

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1989

vom 11. April 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

die *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates* orientiert Sie im vorliegenden Bericht über

- den Briefwechsel mit dem EJPD zum *Vollzug des Asylrechts*,
- die Inspektion des *Arzneimittelschwarzmarktes in der Tiermast*,
- die Inspektion über den *Arzneimittelschwarzmarkt in der Schweiz* (betreffend die Humanmedizin) und
- die Inspektion über die *Tierseuchenbekämpfung in der Schweiz*.

Die *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates* orientiert kurz über ihre Besuche beim militärischen Frauendienst und beim Bundesamt für Wasserwirtschaft; sie veröffentlicht sodann ihren Bericht über

- die Inspektion zur *Bedeutung der dezentralen Postcheckämter*.

Seit dem letzten Jahresbericht sind folgende Berichte erschienen:

- *Aufsichtseingabe Maza und Musey* (BBl 1989 II 545 ff., vgl. die Debatte dazu im Amtl. Bull. N 1989 844 ff.),
- *Schloss Prangins, Verantwortungen für das erste Projekt* (Amtl. Bull. N 1989 866 ff.),
- *Das Verfahren der Bauprojektierung* (Amtl. Bull. N 1989 869 ff.),
- *Kriegsmaterialexport* (BBl 1990 I 984 ff.),
- *Erfolgskontrolle der schweizerischen Mischkredite*, untersucht am Beispiel von Kamerun (BBl 1990 I 1433) sowie die
- *Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommissionen zur Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle* (BBl 1990 I 1065).

Hängig bleibt noch die Inspektion zum Einsatz der *ausserparlamentarischen Kommissionen*.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

11. April 1990

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidenten:

Karl Tschuppert, Nationalrat

Andreas Iten, Ständerat

I. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen

1 Briefwechsel mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zum Vollzug des Asylrechtes

Im Nachgang zu ihrer Inspektion zum Vollzug des Asylrechtes (Amtl. Bull. N 1987 753 ff.) prüft die Kommission periodisch eine Reihe von Vollzugsfragen in diesem Bereich. Der im letzten Jahresbericht geführte Meinungsaustausch wird hier fortgesetzt. (Vgl. BBl 1989 II 303 ff., 343).

11 Stellungnahme des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 22. Mai 1989 betreffend die von der Geschäftsprüfungskommission aufgeworfenen Fragen zum Vollzug des Asylrechtes

Das Departement nimmt zu einzelnen Punkten wie folgt Stellung:

111 Anwendung des neuen Asylverfahrens auf hängige Gesuche

Aufgrund der grammatikalischen Auslegung des Gesetzes kann kein Zweifel bestehen, dass auf Verfahren, die beim Inkrafttreten der Änderung des Asylgesetzes vom 20. Juni 1986 am 1. Januar 1988 noch hängig waren, gemäss Schlussbestimmungen dieser Änderung das neue Recht gilt.

Es ist auch keineswegs so, dass das Parlament als Gesetzgeber diesen Umstand «übersehen» hätte. Die beiden Revisionen des Asylgesetzes sind sowohl in der Kommission als auch im Parlament eingehend und ausführlich diskutiert worden. Auch die prozessuale Bedeutung der Übergangsregelung wurde bereits bei der ersten Revision erkannt. Der Gesetzgeber hat sich daraufhin im Sinne der herrschenden Lehre und Rechtsprechung für die sofortige Anwendbarkeit des neuen Verfahrens ausgesprochen (vgl. Prof. Dr. Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht ZSR Nr. 102 1983, S. 222).

Bei der zweiten Revision wurde die Frage in der vorberatenden Kommission von Herrn Nationalrat Moritz Leuenberger aufgeworfen. Die Kommission und nachher die Räte folgten indes dem bundesrätlichen Vorschlag. Angesichts des klaren gesetzlichen Wortlautes kann deshalb von einem «Versehen des Parlamentes» nicht die Rede sein. Die Rechtsgleichheit der Gesuchsteller ist davon nicht berührt und zwar aus zwei Gründen:

1. Es gab bereits unter dem alten Recht die Möglichkeit, ohne Befragung durch die Bundesbehörden nur aufgrund der Akten zu entscheiden.
2. Auch heute wird in allen Fällen, in denen die Aktenlage keinen Entscheid erlaubt und diese auch nicht durch geeignete Abklärungen in befriedigender Weise komplettiert werden kann, eine Befragung beim DFW vorgenommen.

112 R-Stempel

In der Frühjahrssession 1989 wurden vom Bundesrat sowohl das Postulat Oberholzer vom 18. Dezember 1987 betreffend die Abschaffung des R-Stempels als auch das gleichlautende Postulat der Petitions- und Gewährleistungskommission vom 13. Januar 1989 zur Prüfung entgegengenommen.

Das Departement wird prüfen, ob durch den Einsatz eines computergestützten Kontrollsystems auf den R-Stempeleintrag verzichtet werden kann. Bei dieser Prüfung müssen auch die Entwicklungen im Bereich der übrigen Staaten, namentlich der EG-Staaten, berücksichtigt werden. Durch eine Koordinierung der Massnahmen auf internationaler Ebene soll vermieden werden, dass Ausländer, welche die Einreisebedingungen nicht erfüllen, zwischen den einzelnen Staaten hin- und hergeschoben werden.

113 Diskrete Abklärungen im Herkunftsland

Wir haben in den vergangenen Jahren in mehreren parlamentarischen Vorstössen und letzthin auch im Zusammenhang mit der Untersuchung in den beiden Fällen Musey und Maza auf die Bedeutung von Sachverhaltsabklärungen im Heimatstaat der Gesuchsteller hingewiesen. Die dabei zu beobachtenden Grundsätze variieren von Land zu Land. Oberstes Ziel bleibt indes die Wahrung der Persönlichkeitsrechte des Gesuchstellers. Aus dem Umstand der Abklärung dürfen für ihn und Personen aus seinem persönlichen Umfeld keine Gefährdungen erwachsen. Unter diesem Vorbehalt muss auf der anderen Seite auf die Notwendigkeit von Überprüfungen an Ort und Stelle hingewiesen werden. Anderenfalls wäre es in vielen Fällen unmöglich, zwischen blossen Behauptungen eines Gesuchstellers über erlittene Nachteile und der im Gesetz statuierten Pflicht zu deren Glaubhaftmachung zu unterscheiden. In der Praxis der Anerkennungsbehörden des Bundes bestätigt sich dieser Umstand. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle stellen sich die Angaben des Asylbewerbers als unwahr heraus. Dokumente sind zu einem grossen Teil gefälscht oder verfälscht. Lügenhaftigkeit und Irreführung der Behörden als regelhaftes Verhalten machen es daher unmöglich, den geltendgemachten Sachverhalt ohne Überprüfung der Glaubwürdigkeit im Sinne von Artikel 12 des Asylgesetzes einfach als wahr anzunehmen.

114 Wegweisungsentscheide bei Unzumutbarkeit der Ausschaffung in den Heimatstaat

Den Bemerkungen Ihrer Kommission entsprechend wurde das Dispositiv in den von Ihnen angesprochenen Fällen geändert. Wird im Motiv der Vollzug der Wegweisung in den Heimatstaat als undurchführbar beurteilt, so findet sich die Entsprechung im Dispositiv wie folgt:

Die Fremdenpolizei des Kantons... wird – unter Ausschluss der Rückschaffung in den Heimatstaat – mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragt.

115 **Beweismittelfristen**

Diese Fristen werden grundsätzlich in vernünftiger und zumutbarer Weise angesetzt, z. B. 30 Tage für die Beschaffung eines Dokumentes im Herkunftsland, zehn Tage für die Übersetzung eines bereits eingereichten Dokumentes, welches nicht in einer der Amtssprachen abgefasst war, ebenfalls zehn Tage für eine Stellungnahme zum Ergebnis einer von uns veranlassten Abklärung. Ausserdem ist festzuhalten, dass in der praktischen Handhabung grosszügig verfahren wird und jeder überspitzte Formalismus vermieden wird. Verspätet eingehende Beweismittel, wenn sie vor Spedition des Entscheides bei uns eingehen, werden in der Regel noch berücksichtigt.

12 **Neue Hinweise der Geschäftsprüfungskommission zur Asylpraxis vom 25. Mai 1989**

121 **Widersprüche zwischen den Protokollen der Empfangsstellen und der kantonalen Befragung**

Einige Aufsichtseingaben an die Geschäftsprüfungskommission befassen sich mit Entscheiden, in denen die Glaubwürdigkeit des Gesuchstellers verneint wird, weil anlässlich der ersten Befragung in den Empfangsstellen Fluchtgründe nicht genannt oder anders dargestellt worden seien, als in der ausführlichen Befragung. Die typische wiederkehrende Formulierung des Delegierten für das Flüchtlingswesen lautet dann jeweilen:

Ein solches verspätetes Vorbringen asylrelevanter Begebenheiten lässt an der Glaubwürdigkeit der Vorbringen zweifeln. Erfahrungsgemäss teilt ein tatsächlich Verfolgter den Behörden, bei denen er Schutz sucht, bereits bei der ersten Befragung alle wichtigen Gründe mit, die ihn zum Verlassen seines Heimatlandes bewogen haben.

Die Asylbehörde geht somit davon aus, dass alles Wesentliche, was in der ersten Befragung nicht erwähnt worden ist, nachher erfunden worden sein muss. Hierzu ist zu bedenken, dass die Befragung zu den Fluchtgründen an der Grenze und in den Empfangsstellen keine Beweismittelqualität beanspruchen kann. Die erste und die zweite Befragung sind durch ungleiche Sorgfalt, Sachkenntnis und zeitliche Dauer geprägt. Wenn die materielle Befragung aber auf das summarische Protokoll der ersten Befragung abstellt, dann zählt letztlich nur das als wahr, was von der summarisch arbeitenden Polizeibehörde zusammenfassend festgehalten worden ist. Die Verfahrensgarantien der Artikel 15 und 16 des Asylgesetzes gelten somit ausgerechnet in jener Befragung nicht, auf die in der Folge massgeblich abgestellt wird.

Wir bitten Sie, die Befragung an der Grenze und in den Zentralstellen ausschliesslich zum Zwecke der Triage offensichtlicher Fälle zu verwenden. Den dabei entstehenden Akten darf im nachfolgenden Verfahren keine Beweiskraft zuerkannt werden. Andernfalls müssten die Rechte der Gesuchsteller bereits in der ersten Befragung gewährt werden (Vertretungsrecht, Beisein eines Vertreters einer Flüchtlingshilfsorganisation, Hinweise auf die Rechte des Gesuchstellers, ausführliches Befragungsprotokoll).

122 Fehrendes Übergangsrecht

Zu diesem Punkt besteht weiterhin die im Bericht über die Inspektionen 1988 festgehaltene Differenz. Unbestreitbar scheint uns, dass es Sinn und Zweck der Revision war, in jedem Fall eine Befragung im Beisein eines Hilfswerksvertreters zu gewährleisten. Dies war auch der Grund für die Verschiebung dieser Mitwirkung in das kantonale Verfahren. Der Grundsatz bleibt denn auch für das beschleunigte Verfahren gegenüber illegal Eingereisten (Verordnung vom 3. Okt. 1988) gültig und wurde den Hilfswerken an einer Besprechung vom 7. Oktober 1988 auch ausdrücklich zugesichert.

In Ihrer Stellungnahme zum Bericht über die Inspektionen des Jahres 1988 rufen Sie gegen unsere Empfehlung, in den Übergangsfällen soweit noch möglich die Anhörung im Beisein von Hilfswerksvertretern zu wiederholen, den Grundsatz der Rechtsgleichheit an. Das damit hervorgehobene Problem unterscheidet sich aber nicht wesentlich von dem jeder Praxisänderung. Die Rechtsgleichheit verlangt keine Gleichbehandlung im Unrecht. Andererseits beziehen Sie sich in Ihrer Antwort vom 22. Mai 1989 nur auf die unbestrittene Möglichkeit des Aktenentscheides, nicht aber auf das von uns angesprochene Problem, dass die Aktenlage in den Übergangsfällen (unter anderem mangels Beizug eines Hilfswerksvertreters) nicht in einer gesetzeskonformen Anhörung geschaffen worden ist. Wir halten somit an unserem Standpunkt in dieser Frage fest, überlassen Ihnen jedoch den Entscheid und werden darauf nicht mehr weiter eingehen.

123 Türkische Praxis der Sippenhaft

Wir bitten Sie, Ihre besondere Aufmerksamkeit einem Umstand zu widmen, der die Begründung der Flüchtlingseigenschaft erschwert: Es kommt offenbar häufig vor, dass die türkischen Polizeibehörden auf der Suche nach Mitgliedern von kurdischen Widerstandsgruppen deren Familienangehörige inhaftieren, verhören und foltern, oder sie ersatzweise verfolgen. Der in die Schweiz gelangende Flüchtling ist dann oft ein Familienmitglied, das selber noch gar nicht von der Verfolgung erfasst worden ist. Trotzdem kann seine Furcht begründet sein.

124 Unser Schreiben vom 15. November 1988

Für Ihre Antwort vom 22. Mai 1989 danken wir Ihnen bestens. Insbesondere sind wir froh um die Prüfung einer Ersatzlösung für den R-Stempel, um die Priorität der Persönlichkeitsrechte des Gesuchstellers bei diskreten Abklärungen im Herkunftsland, um die Erwähnung des Ausschlusses einer Rückschaffung in den Heimatstaat im Dispositiv der Wegweisung sowie die zugesicherte grosszügige Handhabung der Beweismittelfristen.

13 Stellungnahme des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. Juni 1989

Das Departement nimmt zu den aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:

131 Widersprüche zwischen den Protokollen der Empfangsstellen und der kantonalen Befragung

Die Kurzbefragung zu den Asylgründen in der Empfangsstelle gemäss Artikel 10 Absatz 5 der Asylverordnung ist eine bloss summarische Befragung mit dem Zweck, die erste Kurzbefragung gemäss Artikel 13 Asylgesetz, welche wegen der nicht gesetzeskonformen Gesuchseinreichung nicht an der Grenze erfolgen konnte, nachzuholen. Anders als bei der Befragung an der Grenze ist bei der Befragung in der Empfangsstelle das Verwaltungsverfahrensgesetz anwendbar und damit sind auch alle Verfahrensgarantien dieses Gesetzes gewährleistet. Dies gilt insbesondere für das Vertretungsrecht. Darüberhinaus werden in den Empfangsstellen förmliche Protokolle, die den Gesuchstellern rückübersetzt werden, erstellt. Ferner werden die Gesuchsteller mittels Video und dem beiliegenden Informationsblatt in ihrer Muttersprache auf ihre Verfahrensrechte hingewiesen.

