, durch Eliminierung oder Nichtaufnahme nicht mehr benötigter Fichen, erfüllt werden können.

Die Formulierung der Kurzinformation auf den Karteikarten sind in der Tat teilweise unterschiedlich. Verbesserungen werden durch vermehrte Instruktion angestrebt. Eine weitergehende Vereinheitlichung ist auch hier von der elektronischen Datenverarbeitung zu erwarten, da die Datenverwaltung nach einem strafferen formalen Raster erfolgen wird.

Schon heute ist gewährleistet, dass belastende Auskünfte oder Verfügungen nicht allein anhand der Karteikarten, sondern nur aufgrund der Dossiers selbst und der notwendigen zusätzlichen Abklärungen erfolgen. Negative Entscheide werden nur vom Bundesanwalt und vom Chef der Bundespolizei und ihren Stellvertretern getroffen.

Da die Geschäftstätigkeit von Bundesbehörden ohnehin der eidgenössischen parlamentarischen Oberaufsicht untersteht, gibt es grundsätzlich keine der parlamentarischen Aufsicht entzogenen Bereiche. Den Weisungen für die Bearbeitung der Akten der Bundesanwaltschaft entsprechend, können zudem kantonalen und Gemeindeparlamenten ausnahmsweise Auskünfte aus diesen Akten erteilt werden. Stehen dem überwiegende, von der Bundesanwaltschaft zu wahrende Interessen entgegen, sollte die Auskunftserteilung auch nicht mit Hilfe der Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte, quasi als Erfüllungsgehilfin des Kantons, erfolgen können, da die politische Aufsicht sich auf das jeweilige Gemeinwesen beschränkt. Das Departement hält es deshalb nicht für zweckmässig, die kantonalen oder Gemeindeparlamente an die eidgenössische Geschäftsprüfungskommission zu verweisen.

4 Bericht über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (vom 25. Jan. 1989)

41 Anlass und Vorgehen

Seit dem 1. Januar 1988 gilt eine neue Organisation der Flugsicherung. Das Schwergewicht der vorliegenden Inspektion liegt daher auf dieser Organisation. Zur Diskussion steht einerseits die privatrechtliche Trägerschaft der nationalen Flugsicherung, andererseits die Wahrnehmung der Bundesaufsicht auf dem Weg über den Verwaltungsrat der Flugsicherungsgesellschaft (Ziff. 421). Am Rande der Inspektion stellen sich sodann einige Fragen zum Aufgabenbereich des Bundesamtes, der mit der Bedeutung der Zivilluftfahrt wächst und sich wandelt (Ziff. 422).

Die zuständige Sektion hat sich die nötigen Unterlagen beschafft und Vertreter des Bundesamtes für Zivilluftfahrt, der Firma SWISSCONTROL und des Büros für Flugunfalluntersuchungen angehört. Im Rahmen von Vorabklärungen wurden Auskünfte der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Eidgenössischen Finanzkontrolle, des Bundesamtes für Justiz, der Flieger- und Flabtruppen und des Bundesamtes für Militärflugplätze eingeholt. Der vorliegende Bericht ist vor seiner Verabschiedung mit dem Departementsvorsteher, Herrn Bundesrat Ogi, und dem Generalsekretär, Herrn Dr. Mühlemann, erörtert worden. Dabei hat sich das Departement mit einer Ausnahme bereit erklärt, den Empfehlungen der Kommission Rechnung zu tragen. Keine Einigung konnte in der Frage erzielt werden, ob die heutige Organisation der Flugsicherung verfassungskonform ist. Da diese Frage nicht dem Bundesgericht vorgelegt werden kann, muss die Kommission ihr im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht besondere Aufmerksamkeit widmen.

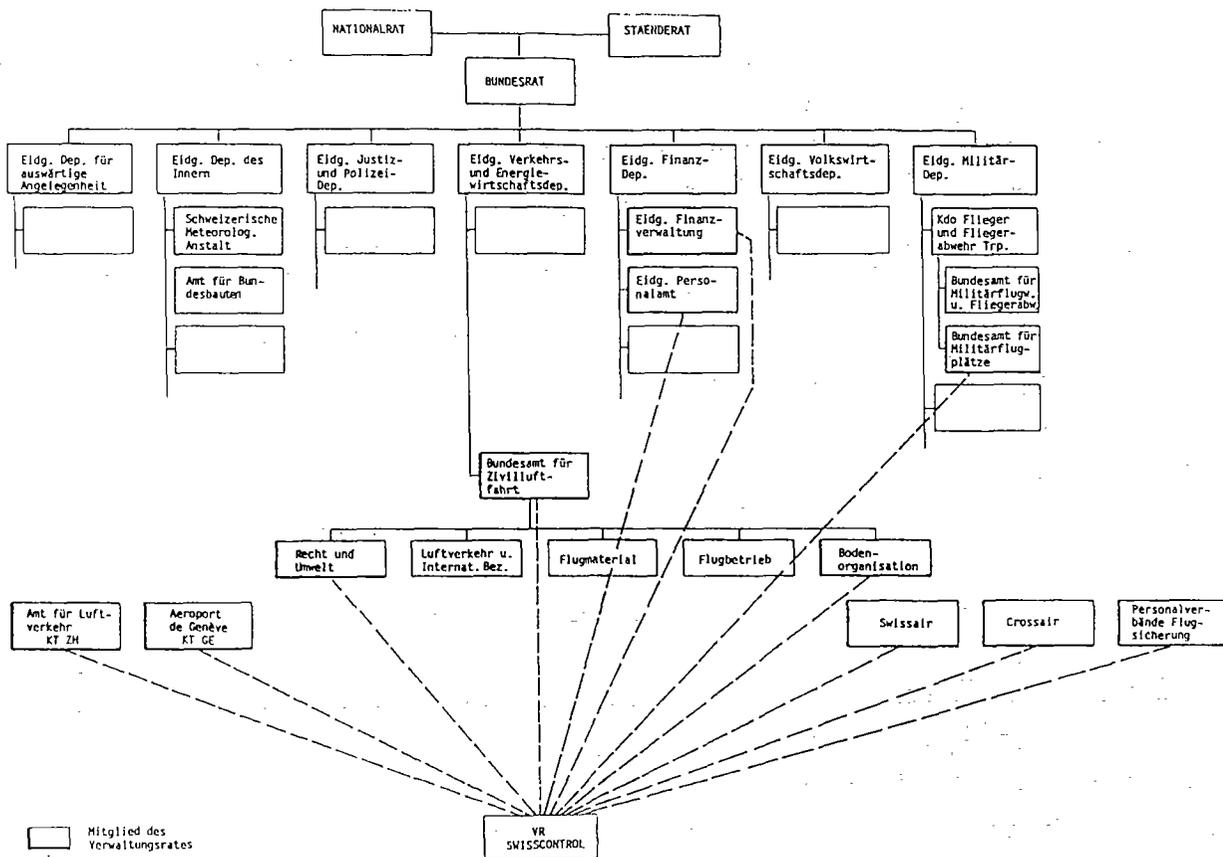
42 Ergebnisse

421 Die Organisation der Flugsicherung (vgl. Organigramm)

421.1 Privatrechtliche Form der SWISSCONTROL

Der zivile Flugsicherungsdienst wird zu einem grossen Teil von der Firma SWISSCONTROL durchgeführt. Sie betreut insbesondere die zivile Bewachung des Luftraumes sowie die Flugsicherung auf den Flughäfen Zürich und Genf sowie den Flugplätzen Belp und Lugano. In Basel-Mülhausen wird der Flugsicherungsdienst von Frankreich, auf den kleineren schweizerischen Flugplätzen von den Flugplatzhaltern geleistet. Die SWISSCONTROL ist aus einer Abteilung der früheren Radio Schweiz AG hervorgegangen. Diese war eine fast völlig vom Bund beherrschte Aktiengesellschaft, die im Bereiche der Flugsicherung weitgehend an Weisungen des Bundesamtes für Zivilluftfahrt gebunden war. Im Rahmen der Entflechtung von Radio Schweiz AG und PTT-Betrieben hat der Bundesrat für die Flugsicherungsorganisation unter sechs Varianten ausgewählt.

Stellung der SWISSCONTROL in der Bundesverwaltung



Zur Diskussion stand

- die Auflösung der Radio Schweiz AG und die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Organisation für die Flugsicherung (Integration in das Bundesamt für Zivilluftfahrt oder eigene öffentlichrechtliche Organisation),
- die Privatisierung der Radio Schweiz AG durch Abgabe der Bundesaktien an Private,
- die Beibehaltung des Status quo unter Vornahme von Entflechtungen,
- die Teilprivatisierung der Radio Schweiz AG unter Ausgliederung der Flugsicherung, für die eine öffentlichrechtliche Organisation geschaffen würde,
- die Teilprivatisierung der Radio Schweiz AG samt der Flugsicherung bei Reduktion der Bundesbeteiligung unter 50 Prozent und
- die Teilprivatisierung der Radio Schweiz AG unter Ausgliederung der Flugsicherung in eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft unter der Aufsicht des Bundes.

Der Bundesrat entschied sich für die letzte Lösung. Die heutige Aufsichtsstruktur soll nach zwei Jahren überprüft werden.

Nach der Verordnung des Bundesrates vom 18. Mai 1988 über den Flugsicherungsdienst obliegt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt in diesem Bereich die allgemeine Planung, der Erlass von Weisungen für Betriebsvorschriften im Sinne der Normen und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), die Aufsicht über den Betrieb des zivilen Flugsicherungsdienstes sowie die beratende Mitwirkung bei der Beschaffung von Flugsicherungseinrichtungen. Das Bundesamt erfüllt selber den Luftfahrt-Hindernisdienst, den zentralen Luftfahrt-Informationsdienst und die Flugvermessung für Radionavigationsanlagen. Die Schweizerische Meteorologische Anstalt erbringt den zivilen Flugwetterdienst. Der Bund beteiligt sich zu mindestens zwei Dritteln an der SWISSCONTROL und stellt mindestens sechs der höchstens elf Mitglieder des Verwaltungsrates der Firma. Der Bund vergütet der Gesellschaft alle Aufwendungen, die ihr bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erwachsen. Der Bundesrat kann jährlich Vorgaben für Voranschlag und Finanzplan der Gesellschaft machen. Die Gesellschaft hat ihre Dienste sicher, effizient und kostengünstig zu erbringen und dafür zu sorgen, dass der Flugsicherungsbetrieb nicht durch Streik, Aussperrung, Boykott und andere Kampfmassnahmen beeinträchtigt wird. Für diesen Zweck hat sie nach Möglichkeit mit ihrem Personal einen Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen.

Trotz ihres Bestandes von 800 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von rund 100 Millionen Franken genügt der Firma ein Aktienkapital von 100 000 Franken. Sie hat einerseits keinerlei Eigentum an den Gebäuden und Anlagen der Flugsicherung, die im Besitze der Eidgenossenschaft verbleiben, andererseits trifft sie kein Unternehmerrisiko, da der Bund jeden Aufwand vollständig deckt. Diese finanziellen Verhältnisse spiegeln den Umstand wider, dass der Bund hier eine Polizeiaufgabe – die Verkehrsregelung in der Luft – in privatrechtlichen Formen abwickelt. Dieser Aufgabe entsprechend fallen bei der SWISSCONTROL nur Verwaltungsvermögen und Verwaltungsaufwand an.