Sowohl das Protokoll der Kurzbefragung an der Grenze als auch das Empfangsstellenprotokoll sind Beweismittel im Sinne von Artikel 12 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Frage der Beweismittelqualität von der Frage der Beweiswürdigung zu trennen ist. Die Tatsache, dass die Befragung in den Empfangsstellen zu den Asylgründen nur summarisch erfolgt, berücksichtigt der Delegierte im Rahmen der Beweiswürdigung insofern, als er Widersprüchlichkeiten zwischen Aussagen des Gesuchstellers in der Empfangsstelle und solchen in der eigentlichen Befragung zu den Asylgründen nur dann wertet, wenn diese sich auf asylrelevante Vorbringen (Asylgründe, Identität, Einreise) beziehen und von ihrem Gehalt her erheblich sind.

132 Fehlendes Übergangsrecht

Es wird davon Kenntnis genommen, dass die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates betreffend die in ihrem Bericht über die Inspektionen 1988 festgehaltene Differenz hinsichtlich des Übergangsrechts zur 2. Asylgesetzrevision an ihrem Standpunkt festhält, darauf aber nicht mehr weiter eingehen wird. Dennoch sei klargestellt, dass die vorerwähnte Differenz mit der Verordnungsrevision vom 3. Oktober 1988 in keinem Zusammenhang steht.

133 Türkische Praxis der Sippenhaft

Eine Sippenhaft im eigentlichen Sinne, d. h. dass Familienangehörige von Mitgliedern kurdischer Widerstandsgruppen von den türkischen Behörden an deren Stelle strafrechtlich verfolgt werden, existiert in der Türkei nicht. Dass jedoch

Familienangehörige im Rahmen eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens zwecks Sachverhaltsfeststellung oder zur Ermittlung des Aufenthaltsortes eines flüchtigen politischen Straftäters einvernommen werden, ist durchaus möglich. Solche strafprozessualen Massnahmen sind asylrechtlich unbedenklich, weil ihnen keine gegen den Betroffenen gerichtete Verfolgungsmotivation im Sinne von Artikel 3 Asylgesetz zugrunde liegt. Dagegen können die erwähnten Massnahmen Asylrelevanz erlangen, wenn die Behörden der betroffenen Person eine politisch oppositionelle Haltung unterstellen. Wird bei einer ganzen Familie eine solche Haltung vermutet, handelt es sich hierbei nicht um eine Sippenhaft, sondern um eine asylrelevante Verfolgung einer Sippe.

14 Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission hat von diesem Schreiben am 24. Januar 1990 Kenntnis genommen und beschlossen, einzelne Punkte bei der Prüfung des Geschäftsberichts 1989 weiterzuverfolgen.

2 Inspektion des Arzneimittelschwarzmarktes in der Tiermast vom 21. November 1989

21 Anlass und Vorgehen

Bei der Prüfung des Geschäftsberichtes 1987 hat die Geschäftsprüfungskommission vom Bundesamt für Veterinärwesen erfahren, dass ihre Forderung aus dem Jahre 1981 nach einer Verbesserung der Arzneimittelkontrolle in der Tiermast noch immer unerfüllt sei und das Problem fortbestehe. Die Kommission nahm daher eine Inspektion zu dieser Frage in Aussicht, verschob diese jedoch infolge anderweitiger Prioritäten bis ins Jahr 1989. Da daneben auch eine Inspektion zum Arzneimittelmarkt in der Humanmedizin angeregt wurde, erweiterte die Kommission die Sektion Volkswirtschaftsdepartement durch den Präsidenten der Sektion Departement des Innern. Die Sektion beschaffte sich die nötigen Unterlagen und hörte eine Reihe von Experten und Verwaltungsvertretern an (vergleiche Anhang). Die Sektion hat daraus ihre Schlussfolgerungen gezogen und am 10. Oktober 1989 den vorliegenden Bericht zuhanden der Kommission verabschiedet.

22 Ergebnisse

221 Die Problemlage

221.1 Rechtliche Regelung

Der Zugang zum Problem der Arzneimittel in der Tiermast lässt sich auf zwei Ebenen finden: Entweder auf dem Weg des Arzneimittels zum Tier, oder bei der Verarbeitung des Produktes zum Lebensmittel. Für beide Ansätze bestehen unterschiedliche Zuständigkeiten und Regelungen:

Der Arzneimittelverkehr insgesamt untersteht der kantonalen Gesetzgebung und der kantonalen Heilmittelkontrolle. Der Bund hat bis heute in diesem Bereich kaum Zuständigkeiten beansprucht. Die Einfuhr von Arzneimitteln unterliegt keinen besonderen Einschränkungen oder Kontrollen.

Der Handel mit *Tierarzneimitteln* untersteht der Registrierung bei der interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel (IKS) sowie der kantonalen Heilmittelkontrolle. Das gewerbsmässige Einmischen von Arzneimitteln in Futtermittel (ausgenommen Medizinalfutter) untersteht den Vorschriften und der Kontrolle der Eidgenössischen Forschungsanstalt Grangeneuve. Nicht erfasst sind die sogenannten Lohn- und Selbstmischer; sie sollen nach dem neuen Lebensmittelgesetz auch der Kontrolle dieser Anstalt unterworfen werden. Das Verabreichen von Arzneimitteln an die Tiere untersteht der kantonalen Gesetzgebung (z. B. in bezug auf Absetzfristen vor der Tierschlachtung). Auf Bundesebene verbietet die Fleischschauverordnung den Einsatz von Hormonen. Das neue Lebensmittelgesetz soll hier weitere Einschränkungen und Kontrollen bringen, insbesondere eine Kontrolle an der Grenze und im Stall.

Die Rückstände von Arzneimittelwirkstoffen in Lebensmitteln unterstehen der eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung. Danach erlässt der Bundesrat die nötigen Vorschriften zum Schutze der Gesundheit sowie zur Verhütung von Täuschungen im Verkehr. Nach der Fremd- und Inhaltsstoffverordnung des Eidgenössischen Departements des Innern legt das Bundesamt für Veterinärwesen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheitswesen die zulässigen Höchstkonzentrationen an Rückständen von Tierarzneimitteln in Fleisch und Fleischwaren fest. Dabei sollen Toleranzwerte bestimmen, bis wann ein Lebensmittel als rein gilt, während Grenzwerte die Höchstgrenze angeben, bis zu welcher ein Lebensmittel noch geniessbar ist. Die Kontrolle erfolgt durch Probenerhebungen der Fleischschauer und der kantonalen Lebensmittelkontrollen. Beim Fleischexport ins Ausland erhebt das Bundesamt für Veterinärwesen die Proben.

Die heutige Rechtsordnung kennt daher folgende *Lücken*, die einen illegalen Markt mit Tierarzneimitteln begünstigen:

- es bestehen keine arzneimittelrechtlichen Einfuhrvorschriften, bei der IKS werden nur Arzneimittel, nicht aber die Wirkstoffe, aus denen Arzneimittel hergestellt werden können, registriert. Die Wirkstoffe sind als Chemikalien frei erhältlich,
- die nicht gewerbsmässige Mischfutterherstellung (Selbstmischer) ist von den Vorschriften nicht erfasst,
- die Behörden haben keine Befugnisse, Schlachttiere im Mastbetrieb und Stallapotheke der Tiermäster zu kontrollieren,
- die vorgesehenen Strafen der kantonalen Gesetze sind viel zu niedrig.

Wie Fallberichte von Strafverfolgungen zeigen, genügt die strafrechtliche Ahndung von Missbräuchen nicht zur präventiven Beeinflussung des Arzneimittelgebrauchs. Die rechtsstaatlichen Beweisanforderungen und die Praxis der Gerichte, die in zahlreichen Fällen auf Unkenntnis der Richter in diesem Problem-bereich schliessen lässt, gestatten nicht, die bestehenden Vorschriften wirksam durchzusetzen.

221.2 Der Umfang des unerlaubten Handels mit Arzneimitteln

Seit einigen Jahren wird geltend gemacht, dass ein Teil der im Tiersektor angewendeten Medikamente illegal verwendet wird. Schätzungen der Gesellschaft der Schweizerischen Tierärzte sprechen von über 50 Prozent illegalem Graumarkt und Schwarzmarkt, wobei mit Schwarzmarkt der illegale Import und mit Graumarkt die illegale Verwendung an und für sich zugelassener Mittel gemeint ist (z.B. illegale Einmischung von Antibiotika ins Tierfutter, summarische Verschreibung von Rezepten durch gewisse Tierärzte für Bestände, die sie nicht kennen, sowie Medikamentenhandel innerhalb der Landesgrenzen, beispielsweise durch Futtermühlevertreter oder illegale Abgaben von Tierärzten an Tierbesitzer).

Der Umfang des illegalen Handels mit Tierarzneimitteln lässt sich nicht näher bestimmen. Schon die statistischen Angaben über die Einfuhr von beispielsweise Antibiotika unterscheiden nicht zwischen Human- und Veterinärmedizin und lassen keine Rückschlüsse über die spätere Verwendung zu. Der Umfang ist vermutlich nach Regionen unterschiedlich gross, muss aber als beträchtlich eingestuft werden. Dies gilt auch für das Ausmass des Medikamentenhandels durch die Tierärzte.

Unter den Titel «Arzneimittelmissbrauch» fallen dabei verschiedene Tätigkeiten: Der Einsatz verbotener Wirkstoffe (z.B. Hormone), die Anwendung nicht registrierter Arzneimittel (z.B. billige Importprodukte), die Missachtung von Anwendungsvorschriften (z.B. Absetzfristen zwischen der letzten Verabreichung des Arzneimittels und dem Schlachten des Tiers) sowie das Verabreichen von Wirkstoffen ohne tierärztliches Rezept (z.B. als Zusatz zu Futtermitteln).

221.3 Gewichtung der Missbräuche

Die Kommission hat den Eindruck gewonnen, dass die grosse Mehrzahl der landwirtschaftlichen Tiermast die Vorschriften über den Einsatz von Arzneimitteln respektiert. Die feststellbaren Verstösse rechtfertigen es nicht, von einem allgemeinen Missstand zu sprechen. Vielmehr geht es darum, dass innerhalb einer insgesamt legalen Praxis Missbräuche vorkommen, deren Ausmass allerdings erheblich ist.

Der Schaden, der durch solche Missbräuche erwachsen kann, ist verschiedener Natur:

- Der unkontrollierte und allenfalls übermässige Einsatz von Medikamenten am Tier kann diesem Schaden zufügen und ist daher unter dem Gesichtspunkt des Tierschutzes zu bekämpfen.
- Der unkundige Umgang mit Arzneimitteln kann den Landwirt selber gesundheitlich gefährden.
- Rückstände im Fleisch der behandelten Tiere können die Gesundheit der Konsumenten gefährden. Die Absetzfristen, Schlachthofkontrollen und Grenzwerte zulässiger Konzentration von Schadstoffen bieten hier jedoch

nach menschlichem Ermessen einige Sicherheit. Die Inspektion hat zwar ergeben, dass mit zunehmender Verfeinerung der Analysemethoden kleinste Spurenreste im Fleisch immer vorgefunden werden können. Die Grenzwerte sehen aber jeweils eine Sicherheitsmarge von einem Faktor 1000–10000 vor. Diese Sicherheit erscheint nach dem heutigen Stand der Kenntnisse als hinreichend. Die Marge verringert sich freilich, weil ihre Berechnung nur auf die Einzelbelastung abstellt und kumulative Wirkungen mehrerer Schadstoffe und Langzeitauswirkungen nicht erfassen kann.

Die Kommission gelangt insgesamt zum Schluss, dass eine *gesundheitliche Gefährdung* der Konsumenten durch Rückstände aus dem feststellbaren Arzneimittelmissbrauch *wenig wahrscheinlich* ist. Erhöht ist das Risiko einzig bei Not-schlachtungen, die für den Eigengebrauch des Landwirts verwendet werden, andernfalls sie genauen Rückstandsuntersuchungen unterliegen.

Die Schädigung des Konsumenten liegt eher darin, dass er *über die Reinheit* seines Lebensmittels *getäuscht* wird. Da der Täuschungsschutz auch zu den Zielsetzungen des Lebensmittelgesetzes gehört, gilt es, auch diesen Schaden zu vermeiden. Auf dem schweizerischen Markt hat der Konsument zwar grundsätzlich die Wahlfreiheit zwischen Fleischprodukten aus dem Ausland oder dem Inland und aus unterschiedlichen Produktionsweisen. Am Produkt selber lässt sich jedoch nicht bestimmen, ob seine Anpreisung «aus naturnaher Produktion» auch tatsächlich zutrifft.

Die Reinheit des Produktes kann somit zwar angestrebt werden, lässt sich aber nicht garantieren. Der Gesundheitsschutz hingegen ist im wesentlichen ein Dosisproblem, da die Dosis über die Schädlichkeit entscheidet. Gefährlich sind hier in erster Linie die Fälle der Selbstanwendung von Medikamenten durch Landwirte (zum Beispiel die «Löffelkonzentrate») bei unsachgemässer Anwendung. Weitgehend vermeiden lässt sich das Problem bei hinreichender Oberaufsicht über den Tierbestand durch den Kontrolltierarzt. Zur Gefahrenabwehr ist daher erforderlich, dass die Arzneimittel nur über den Tierarzt abgegeben werden, was verlangt, dass der Schwarzmarkt bekämpft wird.

Das Ausmass der erforderlichen Arzneimittel und Stimulanzien im Rahmen der Tiermast hängt teilweise auch mit den *Haltungsbedingungen* zusammen. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission besteht die Verknüpfung nicht notwendigerweise darin, dass die Haltungsbedingungen mehr oder weniger tieregerecht wären, sondern eher darin, dass in Grossbetrieben der Ausbruch einer epidemischen Krankheit grössere Auswirkungen hat und daher die Neigung solcher Tiermäster grösser ist, Arzneimittel präventiv einzusetzen. Die Förderung einer tieregerechten Haltungsweise ist Aufgabe der Kontrollen des Tier-schutzes und kann nicht auf dem Wege der Einschränkung der Arzneimittel angestrebt werden.

221.4 Probleme der Kontrolle

Die Kontrollzuständigkeit liegt im Arzneimittelbereich bei den Kantonen, im Bereich der Leistungs- und Wachstumsförderer beim Bund. Da zum Teil die gleichen Wirkstoffe als Arzneimittel oder als Stimulanzien verwendet werden

können, ist seit 1972 eine Regelung in Kraft, die mit zwei Ausnahmen eine *klare Trennung von Arzneimitteln und Wachstumsförderern* schafft. Als Stimulanzien dürfen insbesondere Antibiotika nur dann benützt werden, wenn sie nicht zu den medizinisch wichtigen Mitteln gehören und nicht damit gerechnet werden muss, dass ihre Anwendung zur Bildung von Resistenz gegen medizinisch wichtige antibakterielle Mittel führt.

Im *Arzneimittelbereich* ist die Kontrolle von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Dies gilt sowohl für die administrative wie für die strafrechtliche Durchsetzung der Vorschriften. In der Praxis besteht ein Dreiecksverhältnis zwischen dem Landwirt, seinem Tierarzt und der Futtermühle. Diese ist ihrem Kunden gegenüber daran interessiert, dass der Viehbestand dank ihrem Futter rasch gedeiht und gesund bleibt. Sie neigt daher zum Einsatz von Zusatzstoffen, die dies unterstützen. Der Tierarzt hat hier die Aufgabe, den Einsatz solcher Mittel auf das Notwendige zu begrenzen. Hierfür ist entscheidend, dass zwischen Landwirt und Tierarzt ein gutes Vertrauensverhältnis herrscht. Der Tierarzt hat zwar von seiner Aufgabe her gewisse Kontrollfunktionen, ist aber primär Berater und Vertrauensperson, nicht aber Polizist des Bauern. Der Tierarzt sollte daher nicht generell zur Kontrolle von Missbräuchen eingesetzt werden. Wo er hingegen Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier feststellt, muss er aus seiner Berufspflicht heraus handeln.

Die *Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel* (IKS) ist kein Organ der konkreten Arzneimittelkontrolle. Ihre Kernaufgabe ist die Registrierung der Arzneimittel in der Schweiz und die Zulassung der Produkte. Sie bestimmt beispielsweise die für ein Produkt erforderliche Absetzfrist, nicht aber die zulässige Höchstkonzentration der Wirkstoffe, die vom Bundesamt für Gesundheitswesen oder vom Bundesamt für Veterinärwesen festgelegt wird. Die IKS organisiert insbesondere keine Warenflusskontrolle für die von ihr zugelassenen Medikamente. Eine Neuerung in dieser Richtung ist einzig die Warenbuchhaltung bei den Medizinalfutterbetrieben, die diese aufgrund des neuen Rezeptformulars, das die Tierärzte verwenden müssen, zu führen haben. Im übrigen sind die IKS-Vorschriften stets durch die Kantone zu vollziehen, insbesondere durch die Kantontierärzte und Kantonsapotheker.

Da unsere Lebensmittel nicht reiner sein können, als die Umwelt, der sie entstammen, sind Vorschriften, die keinerlei Rückstände gestatten, nicht praktikabel. Die zunehmende Verfeinerung der Analysemethoden führt immer mehr zur Feststellung minimaler Verunreinigungen. Daher ist es notwendig, für alle Wirkstoffe *Toleranz- und Grenzwerte* festzulegen. Solche fehlen zum Teil heute noch. Insbesondere sind zur Bestimmung gewisser Toleranzwerte die Methoden erst noch zu erarbeiten. Bei der Festlegung solcher Werte ist auf die internationalen Normen Rücksicht zu nehmen.

Die Vollzugsorganisation für den Bereich der Arzneimittelkontrolle in der Tiermast wird unterschiedlich bewertet. Soweit der Bund zuständig ist, wird seine Organisation für gut erachtet. Bei einzelnen Kantonen wird sie hingegen in Frage gestellt.

Bei den *Wachstumsstimulanzien* sind die Verhältnisse beim Vollzug der Kontrolle einfacher. Die Qualität der Bundesregelung in diesem Bereich gilt als gut;

die Kontrolle durch die Eidgenössische Forschungsanstalt in Grangeneuve spielt, ihre Wirksamkeit scheint jedoch nicht gesichert zu sein. Von der gesetzlichen Kontrollpflicht werden zudem rund 40 Prozent der Mischfuttermittel nicht erfasst, da das Landwirtschaftsgesetz nur auf die gewerblichen Futtermühlen, nicht aber auf die Selbst- und Lohnmischer anwendbar ist. Zu den letzteren gehört aber auch ein Teil der landwirtschaftlichen Genossenschaften, die sich in der Regel freiwillig der Kontrolle unterziehen. Die Zahl der Landwirte, die selbst Wachstumsförderer in ihre Futtermittel einmischen, dürfte zudem rückläufig sein.

Das Ausmass des Schwarzmarktes kann im Bereich der Wachstumsstimulanzien ebensowenig beziffert werden, wie im übrigen Bereich. Es wird jedoch ebenfalls als bedeutend eingeschätzt. Während in der ersten Woche nach der Trennung eines Kleintiers von seiner Mutter regelmässig eine sogenannte «Stressbehandlung» mit Hilfe von Wachstumsstimulanzien vorgenommen wird, findet die mit Zusätzen versehene Kälbermilch nachher kaum mehr Verwendung.

221.5 Anforderungen im Handel mit den Europäischen Gemeinschaften

Der Verkehr mit Tierarzneimitteln ist in den Europäischen Gemeinschaften seit 1981 einer Regelung unterstellt, deren Verfahren jedoch noch vorsieht, dass ein Tierarzneimittel von fünf Staaten anerkannt werden muss. Die technischen Anforderungen lassen sich in der Praxis heute noch nicht verwirklichen. Auf den 1. Januar 1992 soll eine neue Regelung eingeführt werden, wonach die Unterlagen nur noch in zwei Staaten eingereicht werden müssen. Hersteller, Importeure, Grosshändler und Einzelhändler bedürfen danach einer staatlichen Genehmigung und haben über jeden Ein- und Ausgang genau Buch zu führen. Anzugeben ist namentlich das Datum, die Bezeichnung des Tierarzneimittels und das Verfalldatum, die Menge, der Hersteller oder Lieferant beziehungsweise der Empfänger. Die Ein- und Ausgänge müssen mindestens einmal jährlich gegen den Lagerbestand aufgerechnet und von den zuständigen Behörden geprüft werden. Die Vorschriften sollen (abgesehen vom Verkehr mit Hormonen) nur die Produktions- und Handelsstufe erfassen, nicht aber das Verabreichen an die Tiere.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vertreten heute zwar noch sehr unterschiedliche Ordnungen. Da aber der freie Markt ohne eine gemeinsame Regelung nicht möglich ist, ist mit einer Einigung auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfes zu rechnen.

Die Europäischen Gemeinschaften werden damit möglicherweise eine Warenflusskontrolle für die Tierarzneimittel durchsetzen. Es ist zu erwarten, dass aus der internen Regelung auch Anforderungen an importiertes Fleisch erhoben werden. Da der Entwurf des neuen Lebensmittelgesetzes des Bundes nur Kompetenzen schafft, die eine wirksame Kontrolle gestatten, läuft die Schweiz mit diesem Gesetz nicht Gefahr, an eine Lösung gebunden zu werden, die von jener der Europäischen Gemeinschaften abweicht.

221.6 Lücken in der Erforschung des Fleisches und der Fleischwaren

Die zuverlässige Beurteilung der Schädlichkeit von Arzneimittelrückständen und der notwendigen Anwendungsbeschränkungen für Arzneimittel erfordert Kenntnisse über das Rückstandsverhalten, die Toxikologie und die Analytik von über 200 Wirkstoffen, die in Tierarzneimitteln Verwendung finden. Arzneimittelrückstände sind zudem im Zusammenhang mit anderen Fremd- und Zusatzstoffen der Fleischproduktion zu betrachten. Im Gegensatz zu den übrigen Lebensmitteln (Milch, Getreide, Gemüse, Obst und Wein) fehlt aber in der Schweiz immer noch eine Forschungsanstalt für Fleisch und Fleischwaren. Dies ist auch im vorliegenden Zusammenhang als Mangel zu bewerten.

222 Geprüfte Lösungsvorschläge

222.1 Überlegungen zum Kontrollbedarf

Der heutige Zustand beruht weitgehend auf dem Grundsatz der *Verantwortung der Produzenten und Händler* sowie der anwendenden Tierärzte und Landwirte (ergänzt durch ein System von Kontrollen, das aber nur Teilbereiche abdeckt). Das Gegenprinzip wäre der *Grundsatz des Verbots*, wie er im Teilbereich des Einsatzes von Hormonen zur Wachstumsförderung heute schon gilt. Dazwischen sind verschiedene *Varianten* möglicher Kontrollarten denkbar:

- so jene durch private Vereinigungen wie die Schweizerische Gesellschaft der Tierärzte, die ein Verfahren kennt, nach welchem fehlbare Tierärzte zur Rechenschaft gezogen werden können, die aber als privater Verein keine Sanktionsmöglichkeiten hat,
- die standesrechtliche Kontrolle durch eine öffentlich-rechtliche Aufsichtskommission nach kantonalem Recht, wie sie beispielsweise für die Anwälte überall besteht und zum Teil auch für die Tierärzte vorhanden ist,
- oder Systeme der kantonalen oder bundesweiten staatlichen Kontrolle des Fleisches, der Tiere im Stall oder des Warenflusses der Arzneimittel.

Heute wird allgemein anerkannt, dass gegenüber dem geltenden Zustand ein zusätzlicher Kontrollbedarf ausgewiesen ist. Umstritten ist die Wirkung von Verboten. In Schweden soll das Verbot von Antibiotika den Schwarzmarkt vervielfacht haben. Die Kontrollbehörden betonen, dass die Erfassung einer Vielzahl von möglichen Umgehungsprodukten die Durchsetzung eines Verbotes viel schwieriger gestaltet als die Kontrolle der Anwendung einer beschränkten Anzahl zugelassener Arzneimittel. Für Gegenbeispiele wird etwa auf das Hormonverbot oder auf die Nulltoleranz bei der Milch verwiesen.

Der Regelungsbedarf ist jedenfalls bereits seit zehn Jahren bekannt. 1979 forderte Nationalrat Dürr eine Kontrolle des Veterinärmedikamentensektors, eine Kontrolle der Einmischung von Medikamenten ins Tierfutter, eine eidgenössische Kontrolle des Importes aller Medikamente sowie ein eidgenössisches Heilmittelgesetz. Die IKS bemüht sich seit damals um ein rechtsetzendes interkantonales Konkordat, das einen Teil dieser Forderungen abdecken soll.

Eine künftige Regelung wird zwischen den Grundsätzen der *Eigenverantwortung* der Beteiligten, des *Gesundheits- und Täuschungsschutzes*, der *Praktikabilität* und der *Wirksamkeit* von Kontrollen abzuwägen und zu entscheiden haben.

222.2 Kontrolle im Schlachthaus

Eine effiziente Konzentration der Kräfte gestattet die Beschränkung der Kontrolle auf die Fleischschau. Im Schlachthaus wird jedes Tier von einem Fachmann grobsinnlich untersucht. Das Fleisch aller kranken Tiere wird darüber hinaus einer Rückstandsuntersuchung unterzogen. Sofern die Konzentration von Antibiotika über dem festgelegten Grenzwert liegt, wird das Fleisch als ungeniessbar erklärt. Daneben werden bei den gesunden Tieren Stichproben vorgenommen. Der totale wirtschaftliche Verlust an den übermässig behandelten Tieren trifft den Tierhalter schwer und bildet daher eine hinreichende Sanktion. Der Weg über diese Kontrolle erfordert daher bloss eine Verbesserung im Vollzug der Fleischschau sowie die Bekanntgabe fehlbarer Mäster an alle Schlachthöfe der Schweiz. Die Schlachthofkontrolle wäre damit in der Lage, den Gesundheitsschutz des Konsumenten weitgehend abzudecken, nicht jedoch den Täuschungsschutz sowie den Schutz der Tiere und der Landwirte selber. Ferner erfasst sie viele Fleischarten wie Poulet und Fisch nicht. Sie bleibt daher lückenhaft. Die Lücke wird freilich teilweise durch Kontrollen ausserhalb des Schlachthofes geschlossen. So wird importiertes Fleisch einer direkten Stichprobenuntersuchung durch den grenztierärztlichen Dienst des Bundesamtes für Veterinärwesen unterzogen; in den grossen Pouletmastbetrieben sind freiwillige Kontrollen gebräuchlich.

222.3 Kontrolle an der Grenze

Genügt die Kontrolle des Endproduktes im Schlachthof nicht, so muss beim Arzneimittel eingesetzt werden. Eine wirksame Kontrolle verlangt hier, möglichst die Quelle zu erfassen. Ein Grossteil der Tierarzneimittel gelangt aus dem Ausland auf den schweizerischen Markt. Daher ist die Einführung einer Grenzkontrolle ein wichtiger Ansatzpunkt. Bewilligungspflichtig kann die Importfirma, das Produkt selber (Registrierpflicht) und das einzelne Importgeschäft sein. Die Zollkontrolle kann auf zwei Arten erfolgen:

- Die Kontrolle am Zoll kann sich darauf beschränken festzustellen, wieviel von einem bewilligten Arzneimittel mit welchem Bestimmungsort in der Schweiz die Grenze passiert, und dies der zuständigen kantonalen Heilmittelkontrolle zu melden. (Um wirksam zu sein, sollte die Grenzkontrolle Wirkstoffe und nicht nur fertige Heilmittel erfassen; betrifft ein Import hingegen ein registriertes Tierarzneimittel, so kann die Meldung direkt an den Kantonstierarzt erfolgen.)
- Eine Kontrolle der Tierarzneimittel kann unter Vorbehalt der nötigen Kapazitäten auch durch den grenztierärztlichen Dienst des Bundesamtes für Veterinärwesen vorgenommen werden.

Im ersten Fall beschränkt sich der Bund auf eine Papierkontrolle und überlässt die gesundheitspolizeiliche Prüfung den Kantonen, im zweiten Fall übernimmt er die Gesamtverantwortung.

222.4 Kontrolle des Handels

Die Kontrolle des Handels kann ebenfalls bei den Firmen, bei den Produkten und bei den einzelnen Handelsgeschäften ansetzen. Einen wertvollen Beitrag leistet hier das neue *Rezeptformular der Gesellschaft Schweizerischer Tierärzte*, das von der IKS verbindlich erklärt worden ist und von den Tierärzten bei der Verordnung von Arzneimitteln, die zu Medizinalfutter vermischt werden sollen, verwendet werden muss. Die fortlaufende Numerierung des Rezeptblocks gestattet eine lückenlose Erfassung der zu diesem Zweck vom Tierarzt verschriebenen Medikamente und die Buchführungspflicht der Arzneifuttermittelmischer ermöglicht den Einblick in den Medizinalfutterhandel. Das Instrument ist freilich nur so gut, wie die Kontrolle, die von den Kantonstierärzten durchgeführt werden kann.

222.5 Kontrolle im Stall

Eine lückenlose Kontrolle der Anwendung von Tierarzneimitteln durch die Mäster würde einen unpraktikablen Aufwand erfordern. Schwierig zu kontrollieren sind vor allem die Selbstmischer und die Tierbestände, die keinen Kontrolltierarzt haben. Die Kontrolle kann dort nur gezielt in Form von Stichproben vorgenommen werden.