421.2 Die Bundesaufsicht über die SWISSCONTROL

Die Aufsicht des Bundes über eine ausgelagerte Verwaltungstätigkeit, wie sie die Wahrnehmung des Flugsicherungsdienstes durch die SWISSCONTROL darstellt, kann auf zwei verschiedene Arten ausgeübt werden:

Der Bund kann eine verwaltungsinterne Fachstelle (Bundesamt) mit der inhaltlichen und administrativen Aufsicht über die halbstaatliche Organisation beauftragen. Die Fachstelle übt ihre Funktion dann als Linienaufgabe aus (Beispiel: Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr über die SBB oder des Bundesamtes für Sozialversicherung über die SUVA). Die Aufsicht wird hier in öffentlich-rechtlichen Formen wahrgenommen.

Der Bund kann andererseits privatrechtliche Kontrollformen nutzen, in dem er über die Trägerschaft der halbstaatlichen Organisation Einfluss nimmt. Er sichert sich durch Verordnung oder Vertrag die Einsitznahme von Bundesvertretern in den Verwaltungs- und Aufsichtsorganen der Institution. Diese Vertreter haben mit oder ohne Weisung im Einzelfall die Interessen des Bundes wahrzunehmen (Beispiel: Aufsicht des Bundes über die Schweizerische Radio- und Fernseh-Gesellschaft).

Der Bundesrat hat im Falle der SWISSCONTROL die beiden Formen miteinander verbunden. Einerseits bestimmt das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrates. Die Bundesvertreter sind somit in der Lage und haben den Auftrag, die Verantwortung für den Flugsicherungsdienst im Interesse des Bundes zu tragen. Andererseits verbleibt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt die Aufsicht über den Betrieb des zivilen Flugsicherungsdienstes. Hinzu kommt, dass zwischen den Verantwortlichen im Bundesamt und einem Teil der Verwaltungsratsmitglieder Personalunion besteht: Der Amtsdirektor ist Verwaltungsratspräsident, der Chef der zuständigen Abteilung Bodenorganisation und der Chef des Rechtsdienstes sind Verwaltungsratsmitglieder. Hingegen verfügt das für die Aufsicht verantwortliche Amt nicht über sämtliche Mandate des Bundes im Verwaltungsrat der Firma. Die drei weiteren Vertreter sind der Direktor des Eidgenössischen Personalamtes, der stellvertretende Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Direktor des Bundesamtes für Militärflugplätze. Damit ist nicht sichergestellt, dass die Haltung des Bundesamtes im Verwaltungsrat durchgesetzt werden kann. Da drei Departemente vertreten sind, kann diese Leitungsstruktur für die Fassung eines Verwaltungsratsbeschlusses der SWISSCONTROL einen Entscheid auf der Stufe des Bundesrates erforderlich machen, wenn Uneinigkeit unter den Bundesvertretern entsteht. Beim Entscheid über die Sonderzulage für das Personal der SWISSCONTROL ist bereits ein erstes Mal eine Uneinigkeit unter den Bundesvertretern entstanden. Für die Bundesvertreter besteht zurzeit kein Pflichtenheft über die Art ihrer Auftrags Erfüllung.

Die öffentlich-rechtliche Aufsicht des Bundesamtes wird heute primär nicht mehr direkt, sondern über den Verwaltungsrat ausgeübt. Die zuständige Sektion Flugsicherung hat wesentliche Aufgaben eingebüsst und soll nur noch als beratendes Fachorgan dem Verwaltungsrat zudienen. Die Beurteilung dieser Änderung fällt im Bundesamt unterschiedlich aus. Einerseits wird betont, dass früher sieben Personen im Amt voll mit der Steuerung der Flugsicherung beschäftigt

waren, während heute die drei Verwaltungsräte insgesamt weniger als eine volle Arbeitskraft zur Verfügung stellen können. Da die Sektion nicht mehr in den Entscheidungsablauf eingefügt sei, werde sie in absehbarer Zeit die nötigen Sachkenntnisse verlieren und nicht mehr als Stabsorgan der Verwaltungsräte dienen können. Demgegenüber wird eingewendet, einerseits sei die frühere Bevormundung der Flugsicherung durch das Bundesamt unverhältnismässig gewesen; es sei effizienter, wenn die SWISSCONTROL als selbständige Unternehmung handeln könne und die Verantwortung für Personal und Kosten selber trage; andererseits seien die fachlichen Kenntnisse der Beamten im Verhältnis zu jenen der Mitarbeiter der Flugsicherungsorganisation überschätzt worden. Eine sachgerechte Steuerung durch das Bundesamt sei ohnehin nie möglich gewesen. Ein Ersatz sei vielmehr in der Ausgestaltung eines internen Controllings der Firma zu suchen.

421.3 Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit

Die Flugsicherungsgesellschaft hat ihre Dienste nicht nur sicher, sondern auch effizient und kostengünstig zu erbringen. Hiefür fehlt ihr allerdings anerkanntermassen noch das Instrumentarium einer eigenen Vollkostenrechnung. Entsprechend hat der Verwaltungsrat noch nicht die Möglichkeit, Zielvorgaben zu machen und deren Einhaltung zu überprüfen. Die Vorschläge, die die Firma Hayek Engineering ausgearbeitet hat, dienen diesem Zweck.

Einer wirtschaftlichen Betriebsführung hinderlich ist das Fehlen eines Marktes oder eines anderen regulierenden Systems, nach dem sich die Flugsicherung zu richten hätte. Die Monopolsituation und das fehlende Unternehmerrisiko geben keinen Anreiz für ein wirtschaftliches Handeln.

Allerdings war der frühere Einfluss des Bundesamtes und seiner Sektion Flugsicherung auf die Wirtschaftlichkeit des Betriebes auch gering. Mit dem Argument der Sicherheit kann grundsätzlich jede Investitionsforderung oder Betriebsausgabe durchgesetzt werden. Immerhin versuchte das Bundesamt, die Personalausgaben durch eine sinnvolle Investitionspolitik und die Förderung der Automation zu beschränken und die Investitionskosten durch Schaffung einer Konkurrenzlage gemäss Einkaufsverordnung möglichst gering zu halten.

Hauptvorteil der heutigen Regelung ist, dass der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit durch die Vertreter der Flughäfen und der Fluggesellschaften im Verwaltungsrat geltend gemacht werden kann. Die Flughäfen sind an geringen Flugsicherungsgebühren interessiert, solange sie sich als im Konkurrenzkampf zu den Flughäfen des Auslandes betrachten. Die Fluggesellschaften sind unmittelbar an der Sparsamkeit interessiert, wobei sie in früheren Jahren im Rahmen von Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen etwa auch darauf hingewiesen haben, dass ein Streik der Flugsicherungsleiter sie mehr kosten könnte als die Erfüllung der Personalbegehren. Das Bundesamt glaubt, dass die heutige Struktur dem Gebot der Wirtschaftlichkeit besser Rechnung tragen könne als die frühere.

421.4 Die Doppelrolle der Beamten im Verwaltungsrat

Besondere Probleme wirft die neue Struktur für die Stellung des Direktors des Bundesamtes und zweier leitender Mitarbeiter auf. Ihnen wird eine Doppel-funktion übertragen, indem sie sowohl im Amt wie in der SWISSCONTROL Linienverantwortung tragen sollen, die letztere jedoch der Aufsicht des ersteren unterstellt wird. Die Mitwirkung der Bundesvertreter im Verwaltungsrat führt zwangsläufig zu einer Einbindung der entsprechenden Beamten in die Unternehmensphilosophie der Firma und muss dort, wo Interessengegensätze zwischen der Firma und dem Bund entstehen können, zu einer Schwächung der Bundesinteressen führen. Solange keine zweite Kontrollinstanz (internes oder externes Controlling) geschaffen ist, besteht auch die Gefahr, dass solche Spannungen von den Betroffenen gar nicht erkannt werden, so dass die zweijährige Versuchsphase möglicherweise gar nicht zu schlüssigen Ergebnissen führt. Ein Testfall dafür werden die laufenden Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen der SWISSCONTROL sein.

Von der Sektion Flugsicherung in der Abteilung Bodenorganisation, die von einem Mitglied des Verwaltungsrates geführt wird, kann unter der heutigen Struktur jedenfalls nicht erwartet werden, dass sie eine kontrollierende Wirkung gegenüber ihren Vorgesetzten entfalte.

Die Verhältnisse werden noch dadurch kompliziert, dass die Leitung des Bundesamtes für jene Teile des Flugsicherungsdienstes, die nicht von der SWISSCONTROL wahrgenommen werden (vgl. die zitierten Dienste und die kleinen Flugplätze) direkt verantwortlich ist. In diesen Bereichen haben die zuständigen Fachbeamten unterer Stufe Linien- und nicht nur Beratungsfunktionen.

421.5 Personalrecht der SWISSCONTROL

Die SWISSCONTROL zählt rund 300 Flugverkehrsleiter, 200 technische Spezialisten und 300 Mitarbeiter in der Administration. Personalrechtliche Forderungen stammen in erster Linie von den Flugverkehrsleitern. Diese leisten eine wöchentliche Arbeitszeit von 38 Stunden im Schichtbetrieb und können sich mit 55 Jahren pensionieren lassen. Diese Vorschriften sind in einem Gesamtarbeitsvertrag festgehalten, der Ende 1989 ausläuft. Die Flugverkehrsleiter haben weltweit eine Monopolstellung und sind daher unabhängig von der rechtlichen Form ihrer Anstellung in der Lage, weitreichende Forderungen durchzusetzen.

Als Folge der ausserordentlichen Verkehrszunahme im Jahre 1988 haben die Flugverkehrsleiter eine Sonderzulage verlangt, die ihnen vom Verwaltungsrat teilweise und unter Berücksichtigung der übrigen Angestellten der Firma gewährt worden ist. Die Krankmeldung von 15 Flugverkehrsleitern in Genf hat zu einem Disziplinarverfahren geführt. Die Flugverkehrsleiter fordern, dass der Gesamtarbeitsvertrag schon mit Wirkung auf Anfang 1988, das heisst ein Jahr vor seinem Ablauf erneuert wird. Begründet werden die Forderungen mit der Stress-Situation in Spitzenzeiten. Demgegenüber wendet die Geschäftsleitung der SWISSCONTROL ein, dass dieser mit Lohnerhöhungen nicht abgeholfen werden kann. Vielmehr solle versucht werden, Spitzenzeiten zu vermeiden, in-

dem die Flugpläne neu organisiert werden; ferner solle die Investitions- und Ausgabenpolitik der Lage angepasst werden.

Die Geschäftsleitung erwartet schwierige Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen, weil der Status der Flugverkehrsleiter einerseits, die heutige Struktur der Flugsicherungsorganisation andererseits kein Gleichgewicht unter den Verhandlungspartnern schaffen.

Das Fehlen eines öffentlich-rechtlichen Streikverbotes wird dabei allerdings unterschiedlich gewertet. Massnahmen wie die kollektive Krankmeldung könnten auch unter dem Beamtenstatut vorkommen. Wichtiger als rechtliche Vorkehren ist die Ausbildung von genügend ausgebildetem Personal, eine Forderung, die allerdings erst mittelfristig Auswirkungen zeitigen kann.

Die Geschäftsprüfungskommission kann sich nicht zur Berechtigung der Personalforderungen der SWISSCONTROL äussern. Sie wird jedoch den Verlauf und das Ergebnis der Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen als Beispiel für die Funktionsweise der neuen Organisationsstruktur der Flugsicherung verfolgen.

421.6 Organisationsvarianten

Der Bundesrat hat insbesondere auf Betreiben des Bundesamtes für Justiz beschlossen, die heutige Organisationsstruktur der Flugsicherung nach zwei Jahren überprüfen zu lassen. Das Bundesamt für Justiz befürwortet seit jeher grundsätzlich eine anstaltsrechtliche Struktur. Der Anstalt wäre eine beratende Kommission zuzuordnen, in welcher die interessierten Flugesellschaften und Flughafenbehörden mitvertreten wären, und die die Flugsicherungspolitik zu formulieren hätte. Der Anstaltsleitung stünde ein kleiner Verwaltungsrat vor, der ausschliesslich aus Fachleuten ausserhalb des Bundesamtes für Zivilluftfahrt bestehen würde. Diesem Bundesamt stünde die Aufsicht wie früher auf dem Weg über die Sektion Flugsicherung zu, allenfalls über ein besonderes Kontrollorgan.

Für den Fall, dass die aktienrechtliche Lösung beibehalten wird, sieht das Bundesamt für Justiz drei mögliche Lösungsvarianten:

- Die Aktiengesellschaft wird verselbständigt und mit entsprechenden Verantwortlichkeiten versehen, deren Erfüllung durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt als selbständigem Kontrollorgan beaufsichtigt wird; dabei ist jede personelle Verflechtung zu vermeiden.
- Ein unabhängiges Kontrollorgan für die sicherheitspolizeilichen Fragen wird in die Aktiengesellschaft eingefügt. Das Organ führt zuhanden des Verwaltungsrates Kontrollen der Firma durch. Praktisch hiesse dies, die Sektion Flugsicherung aus dem Bundesamt in die Gesellschaft zu verschieben. Auch in diesem Falle dürften jedoch Präsident und Delegierter des Verwaltungsrates nicht der Direktion des Bundesamtes angehören, da dieses im Konfliktfall entscheiden müsste.
- Das geschilderte Kontrollorgan wird statt in die Aktiengesellschaft in das Generalsekretariat des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes integriert. Dies gestattet eher eine Beibehaltung der übrigen heute bestehenden Aufsichtsverhältnisse.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Aufgabe der Flugsicherung heute von einer Bundesanstalt wahrgenommen, die der Dienst- und Fachaufsicht des Bundesministers für Verkehr unterstellt ist. Im Verwaltungsbeirat der Bundesanstalt für Flugsicherung sind auch die Bundesländer und die Flughafenunternehmer vertreten. Die geltende Organisationsstruktur wird hingegen auch dort gegenwärtig überprüft.

Auf europäischer Ebene ist die EUROCONTROL, die zum Teil ebenfalls Flugsicherungsdienste durchführt, als internationale Organisation gestützt auf das internationale Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt vom 13. Dezember 1960 ausgestaltet. Unter der Oberleitung einer ständigen Kommission für Flugsicherung werden die Funktionen von der «Agentur für Flugsicherung» erfüllt, die ihrerseits von einem geschäftsführenden Ausschuss und einem Generaldirektor geleitet wird. (Die Schweiz ist nicht Mitglied der EUROCONTROL, sondern bloss an der Vereinbarung über die Flugsicherungsstreckengebühren, die von dieser verwaltet werden, beteiligt.)

421.7 Analyse der SWISSCONTROL durch die Firma Hayek Engineering AG

Im Auftrag des Verwaltungsrates der SWISSCONTROL hat die Firma Hayek die Aufbauorganisation der Gesellschaft analysiert und Alternativen ausgearbeitet. Sie kommt zum Schluss, dass

- eine Reorganisation der heutigen Führungsstruktur notwendig ist,
- im Personalbereich Sofortmassnahmen erforderlich sind, um die benötigte Anzahl Flugverkehrsleiter für die neunziger Jahre rekrutieren und ausbilden zu können, sowie dass
- die Führungsinstrumente ausgebaut und die Entscheidungsprozesse rationaler und übersichtlicher gestaltet werden können.

Insbesondere fehlt nach Ansicht der Firma bei der heutigen Kompetenzabgrenzung und Aufgabenzuteilung zwischen dem Bundesamt, dem Verwaltungsrat und dem Direktor der SWISSCONTROL eine Stelle, welche sowohl die notwendige Fachkompetenz als auch die notwendige Autorität und Unabhängigkeit besitzt, um die Aufsicht über die Sicherheit der Leistungserbringung der SWISSCONTROL auszuüben. Hayek schlägt die Schaffung eines fachkompetenten Gremiums in Form einer Sicherheitskommission für die Aufsicht über die Sicherheit der technischen und betrieblichen Belange der Gesellschaft vor. Diese sollte in die Gesellschaft integriert werden und dem Verwaltungsrat zudienen.

Die regionale Gliederung der SWISSCONTROL in die Zentren Zürich und Genf wird nicht beanstandet, doch soll die Aufteilung des Luftraumes der Schweiz in zwei Bezirke dadurch gemildert werden, dass ein operationelles Konzept für den gesamten Luftraum erstellt wird, der von zwei Stellen aus kontrolliert werden kann.

Die Geschäftsprüfungskommission hat vom Bericht Hayek Kenntnis genommen, will jedoch seiner Würdigung durch den Verwaltungsrat und die zuständigen Aufsichtsinstanzen nicht vorgreifen.

421.8 Würdigung der Flugsicherungsorganisation

421.81 Zweckmässigkeit

Die heutige Organisationsstruktur bringt gegenüber dem früheren Zustand wesentliche praktische Vorteile. Bereits der Umstand, dass die Flugsicherung nicht mehr nur eine Abteilung einer Firma mit zwei zusammenhanglosen Aufgaben darstellt, führt dazu, dass den Führungs- und Aufsichtsfragen in diesem Bereich wesentlich mehr Beachtung geschenkt wird als vorher. Der Hauptgewinn liegt in der Beteiligung der Flughafenkantone und der beiden grössten Liniengesellschaften an der unternehmungsinternen Aufsicht über die Flugsicherung. Dadurch wird mindestens in gewissem Ausmass sichergestellt, dass der Aspekt der Wirtschaftlichkeit im Rahmen des Entscheidungsverfahrens zur Geltung gelangt.

Im Gegensatz zu früher ist die Gesellschaft heute direkt verantwortlich für Organisation, Unternehmensplanung, Verwaltung der Geldmittel, Stellenpläne, Anstellungsvorschriften sowie die laufende Geschäftsführung. Diese im Vergleich zu früher grössere Autonomie soll eine vermehrte Selbstverantwortung hervorrufen. Der Bundesrat ist der Ansicht, die praktischen Vorteile der getroffenen Lösung überwiegen die (theoretisch) möglichen Nachteile. Insbesondere habe auch die Stellung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt als Fachamt und das Erfordernis einer effizienten und möglichst reibungslosen Geschäftsführung dazu geführt, das Verwaltungsratspräsidium dem Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt zu übertragen (Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Mäder vom 3. März 1988).

Die dadurch entstandene Mischung von Leitung und Aufsicht in der Person von drei leitenden Beamten des Bundesamtes steht freilich in einem Spannungsverhältnis zur angestrebten Autonomie der Aktiengesellschaft. Es stellt sich die Frage, ob das Kriterium der Alltagseffizienz grundsätzliche Anliegen der Staatsaufsicht verdrängt hat und zu unklaren Verantwortungen verleitet hat. Grundsätzlich ruft jede Delegation von Aufgaben an eine selbständige Instanz nach einer Kontrolle: Der klaren Primärverantwortung jener Instanz entspricht eine klare Aufsichtsverantwortung einer staatlichen Behörde, die nicht in die zu beaufsichtigenden Entscheide eingebunden werden darf. Das erforderliche Gegengewicht leidet sonst unter der zu erwartenden Identifikation der kontrollierenden Beamten mit der kontrollierten Instanz.

Die Geschäftsprüfungskommission teilt jedoch die Auffassung des Bundesrates, dass die praktischen Vorzüge der heutigen Struktur es rechtfertigen, dass damit Erfahrungen gesammelt werden. Falls nach Ablauf von zwei Jahren eine andere Struktur gewählt wird, sind Lösungen zu suchen, die die heutigen Vorteile möglichst weiterhin gewährleisten.

421.82 Verfassungsmässigkeit

Die Würdigung der Geschäftsprüfungskommission stützt sich in diesem Punkt im wesentlichen auf das Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 17. Januar 1984 über die Rechtsgrundlage der Radio Schweiz AG. Das Bundesamt ist

darin insgesamt zum Schluss gelangt, «dass die Erfüllung des Flugsicherungsdienstes durch den Bund in Form einer privatrechtlichen AG oder die Übertragung auf eine von Privaten beherrschte privatrechtliche Organisation verfassungsrechtlich unzulässig ist. Von Verfassungsrecht wegen ist der Bund verpflichtet, den Flugsicherungsdienst in öffentlichrechtlicher Form zu erbringen». (S. 66).

Die Geschäftsprüfungskommission teilt diese Auffassung. Dafür sind die folgenden Erwägungen massgeblich:

Grundsätzlich hat der Staat seine Aufgaben durch öffentliche Dienste zu erfüllen, denn dies ist die Form, in welcher die Ansprüche des Bürgers auf gesetzmässige und rechtsgleiche Behandlung durch das Gemeinwesen auf rechtsstaatlich befriedigende Weise gewahrt werden können. Die Erfüllung von Staatsaufgaben durch Private muss sich mindestens durch triftige Zweckmässigkeitsgründe ausweisen. Die betreffende Staatsaufgabe muss so beschaffen sein, dass sie nach dem Prinzip der Privatautonomie durch höhere Beweglichkeit oder durch politische Neutralität zielgerechter erfüllt werden kann. Damit der Bund eine solche private Organisation schaffen oder sich daran beteiligen kann, muss er dazu jedenfalls gesetzlich ermächtigt sein (gesetzliche Grundlage für die Ausnahme von der normalen verfassungsrechtlichen Ordnung). Diese Anforderungen gelten in erhöhtem Masse, wenn es darum geht, polizeiliche Aufgaben durch Private erfüllen zu lassen. Grundsätzlich widerspricht die Befugnis Privater zu hoheitlichem Handeln den Grundsätzen des demokratischen Gesetzesvollzugs, sofern den Privaten ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum eingeräumt wird. Der Beizug privater Organisationen im Wirtschaftsverwaltungsrecht hat denn auch eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Ausnahmen von diesem Grundsatz können dort gemacht werden, wo die polizeiliche Aufgabe rein technischer Natur ist (wie zum Beispiel die Zulassung elektrischer Anlagen durch das Starkstrominspektorat des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins) und das formelle Gesetz die Grundsätze der Aufgabenerfüllung selber hinreichend formuliert.