222.6 Konkordatslösung

Das neue Konkordat will Betriebe, die Heilmittel herstellen, lagern oder handeln, einer Bewilligungspflicht unterstellen, den Vertrieb eines Heilmittels von der Begutachtung und Registrierung durch die IKS abhängig machen und regeln, welche Heilmittel im Detailhandel mit oder ohne Rezept erhältlich sein sollen. Dem neuen Konkordat sind die sechs folgenden Kantone bereits beigetreten: Glarus, Appenzell Innerrhoden, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf. In den Kantonen Graubünden und Aargau ist das Beitrittsverfahren hängig. In den übrigen Kantonen sind erst die Vorarbeiten angelaufen.

Der Beitrag des Heilmittelkonkordats liegt in der Vereinheitlichung der Voraussetzungen für die Bewilligung von Betrieben, Arzneimitteln und Handelsvorgängen. Der Vollzug des Konkordats liegt jedoch nur in bezug auf die Registrierung bei der IKS. Die übrigen Kontrollen bleiben Aufgabe der kantonalen Behörden.

222.7 Das neue Lebensmittelgesetz

Artikel 31 Absatz 2 des Entwurfs zu einem neuen Lebensmittelgesetz sieht vor, dass der Bund die Einfuhr und Ausfuhr von Tierarzneimitteln kontrolliert, um die Produktion von Lebensmitteln zu verhindern, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Nach Auffassung des Bundesamtes für Gesundheitswesen wird der Bundesrat aufgrund des Gesetzes bestimmen können, ob die Kontrolle nur stichprobenweise oder lückenlos zu erfolgen habe, nur die in der

Schweiz registrierten Produkte erfasse und welche Meldungen an die Kantone zu ergehen haben. Es werde durchaus möglich sein, gestützt auf das neue Gesetz eine *Warenflusskontrolle für Tierarzneimittel* zur Lebensmittelproduktion zu erreichen (ähnlich der obligatorischen Kellerbuchhaltung und -kontrolle im konzessionierten Weinhandel oder der Kontrolle im Bereiche des Betäubungsmittelgesetzes). Das Gesetz will die Anwendung von Arzneimitteln im Stall der Kontrolle zugänglich machen und dem Bund gestatten, zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzuges den Kantonen Massnahmen vorzuschreiben und in ausserordentlichen Situationen bestimmte Vollzugsmassnahmen gegenüber den Kantonen anzuordnen.

222.8 Einführung einer Warenflusskontrolle

Wirksamstes Mittel zur Bekämpfung des Heilmittelschwarzmarktes ist die Warenflusskontrolle, die den Weg eines Arzneimittels von seiner Entstehung oder seinem Import in die Schweiz bis zur letzten Handelsstufe verfolgt. Danach haben Produzenten und Importeure über den Ein- und Ausgang von Wirkstoffen und Arzneimitteln in gleicher Weise Buch zu führen, wie dies in den Europäischen Gemeinschaften vorgesehen ist. Das gleiche gilt für die Gross- und Kleinhandelsstufen bis zu den landwirtschaftlichen Genossenschaften, den Futtermühlen (in bezug auf Medizinalfutter) und den Tierärzten, soweit sie selber Medikamente abgeben. Keine Buchführungspflicht trifft die Landwirte selber. Die Warenflusskontrolle setzt die Registrierungspflicht sämtlicher Tierarzneimittel voraus, kann aber sowohl alle wie nur einen ausgewählten Teil davon erfassen, was allerdings je nach Umschreibung des Teils Umkehrmöglichkeiten eröffnet. Die Kontrolle der Buchhaltungen kann dezentral bei den Kantonstierärzten einerseits und dem Zoll andererseits oder aber zentral bei einer Bundesstelle liegen. Zu beantworten ist die Frage, ob eine Warenflusskontrolle auf Tierarzneimittel beschränkt werden kann, oder ob sie auch Arzneimittel für die Humanmedizin erfassen muss: Wird die Warenflusskontrolle auf Wirkstoffe bezogen, so muss sie notwendigerweise alle Produkte erfassen, in welchen diese Wirkstoffe verwendet werden, das heisst, gleichermassen Heilmittel in der Human-, wie in der Veterinärmedizin. Wird die Kontrolle auf fertige Arzneimittel beschränkt, so sind die Abgrenzungsprobleme zwischen Tierarzneimitteln und übrigen Arzneimitteln zu lösen.

222.9 Verhältnis von Bund und Kantonen

Ungeachtet der kantonalen Kompetenzen im Gesundheitswesen erachtet sich der Bundesrat heute im Bedarfsfalle für zuständig, eine bundesrechtliche Heilmittelkontrolle einzuführen. Er beruft sich dafür auf Artikel 31^{bis} der Bundesverfassung, der dem Bund eine umfassende Kompetenz zum Erlass von gewerbepolizeilichen Vorschriften gibt, die auch den Heilmittelverkehr erfassen können. Der Bundesrat will auf diese Kompetenz nur dann greifen, wenn das rechtsetzende Heilmittelkonkordat nicht von allen Kantonen gutgeheissen werden sollte (vergleiche die Antworten auf die Motionen 88.573 Miville vom 19. Sept. 1988 sowie 87.348 Humbel vom 17. März 1987). Nach dieser Interpre-

tation hat die Vorschrift von Artikel 69^{bis}, die dem Bund die Regelungskompetenz über den Verkehr mit Lebensmitteln erteilt, keinen kompetenzbegründenden Sinn mehr. Verfassungsfragen stellen sich nur noch, wenn der Bund auch den Vollzug seiner Vorschriften im Landesinnern an sich ziehen wollte.

23 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

231

Die Verwendung von Arzneimitteln in der Tiermast ist sowohl vom Standpunkt des Konsumentenschutzes wie des Tierschutzes zu betrachten. In der vorliegenden Inspektion wird versucht, das Problem ganzheitlich anzugehen. Daher kann der Ansatz bei der *Schlachthofkontrolle* nicht genügen, da diese nur den Konsumentenschutz erfasst und diesen auch nicht vollständig abdeckt. Das soll nicht heissen, die Bedeutung der Fleischschau werde niedrig eingeschätzt. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich vielmehr bereits damit befasst und unterstützt die Verstärkung der Bundesaufsicht in diesem Bereich. Sie darf feststellen, dass im Bereich der Rückstandskontrollen sowohl an der Grenze wie im Inland in letzter Zeit *Verbesserungen* erzielt worden sind. Dies betrifft sowohl die Methodik als auch die periodische Bildung von Schwerpunktprogrammen für die Fleischkontrolle nach statistischen Methoden.

232

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst die *Revision des Lebensmittelgesetzes* insoweit diese die Einführung einer Grenzkontrolle sowie der Kontrollen im Stall im Bezug auf die Arzneimittel in der Tiermast betrifft. Damit die Rückstandsanalysen zu brauchbaren Aussagen über die Reinheit oder gesundheitliche Qualität des Fleisches führen können, sind für alle Wirkstoffe *Toleranz- und Grenzwerte* zu bestimmen.

233

Die Geschäftsprüfungskommission *empfiehlt* dem Bundesrat, die *Einführung einer Warenflusskontrolle zu prüfen*.

Als Minimallösung sieht sie die Verbindung einer Grenzkontrolle mit einer Meldepflicht an die kantonalen Behörden, gestützt auf eine umfassende Registrierungspflicht aller Tierarzneimittel.

Sowohl bei der Warenflusskontrolle wie bei der blossen Grenzkontrolle ist zu überprüfen, ob die Kontrolle bei den Wirkstoffen anstatt bei den fertigen Arzneimitteln ansetzen soll.

Die Kommission begrüsst die Einführung eines einheitlichen Rezeptformulars durch die Gesellschaft Schweizerischer Tierärzte, die einen ersten Schritt in die richtige Richtung darstellt. Die Kommission empfiehlt, die Erfahrungen damit auszuwerten und allenfalls bei der Einführung einer umfassenden Warenflusskontrolle zu nutzen. Zu lösen ist insbesondere die Frage, welche Instanzen des

Bundes und der Kantone an der Kontrolle der Buchhaltungen beteiligt werden sollen.

234

Den Kantonen ist zu empfehlen, für die Aufsicht über die Tierärzte *Aufsichtskommissionen* oder andere geeignete Instanzen zu bestellen, die standeswidriges Verhalten von Tierärzten ahnden können.

235

Die Kommission begrüsst das neue IKS-Konkordat. Sollte das Konkordat scheitern, ist es durch ein *eidgenössisches Heilmittelgesetz* zu ersetzen. Falls das Konkordat Erfolg hat, sind die Registrierungen der IKS der allfälligen Warenflusskontrolle zugrunde zu legen.

236

Die *Rolle des Zolls* soll sich voraussichtlich darauf beschränken, die Waren zu erfassen und den kantonalen Instanzen Meldungen zu erstatten. Die Kontrolle der Arzneimittel oder Wirkstoffe auf ihre Zusammensetzung durch den grenztierärztlichen Dienst des Bundes würde neue Schnittstellen in der bisher rein kantonalen Kontrollverantwortung schaffen.

237

Vor einer bundesrechtlichen Regelung im Arzneimittelbereich ist näher zu prüfen, ob die Verfassung dem Bund die erforderliche Kompetenz dazu erteilt.

238

In bezug auf das *Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften* ist zu beachten, dass zu gegebener Zeit eine Anpassung der schweizerischen Regelung erforderlich sein mag. Die hier vorgeschlagene Stossrichtung sollte jedoch bis dahin gültig bleiben. Eine Arzneimittelkontrolle im vorgeschlagenen Sinn stellt nach den Kriterien der Europäischen Gemeinschaften und des GATT kein Handelshemmnis dar, da der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier als Rechtfertigungsgrund für Ausnahmen von der Liberalisierung der Zollkontrollen anerkannt ist.

239

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, die Prüfung der Frage, ob eine eidgenössische Forschungsanstalt für Fleisch und Fleischwaren zu schaffen sei (Postulat Jung), zu beschleunigen.

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, ihr bis zum 5. März 1990 mitzuteilen, welche Folge er diesen Empfehlungen zu geben gedenkt.

Anhang

Die Sektion hat folgende Auskunftspersonen angehört:

Experten:

- Herr Dr. E. Huber, Montcherant, Gesellschaft Schweizerischer Tierärzte
- Direktor Marti, Vereinigung der Schweizerischen Futtermittelfabrikanten
- Herr G. Vuffrey, Union du Producteur Suisse
- Herr Dr. M. Dürr, Tierarzt, Maltes
- Herr Dr. P.-A. Schneider, früher Kantonstierarzt des Kantons Waadt
- Herr Dr. U. Müller, Kantonschemiker, Bern
- Fürsprecher Ch. Hodler, Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel, Bern

Verwaltungsangehörige:

- Herr Professor Dr. P. Gafner, Direktor BVET
- Herr Dr. H.-R. Strauss, Stellvertretender Direktor BAG
- Herr Dr. St. Häslar, Vizedirektor BVET
- Herr Dr. J. Schluap, Grenztierärztlicher Dienst, BVET
- Herr Dr. J. Morel, Eidg. Forschungsanstalt für viehwirtschaftliche Produktion, Grangeneuve
- Herr F. Schmucki, Chef Abteilung Zollveranlagung, Eidgenössische Zollverwaltung
- Herr Dr. P. Roder, Sektionschef Publikumsprodukte, BAG

24 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 28. Februar 1990 wie folgt geantwortet:

241 Allgemeines

Der Bundesrat hat sich in den vergangenen Jahren schon verschiedentlich mit Problemen des Arzneimittelbereichs befasst. Er begrüsst es deshalb, dass die Geschäftsprüfungskommission die Problematik des Arzneimittelschwarzmarktes näher untersucht hat.

Der Bundesrat stimmt der Analyse der Probleme in den wesentlichen Punkten grundsätzlich zu. Er erachtet es als dringlich, durch eine Verstärkung der Kontrollen auf verschiedenen Ebenen den möglichen illegalen Einsatz von Tierarzneimitteln zu erschweren oder zu verhindern. Er teilt indessen auch die Ansicht der Geschäftsprüfungskommission, dass eine gesundheitliche Gefährdung der Konsumenten durch Rückstände aus dem anzunehmenden Arzneimittelleinsatz wenig wahrscheinlich ist, ohne mit dieser Aussage die Problematik bagatellisieren zu wollen.

242 **Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen**

zu Ziff. 231 Verbesserung der Kontrollen im Schlachtbetrieb

Nach geltendem Recht ist die Kontrolle in den Schlachtbetrieben im Rahmen der Fleischschau als die gegenwärtig wirksamste Massnahme zur Erfassung von Arzneimittelnrückständen einzustufen. Das Bundesamt für Veterinärwesen übt als Oberaufsichtsbehörde laufend eine intensive Kontrolle über die Fleischschau aus und koordiniert die Probenerhebung für Rückstandsuntersuchungen. *Es hat seine Anstrengungen auf diesem Gebiet verstärkt und führt neuerdings ein die gesamte Schweiz erfassendes Rückstandsuntersuchungsprogramm durch, um laufend einen Überblick über die Verhältnisse zu haben (Monitoring). Die Ergebnisse werden veröffentlicht.*

An der Grenze kontrolliert das Bundesamt für Veterinärwesen mit dem grenztierärztlichen Dienst und seinen Laboratorien das eingeführte Fleisch auf Rückstände.

zu Ziff. 232 Grenzkontrolle (Revision Lebensmittelgesetz)

Mit dem Entwurf zu einem neuen Lebensmittelgesetz hat der Bundesrat allen Forderungen der Geschäftsprüfungskommission im Bericht vom 13. November 1981 «Die Lebensmittelkontrolle am Beispiel der Hormone im Kalbfleisch» (BBl 1981 II 986) Rechnung getragen.

Zurzeit werden etwa 250 Wirkstoffe in rund 1000 registrierten Tierarzneimitteln verwendet. Nachweismethoden sind indessen für höchstens die Hälfte dieser Wirkstoffe bekannt. Für Wirkstoffe, die neu registriert werden, muss der Hersteller die erforderlichen Daten liefern. Problematisch ist die Beschaffung und Entwicklung von Nachweismethoden für «alte» Wirkstoffe, an denen kein bestimmter Hersteller Exklusivrechte hat sowie für nicht registrierte und illegal angewendete Substanzen.

Die Bundesämter für Gesundheitswesen und für Veterinärwesen messen der Erarbeitung von Toleranz- und Grenzwerten hohe Priorität bei. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass internationale Normen auf diesem Gebiet noch weitgehend fehlen. Entsprechend der im Lebensmittelbereich getroffenen Zuständigkeitsregelung werden die Toleranz- und Grenzwerte für Tierarzneimittel in der Fremd- und Inhaltsstoffverordnung des Eidgenössischen Departements des Innern geregelt. Das Bundesamt für Gesundheitswesen trägt für den Bereich der Rückstände gegen aussen die Gesamtverantwortung.

zu Ziff. 233 Warenflusskontrolle

Die Warenflusskontrolle ist eine mögliche Methode, um nachzuprüfen, ob Präparate nicht zulässige Wege gehen. Eine umfassende, verlässliche Warenflusskontrolle dürfte jedoch in der Praxis mit vertretbarem Aufwand kaum zu realisieren sein. Eine zentrale Warenflusskontrolle durch eine Bundesstelle käme zudem bei der heutigen Rechtsgrundlage, welche keine entsprechende Bundeskompetenz vorsieht, nicht in Frage. Sie müsste durch die Kantone organisiert werden.