Damit sind die Voraussetzungen umschrieben, unter welchen der Bund Aufgaben einer geeigneten, von ihm im wesentlichen unabhängigen Trägerschaft übergeben kann. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob es zulässig ist, dass der Bund aus irgend einem Grunde beherrschenden Einfluss in einer privaten Gesellschaft ausübt. Vorauszusetzen ist zunächst, dass dies zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe geschieht. Dann liegt auch hier eine Abweichung vom Grundsatz vor, wonach das Gemeinwesen seine Aufgaben durch seine ordentlichen Verwaltungsorgane zu erfüllen habe. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss das abweichende Vorgehen für die Aufgabenerfüllung sowohl geeignet wie auch erforderlich sein und damit auf besonderen Rechtfertigungsgründen beruhen. Die Wahl der privatrechtlichen Organisationsform darf namentlich nicht erfolgen, um die ordentliche Aufsicht durch Bundesrat und Parlament zu umgehen oder zu erschweren. Im Gegensatz zur Übertragung von Aufgaben an einen unabhängigen privaten Rechtsträger geht es hier um die Wahrnehmung der Aufgabe durch den Staat selber, jedoch in privater Rechtsform.

Wenn die Übertragung von polizeilichen Aufgaben an Private schon an erhöhte Rechtfertigungsgründe gebunden ist, so ist die Erfüllung von Polizeiaufgaben durch den Staat in privatrechtlicher Form schlechthin nicht zu rechtfertigen. Da mit der staatlichen Beherrschung der privaten Gesellschaft mögliche Vorzüge einer autonomen privaten Organisation dahinfallen, lässt sich eine verfassungsrechtlich tragfähige Begründung für die Abweichung vom Grundsatz der staatlichen Ausübung von Hoheitsgewalt nicht finden.

Diese allgemeinen Ueberlegungen treffen auch auf den Flugsicherungsdienst zu. Die Regelung des Verkehrs in der Luft ist eine polizeiliche Aufgabe, die im Interesse der Sicherheit der Passagiere und der Bevölkerung am Boden gegenüber privaten und staatlichen Benützern des Luftraumes aus dem In- und Ausland ausgeübt wird. Sie dient dem Schutze der klassischen Polizeigüter von Leib und Leben, Gesundheit sowie Ruhe und Ordnung. Der Bund ist für die angemessene und rechtstaatlich korrekte Erfüllung dieser Aufgabe verantwortlich. Die Delegation an eine von ihm beherrschte privatrechtliche Organisation verletzt nicht nur das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (was mit der bevorstehenden Revision des Luftfahrtgesetzes behoben werden könnte), sondern auch die Staatsverantwortung für die Kernaufgaben des liberalen Gemeinwesens sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Anforderungen der demokratischen Verwaltungskontrolle.

Im konkreten Fall führt die Sonderregelung auch zu einer Ausserkraftsetzung des Streikverbots und der beamtenrechtlichen Gehorsams- und Treuepflicht, welche Voraussetzung dafür sind, dass der Staat seine Verantwortung im Polizeibereich wahrnehmen kann. Schliesslich verletzt die Einsitznahme von leitenden Beamten des Bundesamtes für Zivilluftfahrt im Verwaltungsrat der SWISSCONTROL ein allgemeines Prinzip der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungskontrolle, wonach niemand die Aufsicht über sich selber wahrnehmen darf.

Die Inspektion hat gezeigt, dass die Gründe für die gewählte Lösung abgesehen von Zweckmässigkeitsüberlegungen, die auch anderweitig zum Zuge kommen könnten, vor allem in Personalbelangen liegen: es wäre mit Widerstand und mit der entsprechenden Unruhe im Personal der SWISSCONTROL zu rechnen, wenn dieses um ein grosszügiges beamtenrechtliches Statut zu kämpfen hätte. Ein solches Sonderstatut müsste ihm zweifellos zugebilligt werden. Dies und die erforderliche Erhöhung des Personalbestandes der allgemeinen Bundesverwaltung um 800 Einheiten haben offenbar den Bundesrat dazu bewogen, eine Lösung zu treffen, die – mit Ausnahme der gesetzlichen Grundlage – in seiner eigenen Kompetenz liegt. Massgeblich war offenbar die Befürchtung, das Parlament könnte die erforderliche Erhöhung des Stellenplafonds verweigern. Solche Erwägungen vermögen verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu überwiegen. Sie zeigen vielmehr, dass mit der heutigen Regelung das Parlament, das für die verfassungsrechtlich korrekte Lösung zuständig gewesen wäre, umgangen worden ist. Die Geschäftsprüfungskommission gelangt zum Schluss, dass die heutige Organisationsstruktur der Flugsicherung verfassungswidrig ist und durch eine bundeseigene Lösung ersetzt werden muss.

422 Ausgewählte Fragen am Rande der Inspektion

422.1 Vorbemerkung

Entsprechend dem Schwergewicht dieser Inspektion wird im folgenden nicht versucht, einen Gesamtüberblick über die Aufgaben und Probleme dieses Amtes herzustellen. Vielmehr werden nur einzelne Aspekte herausgegriffen, die am Rande der Überprüfung sichtbar geworden sind. Insgesamt hat die Inspektion einen guten Eindruck von der Führung und Arbeitsweise im Amt hinterlassen.

422.2 Sicherheitsfragen

422.21 Zur Sicherheitsphilosophie

Der Flugbetrieb gestattet ebenso wenig wie jede andere moderne Technologie eine hundertprozentige Sicherheit. Ungeachtet der Bedürfnisse nach Kostensenkung aus dem Wettbewerbsverhältnis verlangen die Bundesbehörden jedoch einen hohen Sicherheitsstandard von den ihnen unterstellten Flugesellschaften. Als Massstab gilt dabei das Prinzip, dass das normale Lebensrisiko des Passagiers durch die Teilnahme an einem Flug nicht erhöht werden soll. Dieses Prinzip gilt für den gesamten öffentlichen Transport und wird darüber hinaus beispielsweise auch in der Lebensmittelkontrolle angewendet (wie die kürzliche Inspektion der Geschäftsprüfungskommission zu den Massnahmen nach Tschernobyl gezeigt hat). Zur Bestimmung dieses Sicherheitsstandards wird von der durchschnittlichen Lebenserwartung eines Menschen ausgegangen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein vierzigjähriger Mensch in der nächsten Stunde stirbt, weil er sich einer der im normalen Leben üblichen Gefahrenquellen aussetzt, wird von den Versicherungsgesellschaften als 1:1 000 000 angegeben. Diese Wahrscheinlichkeit soll durch die Zivilluftfahrt nicht erhöht werden.

422.22 Das System der Qualitätssicherung

Auch die Aufsicht des Bundesamtes über die Flugesellschaften kann nicht eine vollständige sein. Mit zunehmender Personalknappheit sieht sich das Amt gezwungen, seine Kräfte nach Risikoüberlegungen einzusetzen. Das Hauptgewicht seiner Kontrolltätigkeit ist daher auf festgestellte oder vermutete Schwachstellen gerichtet. Solche sind bei gut organisierten Grossunternehmungen, wie bei der Swissair, den Grossflughäfen und bei Swisscontrol weit weniger vorhanden als bei Kleinbetrieben. Bei Grossunternehmungen ist das Amt deshalb in seiner Kontrolltätigkeit zurückhaltender als bei neuen und kleinen Betrieben. Zudem werden anstelle der einzelnen Flugzeuge die Unterhaltsbetriebe inspiziert, die diese Flugzeuge vorschriftsgemäss unterhalten müssen (bei kleinen Luftfahrzeugen werden Stichproben durchgeführt, bei den 99 Grossflugzeugen wird darauf verzichtet). Das Amt konzentriert sich auf die organisatorischen Fragen der Unterhaltsbetriebe. Es stellt an einen solchen Betrieb umfassende organisatorische Anforderungen und verlangt eine von der Produktion unabhängige Qualitätssicherungsorganisation. Deren Aufgabe ist es, unabhängig von den Leuten, die an den Flugzeugen arbeiten, sicherzustellen, dass die Vorschriften, die vom Bundesamt genehmigt werden müssen, eingehalten werden.

422.23 Tarifbindung aus Sicherheitsgründen?

Ursprünglich wurden die IATA-Tarife für den internationalen Luftverkehr damit begründet, der Preiswettbewerb dürfe nicht zu Sparmassnahmen führen, welche die Sicherheit der Passagiere gefährde. Das Beispiel der Liberalisierung der Tarife in den USA zeigt jedoch, dass die Lockerung der Tarifbindung nur vorübergehend zu einem erhöhtem Konkurrenzkampf führt und schliesslich die Zahl der Unternehmungen auf dem Markt sogar verringert. Massgeblich für die Sicherheit der Luftfahrt ist nicht die Tarifpolitik, sondern die von den nationalen Zivilluftfahrtämtern verfolgte Sicherheitsphilosophie.

Die heutige Begründung der Tarifbindung beruht daher auf der Überlegung, dass derjenige, der einen geordneten Fahrplan führen muss, auch zu geordneten Tarifen arbeiten dürfen soll. Dies sind ordnungspolitische Vorstellungen, wie sie im öffentlichen Dienst, auch bei der Bahn und bei der Post gelten; sie sind jedoch nicht aus der Sache begründet. Die Tarifbindung hat früheren ordnungspolitischen Vorstellungen im Luftverkehr entsprochen; im Rahmen der laufenden Liberalisierung bedarf sie jedoch einer Überprüfung. Ohnehin stellt die Schweiz einen derart kleinen Markt dar, dass sie nicht in der Lage wäre, für sich allein eine Tarifpolitik zu verfolgen.

422.24 Wirkungen der Flugunfalluntersuchungen

Die Untersuchung von Flugunfällen wird zweckmässigerweise von einer Stelle im Generalsekretariat des EVED wahrgenommen. Wie Beispiele, mit denen sich die Geschäftsprüfungskommission zum Teil schon früher auseinandergesetzt hat, zeigen, ist das Verhältnis zwischen dem Büro für Flugunfalluntersuchungen und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt nicht immer ohne Spannung. Aus der neueren Zeit sind jedoch keine wesentlichen Mängel auf der einen oder andern Seite bekannt. Bedenken weckt einzig der Umstand, dass es geduldet wurde, dass der Präsident der Flugunfalluntersuchungskommission bis vor kurzem Wohnsitz in Japan gehabt hat und daher seine Aufgaben nicht voll wahrnehmen konnte.

Das Verfahren der Flugunfalluntersuchungen soll im neuen Luftfahrtgesetz vereinfacht werden. Es sollte aber nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission auch den rechtsstaatlichen Ansprüchen der betroffenen Piloten besser Rechnung tragen. Heute wirken die Untersuchungsberichte in der Praxis oft als massgebliche Sachverhaltsfeststellungen für die Gerichte, welche gestützt darauf die Rechtsfolgen eines Unfalles zu beurteilen haben. Dies, obwohl dem Piloten im Verfahren vor der Flugunfalluntersuchung nicht die gleichen Rechte zukommen wie vor Gericht.

422.25 Öffentliche Flugveranstaltungen

Die Gefährlichkeit von Flugschauen ist durch das Unglück von Ramstein in der Bundesrepublik deutlich geworden. Es ist zu begrüssen, dass der Bundesrat das EVED und das EMD beauftragt hat, die Frage eines Verbots solcher Veranstaltungen zu untersuchen.

tungen zu prüfen. Das heutige Gesetz erlaubt solche Flugschauen und sieht lediglich vor, dass der Bundesrat befugt sei, auf dem Verordnungswege die Bewilligungspflicht einzuführen und Sicherheitsanforderungen festzulegen.

Inspektoren des Bundes, insbesondere solche des Büros für Flugunfalluntersuchungen, sollten bei der Uebernahme von Verantwortung für Flugschauen Zurückhaltung üben. Bei Unfällen besteht sonst die Gefahr eines Interessenkonfliktes im Departement.

422.3 Aktuelle Probleme der Aufgabenerfüllung

422.31 Umweltschutz an ausländischen Flugzeugen

Im Luftverkehr wird die Abhängigkeit des Umweltschutzes von internationaler Zusammenarbeit besonders deutlich. Wie in allen andern Bereichen gilt das schweizerische Recht nach Territorialitätsprinzip nur innerhalb der eigenen Landesgrenzen, was den ausgesprochen grenzüberschreitenden Luftverkehr nur unzulänglich erfasst. Hinzu kommt, dass die Vorschriften unseres Umweltschutzgesetzes (zum Beispiel über die Lärmbekämpfung) nur für die schweizerischen Flugzeuge gelten. Gegenüber ausländischen Fluggesellschaften sind die schweizerischen Normen aus verkehrspolitischen Gründen nicht durchsetzbar. Würden wir Flugzeugen, welche unseren Normen nicht entsprechen, die Landung in der Schweiz untersagen, hätte dies unweigerlich entsprechende Landeverbote für unsere Flugzeuge in jenen Ländern zur Folge.

Unter diesen Voraussetzungen erscheint es bedenklich, dass unsere Fluggesellschaften alte Flugzeuge, welche den modernen Ansprüchen des Umweltschutzes nicht mehr entsprechen, beispielsweise an afrikanische Gesellschaften weiterverkaufen, die diese dann unter anderem auch für Flüge in die Schweiz einsetzen dürfen.

422.32 Abbau der Flugplatzsubventionierung

Im Rahmen des Ausgleichs des Bundeshaushaltes sind die bisherigen Subventionen des Bundes durch blosse Darlehen zu günstigem Zins und guten Amortisationsbedingungen ersetzt worden. Solche können noch bis 1990 gewährt werden. Anschliessend sind keine finanziellen Hilfen mehr vorgesehen. Für die Dauer dieser Übergangsregelung ist keine Anpassung des Kontrollaufwandes beim Bundesamt für Zivilluftfahrt vorgenommen worden. Die Einhaltung des Verwendungszweckes von Darlehen wird ebenso anhand der Abrechnungen kontrolliert, wie bisher der Einsatz von Zuwendungen. Dies verletzt an sich den Verhältnismässigkeitsgrundsatz, der auch in der Verwaltungskontrolle beachtet werden muss. Für die verbleibende Übergangszeit rechtfertigt sich freilich keine formelle Anpassung der Kontrollvorschriften. Sollte die geplante Streichung sämtlicher Darlehen jedoch ausbleiben oder über das Jahr 1990 hinausgezögert werden, so wäre eine Anpassung der Kontrolle zu prüfen.

Das Parlament hat den Subventionsabbau aus finanzpolitischen Gründen beschlossen. Es hat damit dem Amt eines seiner Steuerungsmittel bei der Durchsetzung der Bundespolitik weggenommen. Die wesentlichen Steuerungsmittel

des Bundes gegenüber den Kantonen und den Privaten sind bekanntlich die Rechtsvorschrift (samt den dazugehörigen Sanktionen), die Information (im Sinne von Aufklärung und Ueberzeugung) sowie das Geld (sei es als positiver Anreiz durch Beiträge und Vergünstigungen, sei es als negativer Anreiz durch Abgaben, Steuern oder Vergünstigungsentzüge). In unserem Bundesstaat zeigt die Erfahrung vielfach, dass dort, wo der Bund nicht mehr zahlt, die Kantone den Vollzug zum Teil vernachlässigen. Bei der Streichung von Subventionen sollte daher jeweils nach ersatzweisen Steuerungsmitteln gesucht werden, soweit der Bundeseinfluss erhalten bleiben soll.

422.33 Sinkende Beteiligung am Flughafen Basel-Mülhausen

Die Rechte der Schweiz am Flughafen Basel-Mülhausen sind durch einen Staatsvertrag mit Frankreich geregelt. Da die Schweiz sehr viel in den Flughafen investiert hat, ist eine Auflösung des Vertrages durch Frankreich auf absehbare Zeit nicht zu befürchten. Immerhin verschieben sich die Einflussmöglichkeiten zu Lasten der Schweiz, seit der Bund nur noch Darlehen gewährt und der Kanton Basel-Stadt nicht mehr bereit ist, zu bezahlen. Zudem interessiert sich Deutschland vermehrt für den Flughafen. Schliesslich besteht die Gefahr einer Liberalisierung des Flughafens für den Flugverkehr innerhalb der europäischen Gemeinschaft und einer entsprechenden Diskriminierung der Fluggäste aus der Schweiz. Ohne finanzielle Beteiligung ist es aber schwer, die Interessen der Schweiz in dieser Frage wirksam zu vertreten.

Es ist Sache des Kantons Basel-Stadt, die Rechte der Schweiz aus dem Vertrag mit Frankreich auszuüben. Behörden und Öffentlichkeit der Region Basel sollten sich daher rechtzeitig ein Bild über die möglichen Folgen des schweizerischen Desinteresses machen. Sollte Basel zum Schluss kommen, es sei am Flughafen langfristig interessiert und bereit, einen entsprechenden Beitrag zu leisten, müsste auch auf Bundesebene geprüft werden, welches Interesse die Schweiz daran hat, dass der Flughafen Basel-Mülhausen als einer der drei grossen Säulen der schweizerischen Luftfahrt erhalten bleibt.

422.34 Das Spannungsfeld der Luftverkehrspolitik

Die Luftverkehrspolitik ist einerseits ein wesentlicher Bestandteil der schweizerischen Aussenhandelspolitik. Damit gelten auch deren allgemeine Grundsätze. Insbesondere bedeutet dies einen Auftrag zur Liberalisierung der ursprünglich stark protektionistischen Regelung. Das Bundesamt hat einen Liberalisierungsauftrag mit dem Ziel, den Nutzen der internationalen Luftfahrt für die Schweiz zu maximieren. Die hundert binationalen Luftverkehrsabkommen, die die Schweiz unterzeichnet hat, decken unsere Bedürfnisse weitgehend ab; es geht heute weniger darum, neue Verkehrswege zu öffnen, als alte Rechte zu sichern.

Andererseits gilt es heute vermehrt, eine übermässige Belastung der Flughäfen und der Umwelt zu vermeiden. Vor allem im Sommer ist der europäische Luftraum zeitweise überlastet, was zum Ruf eines zentralisierten «Air-flow-Management» geführt hat. In Europa bestehen elf Zentralen für die kontinentale Ver-

kehrflusssteuerung. Für die Schweiz wird diese von den Zentralen in Paris und Frankfurt wahrgenommen. Im Sommer 1988 waren diese Zentralen dem Verkehrszuwachs aus technischen und personellen Gründen nicht gewachsen, so dass die Engpässe im wesentlichen dort und nicht beim schweizerischen Flugsicherungsdienst auftraten. Neuralgische Punkte sind jedoch die Kreuzungsbereiche der europäischen Hauptachsen (Skandinavien–Deutschland–Iberische Halbinsel und Vereinigtes Königreich–Griechenland–Naher Osten). Sie führen zu starken Belastungen der Navigationsfixpunkte Saint-Prex bei Genf und Trasadungen bei Zürich. Auf den Flughäfen ergeben sich neben den Jahresschwankungen die täglichen Spitzen am frühen Morgen, vor und nach dem Mittag sowie am Abend. Die SWISSCONTROL rechnet damit, dass 1989 bei einer weiteren Verkehrszunahme in der Grössenordnung von 8 bis 10 Prozent während den Spitzenzeiten auf unseren Flughäfen Engpässe entstehen werden. Der Flughafen Zürich meldet schon heute einen Mangel an Flugzeugstandplätzen, an Frachtanlagen und an Parkplätzen für Passagiere. Der Flughafen Genf erachtet seine Kapazität als noch nicht gesättigt (mit Ausnahme einiger Winterspitzen mit Charterflügen für den Skisport). Immerhin ist der Passagierflughafen dem heutigen Verkehrsvolumen nicht mehr gewachsen und wird deshalb gegenwärtig ausgebaut.

Die Luftverkehrspolitik steht damit in einem Spannungsfeld zwischen handelspolitischem Wettbewerb und umweltbezogenen Wachstumsgrenzen. Die Behörden der Flughäfen und des Bundes haben sich jedoch bisher noch wenig mit einer möglichen Tendenzwende in den Zielsetzungen der Luftfahrtspolitik auseinandergesetzt. Engpässe und Umweltsbelastungen werden eher als Hindernisse bei der Verwirklichung der gültigen Luftverkehrspolitik gewertet.

Gegenwärtig herrscht auch unter den Flugplätzen eher ein Verhältnis der Konkurrenz als ein solches der Übersättigung. Im Überlastungsfall hat das Bundesamt grundsätzlich ein Mittel in der Hand, den Verkehr zu steuern: Die Flugplangenehmigung. Eine einschränkende Flugplangenehmigung gegenüber den ausländischen Fluggesellschaften wird jedoch als protektionistische Massnahme gewertet und würde deshalb nach Möglichkeit vermieden.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission sollte das Bundesamt Szenarien für die mögliche Weiterentwicklung des Luftverkehrs entwickeln. Langfristig stellt sich die Frage, ob in Europa der stark zunehmende interkontinentale Verkehr durch die Luft geführt werden soll, dafür aber der kontinentale Verkehr vermehrt auf die Schiene zu verlagern ist. Dabei wäre darauf zu achten, dass die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Fluggesellschaften nicht durch einen schweizerischen Alleingang beeinträchtigt würde.

422.35 Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft

Während bis anhin technische und politische Probleme der europäischen Luftfahrt im Rahmen der Europäischen Zivilluftfahrt-Kommission (ECAC) behandelt worden sind, hat die europäische Gemeinschaft mit den Liberalisierungsbeschlüssen vom Dezember 1987 bereits gemeinschaftsrechtliche Sondervorschriften erlassen. Gleichzeitig lässt das Interesse der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft an der gesamteuropäischen Konferenz nach. Diese bemüht

sich um die Verbesserung der gegenseitigen Zusammenarbeit. Die Schweiz ist daran sehr interessiert, weil auch hier die Gefahr einer Diskriminierung besteht.

422.36 Flugmodelle

Das Luftfahrtgesetz definiert nicht, welche Fluggeräte unter den Begriff des Luftfahrzeuges fallen. Der Bundesrat hat am 27. Januar 1988 den Begriff auf bemannte oder zum bemannten Betrieb geeignete Fluggeräte eingeeengt. Damit fallen die Modellflugzeuge ausserhalb des Anwendungsbereichs des Luftfahrtgesetzes. Der Bundesrat trägt damit der Forderung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aus dem Jahre 1980 Rechnung, die das Bundesamt von einer Aufgabe befreien wollte, welche nicht auf Bundesebene erfüllt werden muss. Das Departement hat am 14. März 1988 eine Verordnung über Einschränkungen für bestimmte Fluggeräte und Flugkörper erlassen, welche den Betrieb von Modellluftfahrzeugen in einem Abstand von weniger als 5 km von den Pisten eines Flugplatzes untersagt, desgleichen in der Flugplatzverkehrszone und in den Kontrollzonen über 150 m über Grund. Somit besteht inskünftig für Modellflugzeuge noch eine einschränkende Verkehrsregelung, aber keine Aufsicht und – was besonders bedeutsam erscheint – mangels Anwendbarkeit des Spezialgesetzes keine Kausalhaftpflicht der Flugzeughalter mehr. Dieses erhöhte Risiko wirkt sich offenbar nachteilig auf die Bewilligungsbereitschaft der Gemeindebehörden aus. Daher sollte geprüft werden, ob die Kausalhaftpflicht für Modellflugzeuge wieder eingeführt werden kann. Der Ausschluss unbemannter Fluggeräte vom Anwendungsbereich des Gesetzes könnte allenfalls entsprechend eingeschränkt werden (nach Art. 77 der neuen Luftfahrtverordnung ist das Departement ohnehin befugt, Vorschriften über Fluggeräte zu erlassen, die nicht als Luftfahrzeuge gelten).