Aufgrund einer Grenzkontrolle des Bundes, in Verbindung mit einer Meldepflicht an die Kantone, hätten letztere die Möglichkeit, den Arzneimittelverkehr intensiver zu überwachen. In besonders kritischen Teilbereichen könnte darauf nötigenfalls auch eine Warenflusskontrolle aufgebaut werden. Dadurch würde die missbräuchliche Verwendung von Arzneimitteln ohne Zweifel erschwert.

Der Bundesrat hat im Entwurf zum neuen Lebensmittelgesetz für die Einfuhr von Tierarzneimitteln, die zur Verabreichung an Nutztiere bestimmt sind, die Rechtsgrundlage für entsprechende Kontrollen beantragt.

zu Ziff. 234 Aufsichtskommission für Tierärzte

Der Bundesrat würde es begrüßen, wenn die Kantone die Tätigkeit der Tierärzte durch öffentlich-rechtlich abgestützte Aufsichtskommissionen, beispielsweise vergleichbar jenen für Rechtsanwälte, überwachen liessen.

zu Ziff. 235 Eidgenössisches Heilmittelgesetz

Das neue IKS-Konkordat verspricht wesentliche Verbesserungen gegenüber dem heutigen Zustand. Es dürften indessen noch Jahre vergehen, bis es in Kraft gesetzt werden kann. Kurzfristige Auswirkungen zum Schutze des Konsumenten können also davon nicht erwartet werden. Inhaltlich ist in diesem Zusammenhang von Belang, dass das Konkordat keine Bestimmungen über Tierarzneimittelrückstände enthält und es nicht ausdrücklich auf die im Lebensmittelgesetz beantragte Grenzkontrolle abgestimmt ist. Auch ist nicht klar, ob gestützt darauf, selbst für Teilbereiche, eine wirksame Warenflusskontrolle institutionalisiert werden könnte.

Falls das neue Konkordat innert nützlicher Frist nicht zustande kommt oder im Zusammenhang mit der europäischen Integration eine Bundeslösung zu prüfen wäre, würden die Vorbereitungsarbeiten für ein Heilmittelgesetz an die Hand genommen.

zu Ziff. 236 Kontrollen durch den Zoll

Bei der Heilmittelkontrolle an der Grenze dürfte es sich vorwiegend um eine administrative Massnahme handeln. Für deren Durchführung fallen in erster Linie die Zollbehörden in Betracht. In Zweifelsfällen oder für bestimmte Produktgruppen könnten auch die Grenztierärzte beigezogen werden.

zu Ziff. 237 Bundesrechtliche Regelung des Arzneimittelbereichs

Aus Anlass der von Ihrer Kommission gestellten Fragen hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Bundesamt für Justiz beauftragt, zum Problem der Verfassungsgrundlage für allfällige bundesrechtliche Regelungen zuhanden von Bundesrat und Kommission ein Rechtsgutachten zu erstellen.

zu Ziff.238 Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft

Die zuständigen Bundesämter pflegen engen Kontakt zu den Behörden der EG. Insbesondere betreffend Rückstände ist es ausserordentlich wichtig, dass die Normen soweit möglich harmonisiert werden, um für den Konsumenten glaubwürdig zu wirken.

zu Ziff.239 Eidgenössische Forschungsanstalt für Fleisch und Fleischwaren

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass infolge des Fehlens einer Forschungsanstalt, die sich speziell mit den Belangen der Fleisch- und Fleischwarenproduktion befasst, eine gewisse Ungleichheit zu andern Sektoren der landwirtschaftlichen Produktion besteht. Dennoch erscheint es fraglich, ob der Aufwand für die Erstellung einer neuen selbständigen Forschungsanstalt mit den Bedürfnissen zum Schutze der Konsumenten einerseits und zur Förderung des Fleischabsatzes andererseits gerechtfertigt werden könnte.

Es dürfte zweckmässiger sein, eine Lösung anzustreben, die auf der Forschungsanstalt für viehwirtschaftliche Produktion Grangeneuve und auf dem Bundesamt für Veterinärwesen basiert. In Grangeneuve sind entsprechende Einrichtungen und Räume vorhanden, und es werden bereits verschiedene Aspekte der Rind- und Kalbfleischqualität bearbeitet. Ein Teil der Aufgaben, die einer Forschungsanstalt übertragen werden könnten, wird bereits heute durch die Laboratorien des Bundesamtes für Veterinärwesen und die Kommission für den Bereich Tierarzneimittel im Rahmen des Lebensmittelbuches wahrgenommen. Zudem bestehen im Institut für Lebensmitteltechnologie an der ETH Zürich Möglichkeiten zur Bearbeitung technologischer Aspekte. Der Bundesrat ist bereit zu prüfen, inwieweit berechtigten Interessen entsprochen werden kann, indem der Auftrag dieser Bundesstellen entsprechend erweitert wird, und ihnen die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

3 Inspektion über den Arzneimittelschwarzmarkt in der Schweiz (vom 21. Nov. 1989)

31 Anlass und Vorgehen

Bei der Prüfung des Geschäftsberichtes 1987 stiess die Geschäftsprüfungskommission erneut auf das Fehlen eines eidgenössischen Heilmittelgesetzes oder einer entsprechenden einheitlichen Regelung, die den illegalen Handel mit Heilmitteln in der Schweiz eindämmen könnte. Die Kommission beauftragte die Sektion Volkswirtschaftsdepartement, die Frage gemeinsam mit jener der Arzneimittel in der Tiermast zu prüfen und erweiterte die Sektion durch den Präsidenten der Sektion Departement des Innern.

Infolge anderweitiger Belastungen wurde die Durchführung der Inspektion zurückgestellt und das Thema bei der Behandlung des Geschäftsberichtes 1988 als Schwerpunkt behandelt. Die dabei gesammelten Informationen dienen als Grundlage für eine Anhörung von Vertretern des Bundesamtes für Veterinärwe-

sen, des Bundesamtes für Gesundheitswesen (BAG) eines Kantonsapothekers und eines Vertreters der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel (IKS). Die Sektion zog gestützt darauf ihre Schlussfolgerungen und verabschiedete den vorliegenden Bericht am 10. Oktober 1989 zuhanden der Gesamtkommission.

32 Ergebnis

321 Problemlage

321.1 Rechtliche Regelung

Nach dem heutigen Stand der Gesetzgebung ist der Bund nur in Teilbereichen der Heilmittelkontrolle (Impfstoffe und Sera) zuständig. Für jede Einfuhr von Sera und Impfstoffen muss beim BAG eine Einfuhrbewilligung eingeholt werden. Seit 1986 ist der Import von Blut und Blutprodukten ebenfalls bewilligungspflichtig. Damit soll verhindert werden, dass auf diesem Wege Erreger von AIDS oder Hepatitis B übertragen werden. Der Bund kontrolliert jedoch Blut und Blutprodukte nur unter dem Gesichtspunkt von gefährlichen Infektionskrankheiten. Im übrigen ist die Gewährleistung der Wirksamkeit und Unbedenklichkeit von Blutprodukten nach wie vor Sache der Kantone (mit Ausnahme der Immunglobulinpräparate).

Im übrigen sind die Kantone zur Kontrolle der Heilmittel zuständig. Die Definition des Begriffs Heilmittel und die Zulassung der einzelnen Produkte zum schweizerischen Markt ist von allen Kantonen der IKS übertragen worden. Die IKS führt aber selber nur die Begutachtung und Registrierung der zuzulassenden Heilmittel durch. Die Kontrolle der Herstellung, des Vertriebs und der Abgabe von Heilmitteln an die Patienten ist Sache der einzelnen Kantone. Eine Grenzkontrolle der Heilmittel beim Import besteht zurzeit noch nicht. Sie wird aber von der IKS gefordert. Einen ersten Entwurf für eine gesetzliche Regelung hat das BAG erarbeitet.

321.2 Umfang des Schwarzmarktes

Gegenstand der vorliegenden Überprüfung ist der illegale Heilmittelhandel, der meist unter dem Titel Schwarzmarkt bezeichnet wird. «Schwarz» im engeren Sinne ist dabei nur der Verkehr mit illegalen, nicht registrierten Heilmitteln, während der «Graumarkt» darüber hinaus den illegalen Umgang mit an und für sich zugelassenen Mitteln erfasst. Die IKS definiert den illegalen Heilmittelhandel daher «als Vertrieb oder Anwendung von Heilmitteln ohne entsprechende Registrierung oder unter Verletzung anderer gesundheitspolizeilicher Vorschriften».

Der *Umfang des Missbrauchs* lässt sich nicht näher bestimmen. Schon über den legalen Import der Heilmittel bestehen nur sehr globale Angaben. So sind im Jahre 1988 rund 1300 t Antibiotika-Wirkstoffe verschiedener Arten über die Landesgrenze hereingekommen, ebenso rund 1000 t antibiotikahaltige Arzneimittel. Davon dürften rund 90–95 Prozent für die Humanmedizin, der Rest für

die Veterinärmedizin bestimmt gewesen sein. Wohin diese Wirkstoffe und Arzneimittel im einzelnen gelangt sind, entzieht sich der Kenntnis. Nach den Vermutungen der Experten der Geschäftsprüfungskommission liegt die Herkunft der bei uns nicht registrierten Arzneimittel fast immer im Ausland, so dass die Frage des Schwarzmarktes primär ein Importproblem ist. Auch wenn die Quantifizierung des Umfangs nicht möglich ist, muss vermutet werden, dass er erheblich sei.

Die Quellen, aus denen der schweizerische Schwarzmarkt gespeist wird, sind die folgenden: Hauptquelle ist die Grenze, über die nicht registrierte Produkte zweifelhafter und minderer Qualität eingeführt werden (z. B. Schlankheitsmittel, Potenzpräparate, asiatische Wunderkuren usw.). In geringerem Umfang werden solche Produkte auch von schweizerischen Herstellern im Inland (und vor allem im Ausland) vertrieben. Schwer überprüfbar sind die Firmen des Versandhandels im In- und Ausland, die sich mit zum Teil irreführenden Anpreisungen direkt an die Kundschaft wenden. Nicht registrierte Heilmittel werden ferner durch autorisierte Medizinalpersonen unter Berufung auf ihre Rezeptfreiheit vertrieben (z. B. die sogenannte Frischzellen-Therapie). Beim Parallelimport werden registrierte Präparate über einen anderen als den legalisierten Kanal auf den Markt gebracht. Bei klinischen Versuchen wird zum Teil die Abgabe und Anwendung noch nicht registrierter Präparate über das Mass, das für den Versuch notwendig wäre, in die Länge gezogen. Schliesslich werden die Schnittstellen zwischen den Zuständigkeiten von IKS und Bundesamt für Gesundheitswesen ausgenutzt, indem Präparate aus dem Grenzbereich zwischen Heil- und Lebensmittel zunächst rechtlich als Lebensmittel behandelt, nachträglich jedoch als Heilmittel angepriesen werden (z. B. Gemüsepulver in Kapselform gegen Altersbeschwerden, Sojagranulat zur Stärkung des Immunsystems, Pilzgärgetränke gegen AIDS).

Diese Missbräuche stellen zum Teil eine echte *gesundheitliche Gefährdung*, zum Teil eine blosser *Täuschung* oder *Überforderung* der Konsumenten dar. Zu den aktiv gesundheitsgefährdenden Mitteln gehören etwa die Anabolika für Dopingzwecke oder die Kräuterheilmittel mit nicht deklarierten Arzneisubstanzen (z. B. Amborum, das seine Wirkung einem nicht deklarierten Kortisonpräparat verdankt). Als passiv gesundheitsgefährdende Mittel gelten Naturheilmittel und Homöopathika, wenn sie von der IKS nicht registriert und vom Kanton nicht kontrolliert werden, weil sie zur Folge haben können, dass der Patient den Arztbesuch in gefährlicher Weise verzögert (solche Heilmittel können allerdings auch zur Gesundung des Patienten beitragen und den Arztbesuch erübrigen). In ähnlicher Weise illegal, aber vermutlich nicht gesundheitsschädlich sind die Missbräuche mit Medikamenten im Versuchsstadium oder mit nur im Ausland registrierten Medikamenten.

321.3 Gewichtung der Risiken

Auch wenn das Ausmass des Arzneimittelschwarzmarktes mangels Grenzkontrolle nicht abschätzbar ist, zeigen die Beispiele, über die sich die Geschäftsprüfungskommission dokumentieren liess, dass die gesundheitlichen Gefahren des Missbrauchs beträchtlich sind. Den Kantonsapothekern sind eine Reihe von

Hospitalisierungen infolge von Medikamenten aus dem Versandhandel bekannt. Schwieriger zu beurteilen sind die bloss täuschenden Mittel, sowie jene, deren Anpreisung im Labortest oder im klinischen Versuch nicht bestätigt werden kann, jedoch nach der Überzeugung zahlreicher Ärzte und Patienten dennoch wirksam sein sollen.

322 Geprüfte Lösungsvorschläge

322.1 Zum Regelungsbedarf

Bei der heutigen Arbeitsteilung zwischen überwiegend kantonaler Heilmittelkontrolle und Teilkompetenzen des Bundes bestehen auch nach Ansicht der beteiligten Instanzen noch Möglichkeiten zur *Verbesserung der Zusammenarbeit* ohne zusätzliche rechtliche Regelungen. Im allgemeinen ist die Zusammenarbeit jedoch gut. Verbesserungswürdig ist nach wie vor die *Koordination der Laborkapazitäten*, insbesondere zwischen den Kantonen und durch Einbezug privater Labors.

Die Erfassung und *Repression von Missbräuchen* unter der heutigen Regelung ist ausserordentlich schwerfällig. Die Wirkung der kantonalen Verwaltungs- und strafrechtlichen Massnahmen ist relativ gering, da die Übertretungen der Gesundheitsgesetzgebung meist nur mit geringen Bussen geahndet werden können und bei international tätigen Organisationen der langwierige Weg der Rechtshilfe beschritten werden muss.

Eine merkliche Wirkungsverbesserung der heutigen Praxis bedingt daher, dass auf der Regelungsstufe Änderungen vorgenommen werden. Ein Entscheid hierüber setzt voraus, dass bestimmt werde, welches die schützenswerten Güter sein sollen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob der Schutz sich auf die *Gesundheit des Menschen* konzentrieren soll, oder ob darüber hinaus auch die *Täuschung* durch falsche Anpreisungen in ähnlicher Weise wie im Lebensmittelbereich anzustreben ist. Kein Schutzziel kann in diesem Zusammenhang die Förderung einer Wirtschaftsbranche darstellen.

Allfällige zusätzliche Massnahmen müssen unter Abwägung und Entscheidung zwischen den Gesichtspunkten der *Schutzgüter* einerseits, der *Praktikabilität* und *Wirksamkeit* der Massnahmen andererseits, eingeführt werden.

322.2 Abgrenzung von Arzneimitteln und Lebensmitteln

Da die Zuständigkeiten und Kontrollmittel im Bereich der Lebensmittel und der Arzneimittel nicht die gleichen sind, ist eine klare Abgrenzung unerlässlich. Die Begriffe werden jedoch von Land zu Land unterschiedlich verwendet. Insbesondere bestehen wesentliche Unterschiede zwischen Frankreich und der Bundesrepublik, deren Lebensmittelgesetzgebung wesentlich weiter geht. In der schweizerischen Praxis hat sich eine Abgrenzung zwischen dem Bereich des Bundesamtes für Gesundheitswesen und der IKS eingespield. Allerdings hat sich zwischen Heilmitteln und Lebensmitteln ein grosses Gefälle in der Kontrollintensität gebildet. Das Verfahren zur Registrierung eines Heilmittels durch

die IKS ist lange, teuer und recht schwierig zu bestehen. Zudem muss ein Arzneimittel zugelassen werden, bevor es auf dem Markt propagiert werden darf. Im Gegensatz dazu greift die Kontrolle im Lebensmittelbereich erst gegenüber Produkten, die bereits auf dem Markt vertrieben werden. Daraus entsteht ein zunehmender Druck, Produkte als Lebensmittel zu deklarieren. Im nachhinein werden dann oft solche Lebensmittel mit gesundheitsfördernden Prädikaten versehen.

Die geforderte klare Abgrenzung von Lebensmitteln und Arzneimitteln kann daher nicht – wie es der Entwurf des neuen Lebensmittelgesetzes versucht – bloss auf die Anpreisung durch den Hersteller abstellen. Entsprechend den bisherigen Kriterien der Praxis sollte bei der Festlegung des Zweckes eines Produktes sowohl auf seine Zusammensetzung (insbesondere auf die enthaltenen Arzneistoffe), auf die vom Hersteller angepriesene Indikation, auf die galenische Form (z. B. Kapsel oder Spritze) sowie auf die allgemeine Verkehrsauffassung abgestellt werden.

322.3 Allgemeine Registrierungspflicht

Grundlage jeder Kontrolle ist eine umfassende Registrierung. Die IKS hat daher bereits beschlossen, die Abgabe von nicht registrierten Arzneimitteln durch Medizinalpersonen zu verbieten. Dafür soll die Abgabe von rezeptfreien Heilmitteln ein wenig liberalisiert werden. Dies bedeutet, dass zwar alles registriert und damit kontrollierbar werden soll, jedoch ein Grossteil frei verkäuflich sein kann. Die Qualitätskontrolle wird auf das beschränkt, was gefährlich erscheint. Die Registrierung ist auch Voraussetzung einer allfälligen Grenzkontrolle. Sie muss in jedem Fall auf nationaler Ebene durchgeführt werden, wobei dies sowohl durch eine Bundesbehörde, wie durch die IKS erfolgen kann.

322.4 Einführung der Grenzkontrolle

Soll der Import von nicht registrierten Produkten und insbesondere der Versandhandel über ein internationales Netz von Briefkasten- und Scheinfirmiten mit solchen Produkten erfasst werden, so muss eine Grenzkontrolle der Arzneimittel eingeführt werden. Diese Massnahme kann freilich aus politischen wie aus praktischen Gründen den kleinen Grenzverkehr privater Reisender nicht erfassen. Sie muss sich auf den gewerblichen Import konzentrieren. Auf zweckmässige Weise ausgestaltet erlaubt sie, bestehende Organe beim Zoll zu nutzen und ist in der Lage, die Arbeit der kantonalen Kontrollbehörden wesentlich wirksamer zu gestalten, wenn sie mit einer Meldepflicht der Zollbehörden gegenüber den sanitätspolizeilichen Organen der Bestimmungskantone verbunden wird (heute darf der Zoll aus Datenschutzgründen ausserhalb des Lebensmittelbereichs auch auffällige Medikamentensendungen nicht anzeigen).

Zur Einführung dieser Grenzkontrolle mit Meldepflicht ist ein eigenes Spezialgesetz des Bundes erforderlich. Nach Auffassung der Bundesverwaltung kann sich dieses auf Artikel 31^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung (Vorschriften über die Ausübung von Handel und Gewerbe) abstützen. Nach Ansicht der IKS

würde es eine Mitwirkung des Bundes am Vollzug eines Konkordats nach Artikel 7 Absatz 2 der Bundesverfassung darstellen.

322.5 Erfassung des Versandhandels

Der Versandhandel mit Arzneimitteln ist eine besonders häufige Quelle von Missbrauchsfällen. Betroffen sind vor allem ältere Personen und solche mit schweren Krankheiten, gegenüber denen die Schulmedizin wenig Erfolg hat. Während Apotheken und Drogerien als Verkaufsstellen von Arzneimitteln einer kantonalen Kontrolle unterstehen, sind die Versandhäuser schwer fassbar, insbesondere weil sie oft im Ausland liegen. Denkbar ist, dass der Betrieb eines Versandhandels mit Medikamenten von der Berufsbewilligung einer Medizinalperson abhängig gemacht wird, dass die vertriebenen Produkte registriert werden müssen und dass über die einzelnen Handelsgeschäfte Buch geführt werden muss. Mit vertretbarem Aufwand durchsetzbar ist jedoch nur eine Regelung gegenüber Firmen mit Sitz in der Schweiz.

322.6 Einführung einer Warenflusskontrolle

Die Warenflusskontrolle verpflichtet den Produzenten und Importeur zur Buchführung über die Ein- und Ausgänge sämtlicher zu erfassender Wirkstoffe und Arzneimittel in seinem Betrieb und verknüpft diese Buchhaltung mit gleichartigen Abrechnungen auf den nachfolgenden Handelsstufen bis zu jener Stelle, die das Produkt an den Eigenverbraucher abgibt.

Lücken in einer dieser Buchhaltungen lassen auf Quellen für den schwarzen Markt schliessen. Die Warenflusskontrolle ist damit das wirksamste bürokratische Mittel zur Eingrenzung von Missbräuchen. Es schafft jedoch einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand und kann daher nur dort eingesetzt werden, wo dieser im Verhältnis zur Gefährdung des schützenswerten Rechtsgutes angemessen ist. Eine umfassende Warenflusskontrolle für sämtliche registrierten Arzneimittel würde diesem Erfordernis kaum entsprechen. Erfasst werden dürfen nur Wirkstoffe und Arzneimittel, deren unsachgemässer Einsatz erheblichen gesundheitlichen Schaden verursachen kann. Ob auch die Verhinderung von Täuschungen und Übervorteilungen den Aufwand einer Warenflusskontrolle rechtfertigen kann, erscheint zumindest als fraglich. Denkbar wäre beispielsweise eine Einschränkung auf Antibiotika und auf Anabolika (Doping, Fitness-Zentren).

Falls im Bereich der Arzneimittel in der Tiermast eine Warenflusskontrolle eingeführt wird, die sich auf Wirkstoffe bezieht (und nicht bloss auf die fertigen Arzneimittel) stellt sich die Frage, ob für die dort erfassten Wirkstoffe nicht zwingend eine Warenflusskontrolle auch im Bereich der Humanmedizin erforderlich ist.

322.7 Abgrenzung der Kompetenzen von Bund, Kantonen und IKS

Nach traditioneller Auffassung gehört das Gesundheitswesen zu den kantonalen Kompetenzen. Der Bund hat in Teilbereichen wie den übertragbaren Krankheiten (Art. 69 BV) und den gesundheitsgefährlichen Verbrauchsgegenständen (Art. 69^{bis} BV) besondere Gesetzgebungskompetenzen. Nach heutiger Auffassung des Bundesrates deckt allerdings die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung von Handel und Gewerben im Rahmen der Wirtschaftsartikel (Art. 31^{bis} Abs. 2 BV) auch gesundheitspolizeiliche Vorschriften über den Handel mit Medikamenten ab. Die Frage kann je nach Wahl der zu treffenden Massnahmen offen gelassen werden. Sie ist differenziert zu prüfen, je nachdem, ob bloss eine nationale Grenzkontrolle durchgeführt werden soll, ob die Registrierung und Zulassung von Arzneimitteln national bestimmt werden soll (wobei eine nationale Zulassung sowohl durch den Bund wie auch durch die IKS erfolgen kann), oder ob auch der Vollzug der Heilmittelvorschriften ganz oder teilweise an den Bund übergehen soll. Die nationale Registrierung und Zulassung der Heilmittel (mit Ausnahme von Impfstoffen und Sera, den sogenannten immunbiologischen Produkten) ist Zweck des interkantonalen Heilmittelkonkordats, weshalb sich die Frage einer bundesrechtlichen Regelung dieses Aspektes anders stellt, wenn das Konkordat zustande kommt, als wenn es scheitert. Im Hinblick auf den Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft stellt sich die Frage einer bundesrechtlichen Zulassungspraxis aber in jedem Fall.

322.8 Erlass eines nationalen Heilmittelgesetzes

Ein nationales Heilmittelgesetz könnte, falls hierfür eine Bundeskompetenz gegeben ist, die Zulassung von Arzneimitteln und ihre Klassierung regeln, die Kontrolle an der Grenze vorsehen oder diese mit einer Warenflusskontrolle verbinden. Es müsste regeln, wie weit der Vollzug den Kantonen überlassen werden kann, und wie weit eine zentrale Kontrolle der Buchführungspflichten durch den Bund erforderlich wäre.

33 Empfehlungen

Die Geschäftsprüfungskommission bejaht einen Regelungsbedarf im Bereich der Arzneimittel für die Humanmedizin und macht dazu folgende Empfehlungen:

331

Der vorberatenden Kommission des Nationalrates zur Revision des Lebensmittelgesetzes empfiehlt sie, im neuen Lebensmittelgesetz im Sinne der vorstehenden Ziffer 222 eine *klare Abgrenzung zwischen Arzneimitteln und Lebensmitteln* zu treffen.

Dem Bundesrat empfiehlt sie folgende Massnahmen:

- Für sämtliche Arzneimittel muss auf nationaler Ebene eine *Registrierungspflicht* durchgesetzt werden. Sofern das neue Konkordat über die Heilmittelkontrolle zustande kommt, kann diese Registrierung bei der IKS verbleiben, falls nicht andere Gründe eine Zusammenfassung der Heilmittelkontrolle bei einer Bundesstelle notwendig machen.
- Zur Verbesserung der Heilmittelkontrolle sind zwei *Varianten* im Detail auszuarbeiten und gegeneinander abzuwägen:
 - a. Einführung einer *Grenzkontrolle* aller Arzneimittel durch den Bund, *verbunden mit einer Meldepflicht* über die Importe an die Sanitätsbehörden der Bestimmungskantone;
 - b. Einführung einer *Warenflusskontrolle* für alle Arzneimittel, deren Missbrauch geeignet ist, die Gesundheit von Menschen erheblich zu schädigen (allenfalls begrenzt auf besonders risikoreiche Arzneimittel wie Antibiotika). Insbesondere ist zu prüfen, ob sich die Warenflusskontrolle sowohl auf Arzneimittel, wie auf Wirkstoffe erstrecken soll. Schliesslich interessieren Varianten unterschiedlicher Vollzugszuständigkeiten (Kantone, IKS, Bund).

Sobald sich abzeichnen sollte, dass das Konkordat über die kantonale Heilmittelkontrolle scheitern sollte, ist zu prüfen, ob der Bund ein umfassendes Heilmittelgesetz erlassen soll. – Vor jeder bundesrechtlichen Regelung ist noch zu prüfen, ob die Verfassung dem Bund die erforderliche Kompetenz dazu erteilt.

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, ihr bis zum 5. März 1990 mitzuteilen, welche Folge er diesen Empfehlungen zu geben gedenkt.

34 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat dazu am 28. Februar 1990 wie folgt Stellung genommen:

341 Allgemeines

Der Bundesrat ist sich der Existenz eines Arzneimittelschwarzmarktes in der Schweiz bewusst. Er hat sich schon verschiedentlich mit diesbezüglichen Problemen zu befassen gehabt. Er begrüsst es deshalb, dass die Geschäftsprüfungskommission die Probleme im Arzneimittelschwarzmarkt aufgezeigt und näher untersucht hat und zu deren Lösung Empfehlungen abgibt.

Der Bundesrat stimmt der Analyse der Probleme in den wesentlichen Punkten zu. Er geht namentlich mit der GPK darin einig, dass die Landesgrenze, über die nichtregistrierte Produkte zweifelhafter Qualität eingeführt werden, Hauptquelle des Arzneimittelschwarzmarktes ist, und die daraus für die Gesundheit resultierenden Gefahren beträchtlich sind. Es gilt daher vorab, den Heilmittelimport zu kontrollieren.

342 Stellungnahme zu den Empfehlungen

342.1 Geschütztes Rechtsgut

Die GPK weist unter Ziffer 221 ihres Berichtes darauf hin, dass vorgängig zum Entscheid über die Vornahme von Änderungen auf Regelungsstufe das zu schützende Rechtsgut bestimmt werden müsse, und sie stellt neben dem Gesundheitsschutz auch den Täuschungsschutz zur Diskussion. Diese Aufforderung richtet sich nach geltender Rechtsordnung an die Kantone und die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKS). Der Bund hat bezüglich der Heilmittelkontrolle im Inland nur sehr beschränkte Regelungsbefugnisse (Sera und Impfstoffe, Betäubungsmittel). Für die Registrierung der Heilmittel ist die IKS zuständig. Sie prüft dabei die Heilmittelanpreisungen auf unzulässige Publikumsreklame. In diesem Rahmen gibt es einen gewissen Täuschungsschutz.

Die Frage eines selbständigen Täuschungsschutzes durch Bundesregelung analog desjenigen im Lebensmittelrecht stellt sich deshalb zurzeit nicht. Die Frage würde allenfalls im Zusammenhang mit einem eidgenössischen Heilmittelgesetz aktuell.

342.2 Abgrenzung Lebensmittel/Heilmittel

Die Verwaltung erarbeitet zuhanden der vorberatenden Kommissionen des Ständerates und des Nationalrates für die Revision des Lebensmittelgesetzes einen Vorschlag für eine klare Abgrenzung des Geltungsbereichs des neuen Lebensmittelgesetzes gegenüber der Heilmittelgesetzgebung.