422.37 Hängegleiter und Gleitschirme

Im Gegensatz zu den Modellflugzeugen sind die Deltaflieger nicht aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeklammert worden. Die Kompetenz zur Prüfung der Deltaflieger ist an den schweizerischen Hängegleiterverband delegiert worden. Die Rechtsgrundlage dafür soll mit der Revision des Luftfahrtgesetzes verdeutlicht werden. Angesichts der Tatsache, dass hier kaum Gefahren für Drittpersonen entstehen, so dass derjenige, der das Risiko schafft, es auch selber trägt, scheint diese Lockerung der Aufsicht gerechtfertigt.

422.4 Probleme des Personals und der Organisation im Bundesamt

Im Rahmen der Inspektion ist die Personalknappheit im Amt vielfach betont worden. Seine Aufgaben haben in sichtbarer Weise sowohl quantitativ wie qualitativ erheblich zugenommen. Die Geschäftsprüfungskommission ist aufgrund der Inspektion nicht in der Lage zu beurteilen, ob das Amt bereits alle zumutbaren Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Der Abbau von Aufgaben und die Verdünnung der Aufsicht in verschiedenen Bereichen weisen jedoch darauf hin.

Ein zusätzliches Erschwernis bildet die Belastung durch die VIP-Flüge, die der Bundesrat in zunehmendem Masse in Anspruch nimmt. Störend ist insbesondere die Beanspruchung von leitenden Beamten, die dadurch im Übermass von ihren ordentlichen Funktionen ferngehalten werden. Die Geschäftsprüfungskommission hat vom Amt auf einer Schweizerkarte den Zeitgewinn bei Helikopterflügen ab Bern-Bundeshaus ermitteln lassen. Gegenüber dem Autotransport sind in einem Raum zwischen Lausanne, Basel und Zürich im Normalfall nur unwesentliche Zeitersparnisse zu gewinnen. Die Kommission hat jedoch grundsätzlich Verständnis für die Transportbedürfnisse des Bundesrates. Diese sollten jedoch von einer angemessenen Berufsorganisation von Piloten befriedigt werden und die übrigen Beamten nur aushilfsweise belasten.

Entgegen der Forderung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates von 1979 betreffend das Übersetzungswesen in der Bundesverwaltung (Bericht über die Inspektionen im Jahre 1979; BBl 1980 II 365 ff. 379) ist in der Direktion des Bundesamtes neben der deutschen die französische Sprache nicht vertreten. Ebenso haben Zurückstufungen in der Folge der Reorganisation von 1984 bei den welschen Mitarbeitern des Amtes den Eindruck der Benachteiligung hinterlassen. Beispielsweise wurde eine grosse Sektion im Zuge der Reorganisation just in dem Zeitpunkt zurückgestuft, als ein welscher Mitarbeiter ihre Leitung übernehmen sollte. Nach Auskunft des Amtsdirektors sollen diese Verhältnisse nun teilweise korrigiert werden können.

Besonders störend wirkt, dass selbst der Direktor des Bundesamtes nur auf Umwegen in Erfahrung bringen kann, dass die Firma Mc Kinsey im Rahmen des Projektes EFFI-QM die Streichung von Stellen zu prüfen beabsichtigt, deren Wiederbesetzung er beantragt hat. Das Beispiel zeigt, wie die Informationspolitik zum Projekt EFFI-QM die Verwaltungsführung in unzumutbarer Weise erschwert.

In organisatorischer Hinsicht ergeben sich aus der Inspektion wenige Bemerkungen. Die Ergebnisse der Organisationsüberprüfung durch das Bundesamt für Organisation sind im wesentlichen verwirklicht worden. Die fehlende Verschiebung der Sektion Flugplätze in die Abteilung Recht und Umwelt wird auch vom Bundesamt für Organisation nicht kritisiert. Seither ist ein Funktionsdiagramm für das ganze Amt erstellt worden, das noch auf elektronische Datenverarbeitung übertragen werden muss, um verwendbar zu sein. Im Amt gibt es noch Kleinsektionen, die aus bloss drei Mitarbeitern bestehen. Unter ihnen ist besonders der Berechtigung der Sektion «Nichtlinienverkehr und europäische Zusammenarbeit» überprüfenswert, da die Abgrenzung ihrer Aufgaben zu jenen des Stabes der Abteilung «Luftverkehr und internationale Beziehungen» zu wünschen übrig lässt.

43 Empfehlungen

431 Organisation der Flugsicherung

Für die Organisation der Flugsicherung ist eine verfassungskonforme bundesinterne Lösung zu suchen, welche möglichst viele Vorteile der heutigen Lösung

übernimmt, jedoch die Leitungs- und Aufsichtsverantwortungen besser auseinanderhält.

432 Ausbildung von Flugverkehrsleitern

Die Anstrengungen zur Ausbildung von genügend Flugverkehrsleitern sind nach Möglichkeit zu verstärken.

433 Sicherheitsphilosophie

Die Sicherheitsanforderungen für die Aufsicht des Bundesamtes über die Zivilluftfahrt in der Schweiz sind weiterhin auf das Prinzip auszurichten, dass das normale Lebensrisiko in der Luft und am Boden durch die Zivilluftfahrt nicht erhöht werden soll.

434 Abbau der Flugplatzsubventionierung

Für den Fall, dass die auf 1990 geplante Streichung sämtlicher Darlehen ausbleiben oder hinausgezögert werden sollte, ist eine Anpassung des Kontrollaufwandes zu prüfen, die dem Umstand Rechnung trägt, dass nur noch Darlehen gewährt werden.

435 Flughafen Basel-Mülhausen

Die Behörden des Kantons Basel-Stadt sollten auf die Bedenken der Geschäftsprüfungskommission gegenüber der sinkenden Beteiligung der Schweiz am Flughafen Basel-Mülhausen hingewiesen werden.

436 Luftverkehrspolitik

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt sollte beauftragt werden, Szenarien für die mögliche Weiterentwicklung des Luftverkehrs zu entwickeln. Langfristig ist zu prüfen, ob der stark zunehmende interkontinentale Verkehr durch die Luft geführt werden soll, dafür aber der kontinentale Verkehr vermehrt auf die Schiene zu verlagern ist.

437 Flugmodelle

Trotz dem Ausschluss der Flugmodelle aus der Bundesaufsicht sollte geprüft werden, ob für Modellflugzeuge die Kausalhaftpflicht wieder eingeführt werden kann.

438 VIP-Flüge

Falls die Bedürfnisse des Bundesrates nach Lufttransporten im heutigen Ausmass fortbestehen oder weiterhin ansteigen, sollten sie von einer angemessenen Berufsorganisation von Piloten befriedigt werden und die übrigen Beamten nur aushilfsweise belasten.

439 Mehrsprachigkeit der Direktion

Bei der Zusammensetzung der Direktion des Bundesamtes für Zivilluftfahrt sollte der Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aus dem Jahre 1979 Rechnung getragen werden, wonach in der Direktion jedes Bundesamtes neben der deutschen auch die französische oder die italienische Sprache vertreten sein soll.

44 Stellungnahme des Bundesrates (vom 13. März 1989)

Der Bundesrat hat zum vorstehenden Bericht wie folgt Stellung genommen:

441

Wir danken Ihnen für die Übermittlung des Berichtes über die Inspektion beim Bundesamt für Zivilluftfahrt und haben mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass insgesamt die Inspektion einen guten Eindruck von der Führung und Arbeitsweise im Amt hinterlassen hat.

Wie Sie einleitend ausführen, lag das Schwergewicht der Inspektion bei der Organisation der Flugsicherung, in deren Mittelpunkt seit dem 1. Januar 1988 die SWISSCONTROL, Schweizerische Aktiengesellschaft für Flugsicherung, steht. Daneben haben Sie noch eine Reihe von weiteren Fragen aus dem Aufgabenbereich des Bundesamtes für Zivilluftfahrt geprüft. Der Bericht schliesst mit einer Reihe von Empfehlungen, die ausser der ersten und der letzten unbestritten sind. Nicht anschliessen können wir uns der Empfehlung zur Organisation der Flugsicherung (Ziff. 431) insoweit, als die heutige Organisationsstruktur als verfassungswidrig bezeichnet wird.

442

Zu den Ergebnissen der Inspektion nehmen wir wie folgt Stellung:

zu Ziff. 421 Die Organisation der Flugsicherung

zu Ziff. 421.1 Privatrechtliche Form der SWISSCONTROL

Die Darstellung im Bericht trifft zu. Mit Beschluss vom 28. Oktober 1987 haben wir, nach zustimmender Kenntnisnahme vom Schlussbericht des Eidgenössi-

schen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 8. Oktober 1987 über die Vorarbeiten der Umstrukturierung der Radio-Schweiz AG, für den Bereich Flugsicherung den Auftrag erteilt:

- eine nicht gewinnstrebige, vom Bund zu mindestens zwei Dritteln beherrschte gemischtwirtschaftliche Flugsicherungs-Aktiengesellschaft zu gründen,
- dem Bundesrat eine Ausführungsgesetzgebung zum Luftfahrtgesetz (LFG) vorzulegen, in deren Rahmen die Flugsicherungsaufgaben an die Aktiengesellschaft übertragen werden,
- den Artikel 40 LFG bei der nächsten Gesetzesrevision entsprechend den Ausführungen im Schlussbericht anzupassen.

Die neue Aktiengesellschaft mit den vom Bundesrat genehmigten Statuten wurde am 1. Dezember 1987 gegründet, die Verordnung über den Flugsicherungsdienst am 18. Mai 1988 erlassen (Inkrafttreten: 1. Juni 1988).