342.3 Registrierungspflicht

Nach der heute praktizierten Kompetenzaufteilung im Gesundheitswesen ist wie erwähnt die Registrierung der Heilmittel im Inland aufgrund des interkantonalen Heilmittelkonkordats Aufgabe der IKS. Für die Regelung und Kontrolle des Arzneimittelmarktes im Inland und den damit verbundenen Problemen wie Versandhandel, illegale Lieferung und Abgabe sind somit die Kantone und die IKS zuständig. Dagegen kann der Bund den Kantonen bei der Erfassung der Heilmittelleinfuhren behilflich sein. Aufgrund seiner Zuständigkeit an der Landesgrenze und unter Beachtung seiner internationalen Verpflichtungen kann er eine Deklarationspflicht für Heilmittelleinfuhren gesetzlich vorschreiben, durch Bundesorgane überprüfen und an die Kantone melden lassen.

342.4 Grenzkontrolle oder Warenflusskontrolle

Es besteht kein grundsätzlicher Gegensatz zwischen Grenzkontrolle und Warenflusskontrolle. Auch bei einer Verpflichtung zur Deklaration der Arzneimittelleinfuhren an der Grenze und einer entsprechenden Meldung an die zuständige Gesundheitsbehörde erfolgt eine Warenflusskontrolle. Aufgrund von Meldungen der Kontrollorgane an die Kantone hätten diese so die Möglichkeit, den Arzneimittelverkehr intensiver zu überwachen. Eine eigentliche Warenflusskon-

trolle auch im Inland, die allerdings sehr aufwendig wäre, käme unseres Erachtens höchstens in Teilbereichen in Frage, in denen eine besonders ausgeprägte Risikosituation bestehe.

Gegenüber einer umfassenden Warenflusskontrolle sind erhebliche Bedenken angebracht. Es erscheint fraglich, ob eine verlässliche Warenflusskontrolle mit vertretbarem Aufwand überhaupt realisierbar ist. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass sie illegal eingeführte oder falsch deklarierte Ware nicht erfassen würde.

Auch wenn die Geschäftsprüfungskommission unter Grenzkontrolle nur eine Importkontrolle von Arzneimitteln meint, ist doch festzuhalten, dass der Begriff auch eine Exportkontrolle impliziert. Diese ist unter anderem in parlamentarischen Vorstößen verlangt worden. Ob eine Grenzkontrolle auch den Heilmittel-export umfassen soll, wird deshalb ebenfalls zu prüfen sein.

343 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat beabsichtigt, zu gegebener Zeit einen Gesetzesentwurf für die Grenzkontrolle für Heilmittel ausarbeiten zu lassen und die daraus entstehenden personellen und materiellen Konsequenzen darzulegen.

Dabei muss im Rahmen der Freizügigkeitsregelungen sorgfältig darauf geachtet werden, dass die Schweiz mit einer Grenzkontrolle für Arzneimittel keine nicht-tarifarischen Handelshemmnisse errichtet.

Zu den Fragen, die Ihre Kommission in bezug auf die Verfassungsgrundlage einer Bundesregelung stellt, sei es im Hinblick auf die für die Grenzkontrolle anzurufende Verfassungsbestimmung, sei es im Hinblick auf die Grundlage überhaupt für ein allfälliges eidgenössisches Arzneimittelgesetz, hat das EJPD beim Bundesamt für Justiz ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Der Bundesrat wird Ihnen dieses Gutachten vorlegen.

Falls das neue Heilmittelkonkordat, das die Zustimmung aller Kantone braucht, bis spätestens Mitte der neunziger Jahre nicht zustande kommt oder falls im Zusammenhang mit der europäischen Integration an eine Bundeslösung zu denken wäre, wird der Bundesrat den Erlass eines eidgenössischen Arzneimittelgesetzes prüfen.

4 Inspektion der Tierseuchenbekämpfung in der Schweiz (vom 24. Jan. 1990)

41 Anlass und Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission hat bei der Prüfung des Geschäftsberichtes 1987 erfahren, dass die Praxis der Kantone im Bereich der Tierseuchenbekämpfung noch immer zu wünschen übrig lasse. Sie hat daher in Aussicht genommen, das Thema gelegentlich zu überprüfen. Im Zusammenhang mit den Inspektionen zum Arzneimittelverkehr beauftragte sie im Mai 1989 die erweiterte Sektion Volkswirtschaftsdepartement mit der Durchführung einer Inspektion. Die Sektion ergänzte die vorhandene Dokumentation zum Thema und hörte am 11. September 1989 den Chef der Tierseuchenbekämpfung im Bundesamt für

Veterinärwesen, den Chef des grenztierärztlichen Dienstes dieses Amtes und einen Kantonstierarzt an. Den vorliegenden Bericht verabschiedete sie am 5. Dezember 1989.

42 Ergebnis

421 Zur Problemlage

421.1 Rechtsgrundlagen

Das Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR 916.40) gibt dem Bund umfassende Kompetenzen zum Erlass von Vorschriften und Weisungen im Bereiche der Tierseuchenbekämpfung. Der Bundesrat kann im voraus allgemeine Bekämpfungsvorschriften erlassen und diese im Seuchenfall für bestimmte Regionen oder für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft ergänzen. Der Vollzug ist Sache der Kantone. Die Oberaufsicht des Bundes ist jedoch weitreichend. So bedürfen die kantonalen Ausführungsvorschriften zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundesrates; das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement erlässt an Stelle säumiger Kantone die allgemein verbindlichen Anordnungen, die nach Bundesrecht zur Seuchenbekämpfung notwendig sind; das Bundesamt für Veterinärwesen kann an Stelle säumiger kantonomer Vollzugsorgane im Einzelfall die notwendigen Massnahmen verfügen (Art. 59a des Tierseuchengesetzes). Der Vollzug an der Grenze ist Sache des Grenztierärztlichen Dienstes, der die Untersuchungen von Tieren und Waren durchführt. Der Bund hat gestützt auf diese Kompetenzen zahlreiche Richtlinien und Weisungen erlassen (beispielsweise hat das Bundesamt für Veterinärwesen im Oktober 1988 in drei Kantonen unter Fristansetzung die Nachimpfung gegen die Maul- und Klauenseuche angeordnet).

Die Inspektion hat ergeben, dass die Bundesbehörden einerseits die Vorkehrungen der Tierseuchenpolizei in manchen Kantonen für ungenügend erachten, andererseits ihre Zuständigkeiten zur Ersatzvornahme nie wahrgenommen haben. Die Vertreter des Bundesamtes führen dazu aus, dass die vorhandene Rechtsetzungskompetenz nicht weiterhelfe, wenn die Vorschläge des Bundes im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen abgelehnt würden, weil der Vollzug von Bundesvorschriften, die von den Adressaten von vornherein abgelehnt würden, gefährdet wäre. Die faktisch gegebenen Möglichkeiten, etwas gegen den Willen der Kantone zu erreichen, seien minim. Genutzt werden die verfassungsmässigen Aufsichtsmittel über den delegierten Wirkungsbereich der Kantone, das heisst der Erlass von allgemeinen Instruktionen und Weisungen (Kreisschreiben), die konkrete Beanstandung von Einzelfällen, die Inspektion durch Bundesbeamte und die Geltendmachung der Meldepflichten der kantonomer Vollzugsorgane.

421.2 Kantonomer Vollzug ohne Bundessubvention

Der Bund unterstützt den kantonomer Vollzug durch Diagnostik und Beratung in bundeseigenen oder vom Bund finanzierten Instituten und Untersuchungsstellen, so im Eidgenössischen Vakzineinstitut in Basel, in der Fischuntersu-

chungsstelle an der Universität Bern, in den Geflügeluntersuchungsstellen an den Universitäten Bern und Zürich sowie in der Tollwutzentrale an der Universität Bern. Überdies leitet der Bund Ausbildungskurse für Amtstierärzte und erteilt Forschungsaufträge, von denen die Kantone direkt profitieren können.

Vollständig trägt der Bund die Vollzugsverantwortung beim Import und Export von Tieren und Tierprodukten. Im Rahmen des grenztierärztlichen Dienstes sind acht hauptamtliche und sieben nebenamtliche Grenztierärzte tätig; für die Vorbereitung von Tierexporten im Inland werden rund 300 nebenamtliche Kontrolltierärzte eingesetzt.

Mit der Revision des Tierseuchengesetzes von 1980 wurden einzig die Bundessubventionen an die Tierseuchenbekämpfungsmassnahmen der Kantone gestrichen. Dafür wurden die rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesbehörden verstärkt. Nach Artikel 10a des Tierseuchengesetzes bestimmt der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen Zahl und Art der Fachleute und der Einrichtungen, über welche die Kantone zur Seuchenbekämpfung verfügen müssen (dazu gehören insbesondere die Seuchenwagen, Schlacht-, Tierkörperbeseitigungs- und Desinfektionsanlagen). Gerade hier liegen aber heute die grössten Mängel im kantonalen Vollzug. Nach Ansicht des Bundesamtes für Veterinärwesen hat die Bereitstellung einer vorsorglichen Infrastruktur durch die Kantone darunter gelitten, dass die Finanzierung dieser Mittel den Kantonen übertragen worden ist. Heute müssen die Kantone von der Notwendigkeit der Seuchenbekämpfung überzeugt werden. Die Eingriffskompetenzen des Bundes erweisen sich in der Praxis als ein unzulänglicher Ersatz der finanziellen Anreize.

Angesichts des Umstandes, dass beim Ausbruch einer eigentlichen Seuche wie zum Beispiel der Maul- und Klauenseuche oder der Schweinepest innerhalb von Stunden schlagkräftig gehandelt werden muss, stellt das Bundesamt heute fest, dass eine Reihe von Kantonen durch grosse Seuchenzüge überfordert wäre.

Am Beispiel der Bekämpfung der IBR IPV-Seuche in Mastbeständen zeigt das Bundesamt die Wirkungslosigkeit seiner Mittel: Im Sommer 1985 hat es Richtlinien erlassen, wonach die reinen Mastbestände auf IBR IPV zu kontrollieren seien. Ein Jahr später hat es die Kantone aufgefordert, über die durchgeführten Untersuchungen zu rapportieren. Das Ergebnis zeigte, dass in acht Kantonen noch nicht alle oder nur wenige Mastbetriebe untersucht worden waren. Im Mai 1987 haben die meisten Kantone Erleichterungen im Tierverkehr beschlossen, sich dafür aber verpflichtet, umgehend die noch nicht untersuchten Mastbestände zu kontrollieren oder die verseuchten Betriebe so rasch als möglich zu sanieren. Ein Jahr später hat das Bundesamt feststellen müssen, dass in sieben Kantonen noch elf verseuchte Mastbetriebe vorhanden waren und dass vier Kantone noch nicht alle Mastbetriebe kontrolliert hatten.

In einigen Kantonen sind die Kapazitäten der Kadaververwertung zur Bekämpfung von Tierseuchen ungenügend. Insbesondere fehlt es im Falle einer hochkontagiösen Seuche an einem genügend grossen Park von seuchendichten Wagen und an der entsprechenden Vernichtungs- und Beseitigungskapazität. Wo ein moderner Seuchenfahrzeugpark fehlt oder die unschädliche Beseitigung der

anfallenden Tierkadaver nicht für alle Fälle sichergestellt ist, werden Aufforderungen der Bundesbehörden, die kantonale Infrastruktur zu modernisieren, mit finanziellen Argumenten übergangen.

Einerseits sieht das Bundesamt hier Unterschiede im dezentralen Vollzug der Tierseuchenpolizei, die bis zur rechtsungleichen Behandlung reichen und den gesamtschweizerischen Erfolg einer Tierseuchenbekämpfung in Frage stellen können. Andererseits anerkennt auch das Bundesamt, dass trotz dieser Situation in der Schweiz insgesamt gute Arbeit geleistet worden ist. In einzelnen Bereichen hat die Schweiz sogar Pionierstellung und ist weitergehend seuchenfrei als das umgebende Ausland. Daher – und mit Rücksicht auf die zu erwartenden politischen Implikationen – verzichtet der Bund auf die Geltendmachung der ihm zustehenden Zwangsmassnahmen gegenüber den Kantonen.

421.3 Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft

Die Seuchelage ist in der Schweiz günstiger als in den meisten Ländern der Europäischen Gemeinschaft. Daraus entstehen paradoxerweise Schwierigkeiten für den Export von Zuchtvieh aus der Schweiz, weil unser Viehbestand beispielsweise bezüglich der Tuberkulose und der Brucellose von Bundes wegen nicht periodisch kontrolliert werden muss, während in vielen umliegenden Ländern die Tilgung dieser Seuchen noch im Gang ist und nur Bestände oder Regionen als tuberkulose-, brucellose- oder leucosefrei anerkannt werden, welche entsprechenden periodischen Kontrollen unterstellt sind.

Es steht zu erwarten, dass die Schweiz die Regelungen der Europäischen Gemeinschaft über die prophylaktischen Impfungen sowie die Impfungen im Seuchenfall wird übernehmen müssen, wenn sie weiterhin Zuchtvieh und Tierprodukte exportieren will. Insbesondere ist zu erwarten, dass die Europäische Gemeinschaft die Impfung gegen Maul- und Klauenseuche verbieten wird, so dass die Schweiz auf die generelle jährliche Impfung wird verzichten müssen. Dafür wird die Schweiz ihren Viehbestand vermehrt mit prophylaktischen Kontrollen überwachen müssen, wofür die Voraussetzungen erst noch zu schaffen wären.

Unsere föderalistische Aufgabenteilung schafft ferner Schwierigkeiten, weil die Europäische Gemeinschaft nicht bereit ist, in Tierseuchenbelangen mit 26 kantonalen Regierungen zu verhandeln, sondern die von ihr gewünschten tierseuchenpolizeilichen Garantien vom Bund verlangt.

Schliesslich werden international Konzepte der Tierseuchenbekämpfung entwickelt, die verlangen, dass im Seuchenfall alle Tiere eines befallenen Bestandes vernichtet werden müssen. Die europäische Integration erfordert daher die Entwicklung einer national einheitlichen Strategie der Seuchenbekämpfung.

422 Geprüfte Lösungsmöglichkeiten

Im Laufe der Inspektion sind von verschiedener Seite folgende Vorschläge zur Beseitigung grösserer oder kleinerer Mängel der heutigen Praxis der Tierseuchenbekämpfung in der Schweiz vorgebracht worden:

Die Verantwortungsbereiche und Aufgaben des Bundes einerseits, sowie der Kantone andererseits, seien zu überprüfen und soweit nötig neu zu ordnen. Ein Konzept der Seuchenbekämpfung solle vorsehen, dass Aufgaben von nationaler Tragweite beim Bund angesiedelt würden und dass die Kostentragung jenem Gemeinwesen anheimfalle, das für die Aufgabe zuständig sei. Die materiellen Vorschriften des Bundes über die Bekämpfung der Tierseuchen hätten dabei weniger Spielraum für die vollziehenden Kantone zu gewähren. Die Entwicklung einer zentral geleiteten nationalen Strategie entspreche den Empfehlungen des internationalen Tierseuchenamtes in bezug auf hochkontagiöse Seuchen (Liste A dieses Amtes).