Von den sechs in einer interdepartementalen Arbeitsgruppe «Rechtsgrundlagen Radio-Schweiz AG» erarbeiteten Lösungsvarianten wählten wir die letzte, welche erst gegen das Ende der Beratungen der Arbeitsgruppe unterbreitet und vor *allen* beteiligten Bundesstellen (BJ, GD PTT, GS EVED, BAZL) als rechtlich verantwortbarer, alle wesentlichen Gesichtspunkte angemessen berücksichtigender Weg betrachtet wurde.

zu Ziff. 421.2 Die Bundesaufsicht über die SWISSCONTROL

Ziel der im Bericht als Verbindung zweier Aufsichtsformen bezeichneten Kontrolle ist es, der Flugsicherungsorganisation gegenüber der früheren Situation bei der Radio-Schweiz AG eine ausgedehntere Autonomie zu gewähren. Die Direktion der SWISSCONTROL ist nun primär verantwortlich für Organisation, Unternehmensplanung, Verwaltung von Finanzen, Stellenpläne, Anstellungsvorschriften und die laufende Geschäftsführung. Die Mitwirkung des Bundes erfolgt über den Verwaltungsrat, in dem die Bundesvertreter in der Mehrheit sind. Zwischen den Bundesvertretern werden die Stellungnahmen abgestimmt. Sie sind angehalten, koordiniert aufzutreten. Aufsichtsaspekte gegenüber der SWISSCONTROL vertritt im übrigen nicht nur das Bundesamt für Zivilluftfahrt, sondern auch das Eidgenössische Personalamt und die Eidgenössische Finanzverwaltung. Die Anrufung des Bundesrates wird kaum je wegen Uneinigkeit zwischen den Bundesvertretern nötig werden; ein Einschalten der Landesregierung könnte man sich in der Praxis aber vorstellen, wenn es um politische Krisensituationen ginge (Scheitern der GAV-Verhandlungen, Streikdrohungen, chaotische Zustände wegen Überlastung von Luftraum und Flughäfen). Im übrigen kann auf unsere Antwort auf die Einfache Anfrage Mäder vom 3. März 1988 verwiesen werden. Ende dieses Jahres sollen die gesammelten Erfahrungen ausgewertet werden.

Die Hauptaufgabe der Sektion Flugsicherung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt besteht entgegen der Darstellung des Berichts nicht bloss darin, «als beratendes Fachorgan dem Verwaltungsrat zuzudienen». Vielmehr erfüllt sie in erster Linie auch Aufgaben im internationalen Bereich (ICAO, ECAC, Nachbarstaaten), bei der allgemeinen Planung, namentlich der Weiterentwicklung der

Luftraumstruktur, in der örtlichen Flugsicherung der Regionalflugplätze, im Flughindernisdienst, im Flugvermessungsdienst, im Verhältnis zur militärischen Flugsicherung, bei der Verordnungsgesetzgebung, bei Flugsicherungsbauten und -anlagen usw. Die Sektion prüft auch, ob die geltenden internationalen und nationalen Vorschriften von der SWISSCONTROL richtig in ihre internen Weisungen und Richtlinien umgesetzt werden.

zu Ziff. 421.3 Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit

Wegen der grösseren Eigenverantwortlichkeit von Direktion und Geschäftsleitung und der wirksameren Mitwirkung des Verwaltungsrates, in dem nun, anders als im Verwaltungsrat der Radio-Schweiz AG, der für den Aufgabenbereich der Flugsicherungsorganisation erforderliche Sachverstand vertreten ist, trägt die heutige Struktur dem Gebot der Wirtschaftlichkeit tatsächlich besser Rechnung als früher.

zu Ziff. 421.4 Die Doppelrolle der Beamten im Verwaltungsrat

In diesem Punkt dürfen wir zunächst auch wieder auf unsere Antwort auf die Einfache Anfrage Mäder vom 3. März 1988 verweisen. In der Praxis wird der Fall sehr selten sein, dass zwischen Bundesinteressen und Interessen der vom Bund beherrschten und Bundesaufgaben erfüllenden SWISSCONTROL erhebliche Differenzen bestehen. Sollten sich Unvereinbarkeitssituationen ergeben, so würde der Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt in bezug auf seine Amtsaufsichtsfunktionen in den Ausstand treten. Entsprechende Geschäfte würden vom Stellvertretenden Direktor zusammen mit dem Chef der Abteilung Recht und Umwelt behandelt oder gegebenenfalls dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements zur Behandlung überwiesen. Anlass zu Sorge besteht unseres Erachtens nicht. Am Jahresende soll die Lage aber nüchtern und unvoreingenommen geprüft werden. Sollten sich die Befürchtungen Ihrer Kommission bewahrheiten, so werden wir jedenfalls nicht zögern, Änderungen anzuordnen. Sicher müsste gegebenenfalls mit Sorgfalt geprüft werden, ob der Verwaltungsrat ohne den Sachverstand der Vertreter des Bundesamtes für Zivilluftfahrt auskommen könnte.

zu Ziff. 421.5 Personalrecht der SWISSCONTROL

Keine Bemerkungen.

zu Ziff. 421.6 Organisationsvarianten

Nach eingehender Prüfung haben wir uns im Oktober 1987 für die Verwirklichung der «Variante 6» entschlossen. Von wesentlicher Bedeutung war dabei, dass diese im Sinne eines Kompromisses auch vom Bundesamt für Justiz mitgetragen wurde. Eine Neuaufnahme der Diskussion halten wir nicht für angezeigt. Wir verweisen auf die Ausführungen in der nachstehenden Ziffer 218.2.

Bezüglich der Situation in der Bundesrepublik Deutschland ist zu sagen, dass zurzeit eine Privatisierung in Anlehnung an das schweizerische Vorbild geprüft wird. Man glaubt, so die erforderliche Flexibilität in der täglichen Flugsicherungsarbeit gewinnen zu können.

**zu Ziff. 421.7 Analyse der SWISSCONTROL
durch die Firma Hayek**

Keine Bemerkungen.

zu Ziff. 421.8 Würdigung der Flugsicherungsorganisation

zu Ziff. 421.81 Zweckmässigkeit

Keine Bemerkungen. Nach ersten Erfahrungen ist die neue Organisation zweckmässig. Mit umsichtigem, zurückhaltendem Handeln kann das angetönte Spannungsverhältnis bewältigt werden.

zu Ziff. 421.82 Verfassungsmässigkeit

Die von uns im Oktober 1987 gewählte und in der Flugsicherungsverordnung vom 18. Mai 1988 förmlich verankerte «Variante 6» wird im Bericht «Rechtsgrundlagen Radio-Schweiz AG» vom 25. Februar 1986 als politisch aussichtsreich bezeichnet, weil bei ihr die bestehende gemischtwirtschaftliche Flugsicherungsorganisation beibehalten werden könne. Die Variante könne allerdings in rechtlicher Hinsicht nicht voll befriedigen; die Bedenken würden aber durch die Mehrheitsbeteiligung des Bundes gemildert. Die Lösung lasse sich, auch unter Berücksichtigung der langjährigen Praxis, verantworten.

Bei dieser Sachlage bereitet es Mühe, zu verstehen, warum nun, gewissermassen nach geschlagener Schlacht, erneut die Frage der Verfassungsmässigkeit der getroffenen Lösung aufgeworfen wird, namentlich nachdem auch Einigkeit besteht über Form und Inhalt der Verdeutlichung der heute höchstens gerade knapp genügenden gesetzlichen Grundlage (Art. 40 LFG). Unerfreulich wäre eine erneute Diskussion über Rechtsgrundlagen und Struktur der Gesellschaft vor allem auch deshalb, weil wiederum Unsicherheit bei Leitung und Mitarbeitern entstünde, was sich im Hinblick auf die grossen Probleme, welche die SWISSCONTROL zu bewältigen hat, ganz kontraproduktiv auswirken würde. Eine sachgerechte, gut funktionierende Flugsicherung ist unser vorrangiges Anliegen.

Bezüglich dem seinerzeitigen Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 17. Januar 1984 verdient Erwähnung, dass das Bundesamt für Zivilluftfahrt in einer Stellungnahme vom 31. August 1984 zu einem anderen Ergebnis gelangte.

Auch wenn die auf den Seiten 10 und 11 Ihres Berichtes aufgeführten, strengen Kriterien der Beurteilung zugrunde gelegt werden, lässt sich die gegenwärtige Struktur der SWISSCONTROL halten. Dabei sei zunächst bestätigend vorausgesetzt, dass die von Ihnen beanstandete Einsitznahme von leitenden Beamten

des Bundesamtes für Zivilluftfahrt im Verwaltungsrat der SWISSCONTROL auf Jahresende überprüft wird.

Die Erfüllung der Staatsaufgabe «Flugsicherung» ist in wesentlichen Bereichen der SWISSCONTROL, Schweizerische Aktiengesellschaft für Flugsicherung, übertragen. Diese wird vom Bund beherrscht; eine gewichtige Mitwirkung der an einer gut funktionierenden Flugsicherung interessierten Fluggplatzkörperschaften und Fluggesellschaften ist aber sichergestellt. Die triftigen Zweckmässigkeitsgründe für die getroffene Lösung sehen wir namentlich in der betont technischen Aufgabe, die zu erfüllen ist, im Umstand, dass es neben der Gefahrenabwehr vorrangig um die aktive Mitgestaltung der Luftverkehrs-Abwicklung geht, mit dem Ziel einer flüssigeren und wirtschaftlicheren Durchführung der Flüge, und dass die getroffene Lösung mit einerseits einer über erhebliche Autonomie verfügenden Geschäftsleitung, anderseits einem kontrollierenden Verwaltungsrat, in dem die Hauptbeteiligten und -betroffenen vertreten sind, eine zweckmässige Aufgabenerfüllung ermöglicht. In diesen Sachverhalten sehen wir auch die besonderen Rechtfertigungsgründe für die getroffene Lösung, deren Begründetheit Sie bezweifeln. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch, dass auf der Verordnungsebene klare rahmensetzende Rechtssätze bestehen und dass die noch mangelhaften gesetzlichen Grundlagen bei der bevorstehenden Revision des Luftfahrtgesetzes verbessert werden sollen; damit wird auch die Mitwirkung des Parlaments sichergestellt. Eine Umgehung der eidgenössischen Räte war selbstverständlich in keiner Weise beabsichtigt.

Zur Organisationsstruktur sei noch festgehalten, dass die Auswertung der durch die Firma Hayek vorgenommenen Überprüfung im Gange ist. Der Bericht Hayek verweist auf die Bedeutung eines organisatorischen Handlungsspielraums. Er enthält auch konkrete Angaben zur Aufgabenteilung zwischen Bundesamt für Zivilluftfahrt und SWISSCONTROL.

zu Ziff. 422 Ausgewählte Fragen am Rande der Inspektion

Wie einleitend dargelegt, sind wir bereit, die Empfehlungen 32 bis 38 entgegenzunehmen. Wir können uns deshalb zu den restlichen Themen kurz fassen; was nicht besonders kommentiert wird, gibt uns zu keinen Bemerkungen Anlass.

zu Ziff. 422.23 Tarifbindung aus Sicherheitsgründen?

Nicht die Tarifbindung an sich, sondern nur eine sehr enge Tarifbindung, wie sie gemäss früherer Praxis, vor dem Auseinanderbrechen des IATA-Systems, üblich war, ist überholt. Weder das amerikanische Transportdepartement noch die EG-Kommission befürworten eine absolute Tariffreiheit. Die Erfahrung lehrt, dass Dumpingtarife Fluggesellschaften veranlassen können, in vorschriftswidriger Weise beim Unterhalt zu sparen.

zu Ziff. 422.34 Das Spannungsfeld der Luftverkehrspolitik

Die Problematik Verkehrszunahme/Ausbau des Liniennetzes – Überlastung von Luftraum und Infrastruktur – Umweltschutz kann nicht national, sondern muss international gelöst werden, in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), der Europäischen Zivilluftfahrt-Kommission (ECAC), dem Internationalen Luftverkehrsverband (IATA), der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften (AEA) und der EUROCONTROL. Das Geschäft ist überall Thema intensiver Arbeiten, an denen sich die Schweiz aktiv beteiligt.

zu Ziff. 422.35 Verhältnis zur EG

Nach den Erfahrungen des Bundesamtes für Zivilluftfahrt ist es nur bedingt richtig, von einem abnehmenden Interesse der EG-Staaten an der ECAC zu sprechen. Die nationalen Luftämter legen Wert darauf, ihre Zuständigkeiten zu behalten; dies können sie bei ECAC-, oftmals aber nicht bei EG-Lösungen. Was von Brüssel kommt, stösst nicht immer auf Gegenliebe!

zu Ziff 422.4 Probleme des Personals und der Organisation im Bundesamt/Mehrsprachigkeit der Direktion

Als Folge der in Ihrem Bericht erwähnten Organisationsüberprüfung wurden Mitte 1985 zwei bestehende Abteilungen aufgeteilt. Eine der neu geschaffenen Abteilungen wird von einem französischsprachigen Beamten geleitet. Als Abteilungschef ist er in der Geschäftsleitung vertreten, die in der Regel jede Woche zusammentritt.

Gerne haben wir die Gelegenheit benützt, um uns zu Ihrem Inspektionsbericht zu äussern.

III. Verzeichnis der Aufsichtseingaben, die im Jahre 1988 von den Geschäftsprüfungskommissionen behandelt worden sind

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

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

1. *Michael Asante, Basel, gegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*

Das Asylverfahren für Herrn Asante betrifft grundsätzliche Fragen der Rechtstaatlichkeit im neuen Asylverfahren, das seit dem 1. Januar 1988 gilt, insbesondere wegen des fehlenden Übergangsrechts. Die Geschäftsprüfungskommission hat den Bundesrat gebeten, die Eingabe als Aufsichtsbeschwerde zu behandeln.

2. *Asylgesuche*

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wird von zahlreichen Gesuchstellern angegangen. Sie kann sich nicht um den Einzelfall kümmern, diesen jedoch zum Anlass zu Bemerkungen gegenüber der Asylpraxis nehmen. Die wichtigsten Problemkreise des vergangenen Jahres sind unter Ziffer II/2 dieses Berichtes wiedergegeben.

3. *Michael Ausfeld, Zürich, gegen das Bundesgericht*

Der Gesuchsteller rügt, dass das Bundesgericht in einem Entscheid die Strafzumessung einerseits, den bedingten Strafvollzug andererseits, als zwei verschiedene, selbständig mit Nichtigkeitsbeschwerde zu rügende Beschwerdegegenstände behandelt. Diese Frage betrifft die Gesetzesinterpretation durch das Gericht und kann von den Geschäftsprüfungskommissionen nicht überprüft werden.

4. *Duilio di Censo und Ingrid Maisch-di Censo, gegen das Bundesgericht*

In einem Rechtshilfeverfahren zugunsten Italiens beschwerten sich die Ehepartner dagegen, dass das Bundesgericht nur prozessuale Fragen, nicht aber die umstrittene Sache selber behandelt habe. Der Verzicht ihres Rechtsbeistandes auf rechtsgültige Zustellung einer Verfügung entgegen dem erkennbaren Willen des Klienten sei nicht massgeblich. Im übrigen verletze das Bundesgericht in seiner materiellen Argumentation klares Recht. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat den Gesuchstellern erläutert, weshalb sie auf diese Rügen nicht eintreten kann.

5. *Fritz Fankhauser, gegen das Schweizerische Bundesgericht*

Der Gesuchsteller hat in zwei Fällen, vermutlich mangels eigener Rechtskunde, die Voraussetzungen nicht erfüllt, welche das Gesetz an Beschwerden an das Bundesgericht erhebt. Die gesetzliche Regelung mag im Einzelfall als streng er-

scheinen, doch kann dem Gericht nicht vorgeworfen werden, dass es sich an die gültigen Verfahrensbestimmungen halte.

6. *Eduard Heimann, gegen das Schweizerische Bundesgericht*

Der Gesuchsteller verlangt vom Bundesgericht, dass es die Blut-Alkoholanalyse in dem Sinne nach zwei grundlegend verschiedenen Methoden durchführen lasse, dass die Analysen zwei grundlegend verschiedene Eigenschaften des Alkoholmoleküls erfassen (das Gericht begnügt sich mit zwei unterschiedlichen Messverfahren zu denselben Eigenschaften des Moleküls). Der Gesuchsteller belegt seine Forderung mit einem Gutachten und behauptet, dessen fachtechnische Interpretation der gesetzlichen Forderung nach «zwei grundlegend verschiedenen Methoden» sei für den Richter verbindlich. Dies ist nach ständiger Lehre und Praxis nicht der Fall. Die Gesetzesinterpretation fällt in den Zuständigkeitsbereich der Gerichte. Wenn das Bundesgericht die Anforderung an die Methoden nicht naturwissenschaftlich, sondern nach dem Zweck des Gesetzes bestimmt, liegt dies im Rahmen der ihm zustehenden Rechtsfindung, die von den Geschäftsprüfungskommissionen nicht geprüft werden kann.

7. *Richard Jung, gegen den Bundesrat*

Der Gesuchsteller beschwert sich wegen eines offenbar verlorenen Telegramms. Aus seinen Zuschriften ist nicht ersichtlich, inwiefern Ansprüche des Gesuchstellers verletzt oder er sonst nicht korrekt behandelt worden sein soll. Im Zusammenhang mit anderen Zuschriften des Gesuchstellers ist die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates dazu übergegangen, auf Eingaben, die nach Form, Sprache und Inhalt nicht geeignet sind, um von ihr bearbeitet zu werden, nicht mehr detailliert einzugehen.

8. *Kanton Jura, gegen den Bundesrat*

Der Kanton Jura verlangt, dass der Bundesrat auf seine Beschwerde gegen die Zuwendungen der Berner Kantonsregierung an Private im Vorfeld der Jura-Plebizite eintrete. Die Eidgenössischen Räte sind auf das Geschäft, das vor Bundesgericht hängig ist, nicht eingetreten (vgl. Amtl. Bull. N 1988 616 und S 1988 551).

9. *Siegfried Kaech, Biel, gegen das Schweizerische Bundesgericht*

Dem Gesuchsteller ist im Revisionsverfahren vor kantonaler Instanz die unentgeltliche Rechtspflege verweigert worden. Das Bundesgericht hat die staatsrechtliche Beschwerde hingegen aus formalen Gründen abgelehnt. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben mit dem Bundesgericht die stossende Folge erörtert, die darin besteht, dass der Rechtsunkundige mit einem Gesuch um Rechtsbeistand scheitert, weil ihm die Rechtskunde fehlt. Das Gericht kann im Berufungsverfahren in Härtefällen einer Partei zulasten der Bundesgerichtskasse einen Rechtsvertreter bestellen. Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde fehlt diese Möglichkeit. Die Geschäftsprüfungskommission hat daher beschlossen, das Problem der vorberatenden Kommission für die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zu unterbreiten. Diese ist zur Auffassung gelangt, eine Gesetzesänderung rechtfertigt sich nicht.

10. *Alfons Maza, Genf, gegen den Delegierten für das Flüchtlingswesen*

Der Gesuchsteller rügt in erster Linie die Internierungsverfügungen im Rahmen des Wegweisungsverfahrens (vgl. den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zu den Aufsichtseingaben Maza und Musey, der demnächst im Bundesblatt erscheint).

11. *Matthieu Musey, Kinshasa, gegen den Delegierten für das Flüchtlingswesen*

50 Mitglieder des Nationalrates haben eine Untersuchung der Ausschaffung der Familie Musey verlangt. Herr Musey bittet um Wiederaufnahme seines Verfahrens. Die Abklärungen sind im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über die Aufsichtseingaben Maza und Musey enthalten, der demnächst im Bundesblatt erscheint. Das Gesuch von Herrn Musey ist zuständigkeithalber dem Bundesrat überwiesen worden.

12. *Roland Pythoud, Lausanne, gegen das Schweizerische Bundesgericht*

Die eidgenössischen Räte haben dem Gesuch keine Folge gegeben. (vgl. Amtl. Bull. N 1988 709 und S 1988 327).

13. *Rikard Radicevic, Zürich, gegen das Schweizerische Bundesgericht*

Der Gesuchsteller hat verspätet staatsrechtliche Beschwerde gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid erhoben und beschwert sich gegen das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung, die auf die Möglichkeit der staatsrechtlichen Beschwerde hingewiesen hätte. Da die staatsrechtliche Beschwerde nach der schweizerischen Rechtsordnung ein ausserordentliches Rechtsmittel darstellt, ist keine Rechtsmittelbelehrung vorgesehen, die auf sie hinweisen würde. Damit stellt die Verweigerung der unentgeltlichen Prozessführung durch das Bundesgericht keine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar.

14. *J.S., Zürich, gegen das Schweizerische Bundesgericht*

Frau S. wehrt sich gegen die persönlichkeitsverletzende Sachverhaltsdarstellung in einer geplanten Veröffentlichung des Bundesgerichtsentscheides. Das Bundesgericht hat auf die Veröffentlichung des Sachverhaltes verzichtet. (Der Fall ist erneut vor der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hängig.)

15. *Hans-Ulrich Stössel, Bern, gegen das Schweizerische Bundesgericht*

Der Gesuchsteller hat sich vor Bundesgericht wegen strafbarer Verunreinigung von Trinkwasser durch die Gemeinde Worb beschwert, deren Leitungswasser den Qualitätsanforderungen für Trinkwasser nicht entspricht. Dem abweisenden Bundesgerichtsentscheid wirft er vor, es habe den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht frei angewendet. Das Gericht verletzt keinerlei fundamentale Verfahrensgrundsätze, wenn es seine Prüfung im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde gemäss Artikel 4 der Bundesverfassung einschränkt. Die Rüge betrifft die Rechtsfindung des Gerichtes, die von den Geschäftsprüfungskommissionen nicht überprüft werden kann.

16. *Ota Vejskal, Windisch, gegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*

Der Gesuchsteller rügt eine Verletzung von Bestimmungen des Asylgesetzes und der Flüchtlingskonvention. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission stellt diese Eingabe eine Aufsichtsbeschwerde an den Bundesrat dar. Nach der bisherigen Praxis muss eine solche eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung klaren materiellen oder Verfahrensrechtes rügen, die ein Rechtsstaat auf die Dauer nicht tolerieren darf, und die der Beschwerdeführer mit keinem ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel und auch nicht mit einer Aufsichtsbeschwerde an eine untere Aufsichtsbehörde rügen kann. Im Gegensatz zum Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement hält die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates diese Voraussetzung für gegeben. Sie hat das Geschäft dem Bundesrat zum Entscheid überwiesen.

17 *Oreste Zanolari, Zürich, gegen das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement*

Der Gesuchsteller rügt eine mangelhafte Wahrnehmung der Aufsichtspflichten des Bundesamtes für Verkehr und des Departementes gegenüber einem Tramunfall in Zürich. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates kommt zum Schluss, dass die Aufsichtsinstanzen ihre Pflichten im Rahmen des Möglichen erfüllt haben. Das Fehlen einer Pflichtverletzung von seiten der Wagenführerin ist zwar nicht erwiesen, doch lässt sich das Gegenteil auf Stufe des Bundes mit zumutbarem Aufwand nicht belegen.

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1988 vom 6. April 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1989
Date	
Data	
Seite	303-382
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 066

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.