Die Kapazität der kantonalen Infrastruktur solle soweit erhöht und betriebsbereit gehalten werden, dass innert kurzer Zeit die Tiere der ersten hundert von einer Seuche befallenen Bestände eliminiert werden könnten. Damit dies innert vierzehn Tagen geschehen könne, sei eine Beseitigungskapazität von 300 t pro Tag erforderlich. Diese Kapazität bestehe zwar insgesamt, sei aber regional ungleich verteilt (die Westschweiz habe einen Mangel an Anlagen, während die Ostschweiz gewisse Überkapazitäten kenne).

Die Kantone hätten die nötige Reservekapazität an Transportmitteln und Vernichtungsanlagen bereitzuhalten. Der Bund solle die Erfüllung dieser Bereitschaftspflicht der Kantone finanziell mittragen. Für Seuchenschäden, die auf eingeführte Tiere oder Fleischwaren zurückzuführen seien, solle der Bund über das Verantwortlichkeitsgesetz hinaus haftbar sein.

Die Entschädigung für Tierverluste ist nach heutigem Recht Sache der Kantone. Mit Rücksicht auf das latente Seuchenrisiko der Verwertung von Fleisch von Tieren, die wegen hochkontagiösen Seuchen getötet werden müssten, sei es im Gesamtinteresse zweckmässig, die Vernichtung der betroffenen Tierkörper zu verlangen. Dadurch wachse zwar der Aufwand der betroffenen Tierhalter, beziehungsweise der entschädigungspflichtigen Kantone. Gesamtwirtschaftlich sei dieses Vorgehen aber günstiger. Daraus seien die Konsequenzen für die Kostentragung zu ziehen. Eine entsprechende Änderung der Tierseuchengesetzgebung sei in Vorbereitung.

Die unterschiedliche Wertschöpfung der verschiedenen Teile von Tierkörpern führe bei freier Konkurrenz unter den Tierkörperverwertungsanlagen zu mannigfachen Transporten durch die Schweiz. Diesem «Rohwarentourismus» solle durch eine Regionalisierung der Zuständigkeiten der Vernichtungsanlagen begegnet werden. Deren Existenzgrundlage könne durch die Zwangszuweisung der Tierkörper ihrer Region gesichert werden.

Die Verwertungsanlagen seien in einem Dachverband zu vereinigen, der wenn nötig für den Ausgleich zwischen den Regionen sorgen könnte.

Im Hinblick auf allfällige Spitzenbelastungen hätten alle Anlagen kompatibel zu sein. Das heisse, dass überall gleiche Camions und gleiche Container verwendet würden.

Nach dem Verursacherprinzip solle das Metzgergewerbe bei der Tierkörperverwertung von Metzgerei- und Schlachtabfällen vermehrt zur Kostenbeteiligung aufgerufen werden.

Da die Tierkörperverwertung eine unvermeidliche Geruchsbelastung der Luft mit sich bringe, sei eine Koordination der Vorschriften des Bundesamtes für Veterinärwesen mit jenen des Bundesamtes für Umweltschutz erforderlich.

Auf kantonaler Ebene biete die Unterstellung des Veterinäramtes unter die jeweilige Gesundheitsdirektion eine bessere Garantie für die menschliche Gesundheit im Falle von Tierseuchen. Die Kantone sollten diesen Gesichtspunkt im Rahmen ihrer Verwaltungsorganisation nach Möglichkeit berücksichtigen. Der Bund solle die Kosten für die Elimination der ersten hundert Bestände im Zusammenhang mit der Bekämpfung einer hochkontagiösen Seuche übernehmen. Allenfalls solle darüberhinaus die Bekämpfung solcher Seuchen generell zur Bundessache gemacht werden. Damit würden Leitung und Finanzierung beim Bund liegen, während der Vollzug weiterhin durch die Kantone erfolgen müsste. Die früheren Subventionen an die Kantone wären dabei aber nicht wieder einzuführen.

43 Schlussfolgerungen

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet die vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten als prüfenswert. Sie hebt daraus folgende Gesichtspunkte besonders hervor:

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen der normalen Daueraufgabe der Tierkörperbeseitigung, die zur Hauptsache aus der Verwertung von Schlachtabfällen besteht, einerseits, und der Tierseuchenbekämpfung andererseits. Die Kapazitäten für den Normalfall sind ohne Bundeshilfe von den Kantonen im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Tierseuchenpolizei bereitzustellen. Besondere Kompetenzen und Hilfsmassnahmen des Bundes sind nur dafür erforderlich, dass die Kantone in die Lage versetzt werden, die ausserordentlichen Massnahmen zur Bekämpfung eines Seuchenzuges zu treffen.

Insgesamt wird auch unter dem heutigen System in der Schweiz gute Arbeit der Seuchenbekämpfung geleistet. Das Problem liegt nicht darin, dass die Schweiz gegenüber anderen Ländern im Rückstand läge, sondern im Gegenteil darin, dass die Erfolge der Vergangenheit zu einem Nachlassen der gegenwärtigen Bemühungen geführt haben. Konkret besteht die Gefahr darin, dass zahlreiche Kantone von der Aufgabe, einen Seuchenzug innert nützlicher Frist erfolgreich zu bekämpfen, überfordert wären.

Die Weisungsrechte des Bundes im Bereich der Tierseuchenbekämpfung sind umfassend. Wenn sie trotzdem nicht genügen, um den bundesrechtlich geforderten Bereitschaftsgrad der Kantone sicherzustellen, dann könnte dies nicht durch eine Verschärfung dieser Rechte, sondern nur durch finanzielle Unterstützungen einerseits, Schaffung einer Bundeskompetenz zur Bekämpfung hochkontagiöser Seuchen andererseits verbessert werden.

Die Vereinheitlichung der Qualität der Tierseuchenbekämpfung in der Schweiz sollte über ein nationales Konzept sichergestellt werden. Dabei könnte zunächst offen bleiben, ob dieses Konzept durch den Bund aus eigener Kompetenz oder auf der Grundlage eines Konkordates geschaffen werden solle. Das Konzept

müsste auf jeden Fall klären, für welche Fragen des Vollzuges der Bund, beziehungsweise die Kantone zuständig sein sollten.

Wie die Anforderungen des Auslandes an eine national einheitliche Regelung und Praxis der Tierseuchenbekämpfung in der Schweiz erfüllt werden sollen, bedarf noch näherer Abklärung. Es wird Sache des Bundesrates sein, hier Lösungen zu entwickeln, welche der europäischen Integration und dem schweizerischen Föderalismus zugleich Rechnung tragen.

Der Bund sollte die Reservekapazität, welche die Kantone für die Kadaververnichtung im Seuchenfall bereithalten müssen, mitfinanzieren.

44 Empfehlungen

Nach dem Grundsatz, dass die materielle und die finanzielle Zuständigkeit übereinstimmen sollten, wurde im Bereich der Tierseuchenpolizei der Versuch einer Stärkung des Föderalismus gewagt. Dies hat erhebliche Nachteile für die Erfüllung der gestellten Aufgabe gebracht. Zwar sollten die früheren Subventionen nicht wieder eingeführt werden; im Hinblick auf die Bekämpfung allfälliger Seuchenzüge sollte der Bund aber stärker am Vollzug beteiligt werden.

Die Geschäftsprüfungskommission unterbreitet daher dem Bundesrat folgende Empfehlungen:

441

Der Bundesrat sollte prüfen, wie der Mangel, dass viele Kantone durch einen Seuchenzug überfordert wären, behoben werden kann. Dabei ist insbesondere zu prüfen, welche Kompetenzen zur Bekämpfung eines Seuchenzuges dem Bund übertragen werden sollten, und wie der Bund sich an den Kosten der im Seuchenfall erforderlichen Infrastruktur der Kantone beteiligen kann.

442

Die Seuchenbekämpfung sollte nach dem Prinzip der völligen Vernichtung von Seuchenfleisch, das Gefahren für die Gesundheit des Menschen bedeutet, oder dessen Qualität vermindert ist, ausgestaltet werden. Auf die teilweise Verwertung von Fleisch aus Seuchenschlachtungen, auf die der heutige Konsument leicht mit allgemeinem Fleischverzicht reagieren könnte, ist nach Möglichkeit zu verzichten.

443

Die Geschäftsprüfungskommission sollte über den Stand der Arbeit an einem Seuchenbekämpfungskonzept und über den Zeitplan für seine Erstellung orientiert werden.

Der Bundesrat sollte prüfen, wie die Schweiz den Anforderungen des Auslandes an eine nationale Seuchenbekämpfungskonzeption entsprechen kann. Die Geschäftsprüfungskommission wünscht, über die Absichten des Bundesrates in diesem Bereich orientiert zu werden.

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, ihr bis zum 5. März 1990 mitzuteilen, welche Folgen er der vorliegenden Inspektion zu geben gedenkt.

45 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat dazu am 28. Februar 1990 wie folgt Stellung genommen.

451 Allgemeines

Der Bundesrat begrüsst es, dass die Geschäftsprüfungskommission die Probleme in der Tierseuchenbekämpfung näher untersucht hat. Er stimmt dem Ergebnis der Analyse der Problemlage in allen wesentlichen Punkten grundsätzlich zu und erachtet es ebenfalls als notwendig, die im Bericht erwähnten Mängel zu beheben. Er teilt auch die Ansicht der Geschäftsprüfungskommission, dass im Hinblick auf die europäische Integration, namentlich betreffend den Verkehr mit Tieren und Waren und die Bekämpfung der wirtschaftlich bedeutenden, hochansteckenden Seuchen, unsere Vorschriften auf jene der EG abgestimmt und die Befugnisse des Bundes verstärkt werden müssen.

452 Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen

zu Ziff. 441 Kompetenzen des Bundes, Kosten der Infrastruktur

Der Bundesrat erachtet es entsprechend den von der Geschäftsprüfungskommission erwogenen Lösungsmöglichkeiten als zweckmässig, auf drei Ebenen vorzugehen. Im Rahmen einer Neukonzeption der Tierseuchengesetzgebung sollen

- a. die Organisation der Tierseuchenbekämpfung an die heutigen Bedürfnisse angepasst und dabei die Pflichten von Bund und Kantonen präziser festgelegt werden;
- b. Aufgaben von nationaler und gesamteuropäischer Tragweite beim Bund angesiedelt und
- c. die Kostentragung den Verantwortungsbereichen entsprechend zwischen Bund, Kantonen und Verursachern aufgeteilt werden.

Als sofort realisierbare Massnahme sollen die Kantone im Rahmen des geltenden Rechts zunächst verpflichtet werden, die nötigen Einrichtungen für den Transport, die Tötung und die unschädliche Beseitigung von Tierkörpern im Fall eines Seuchenzuges bereitzustellen. Für die Bestimmung der im jeweiligen Kanton erforderlichen Kapazitäten soll auf den Tierbestand abgestellt werden.

zu Ziff. 442 Verzicht auf Schlachtung und Verwertung von verseuchten Tieren (Prinzip der völligen Vernichtung)

Die Tötung und unschädliche Beseitigung (ohne Fleischverwertung) aller Tiere eines Betriebes, in welchem verseuchte Tiere festgestellt werden, ist ein Vorgehen, das vom internationalen Tierseuchenamt in Paris (OIE = office international des épizooties) für die Bekämpfung der gefährlichen, hochansteckenden Seuchen der OIE-Liste A empfohlen wird. Dieses Prinzip wird in den andern EFTA-Staaten und in zahlreichen weiteren Ländern Westeuropas weitgehend befolgt, und es dürfte sich inskünftig auch für die Schweiz aufdrängen. Da es sich um eine Aufgabe von nationaler Tragweite handelt, wird das Parlament zu gegebener Zeit im Zusammenhang mit der Änderung des Tierseuchengesetzes über eine allfällige Kostenbeteiligung des Bundes entscheiden müssen.

Mit diesem Vorgehen kann in einer ersten Phase am wirksamsten sichergestellt werden, dass ein Seuchenausbruch lokal begrenzt bleibt und die Schweiz anschliessend möglichst bald wieder den für den internationalen Handel wichtigen Status «seuchenfrei» erhält. Falls sich eine Seuche auf diese Weise nicht eingrenzen lassen sollte, müsste längerfristig aus wirtschaftlichen Gründen wie bisher zur Schlachtung und Fleischverwertung übergegangen werden. Dafür kommt selbstverständlich nur Fleisch in Frage, das nicht gesundheitsgefährdend für die Konsumenten ist.

zu Ziff. 443 Stand der Arbeit am Seuchenbekämpfungskonzept

Es ist vorgesehen, das Seuchenbekämpfungskonzept der neunziger Jahre, das der Revision der Tierseuchengesetzgebung zugrunde liegen wird, im Verlaufe des Jahres 1990 verwaltungsintern zu bereinigen. Für den Teilbereich der Tierkörperbeseitigung liegt ein Gutachten mit einem Vorschlag für ein logistisches Konzept vor.

Die interessierten Kreise werden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Gelegenheit erhalten, sich dazu zu äussern. Der Bundesrat wird die Geschäftsprüfungskommission über den weiteren Fortgang der Arbeiten auf dem Laufenden halten.

zu Ziff. 444 Anforderungen seitens des Auslandes an die nationale Seuchenbekämpfungskonzeption

Das zuständige Bundesamt pflegt engen Kontakt zu den Behörden der EG und der EFTA. Die EFTA-Länder sind bestrebt, ihr Vorgehen unter sich zu koordinieren. Die Bundesbehörden ziehen bei der Vorbereitung und Anwendung von schweizerischen Vorschriften die Regelungen in den europäischen Ländern in Betracht und berücksichtigen diese inhaltlich soweit wie möglich. Um die Exportfähigkeit für Tiere und Tierprodukte in den EG-Raum zu erhalten, wird es unausweichlich sein, sich nach den Anforderungen der EG auszurichten. Dies wird namentlich einen erheblichen Ausbau prophylaktischer Kontrollen und Massnahmen bedingen.

II. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über ihre Inspektionen

1 Überblick

Steigende Werbekosten und sinkende Rekrutierungszahlen sind Anlass für einen Besuch beim *militärischen Frauendienst* gewesen. Dieser hat ergeben, dass die hauptsächlichsten Schwierigkeiten dieses Dienstes im mangelnden Verständnis liegen, das seiner Rolle sowohl innerhalb der Armee als auch in der Öffentlichkeit entgegengebracht wird. Da sich diese Truppengattung aus Freiwilligen rekrutiert, rechtfertigt sich eine gewisse Werbung. Das Schwergewicht sollte jedoch die persönliche Kontaktnahme bisheriger Mitglieder mit potentiellen Anwärterinnen bilden. Die Altersspanne der angesprochenen Frauen sollte reduziert werden. Ein Teil der administrativen Belange liesse sich besser lösen, wenn der militärische Frauendienst – der die Funktion eines Bundesamtes mit Truppe zu erfüllen hat – nicht einem Bundesamt, sondern direkt der Gruppe für Ausbildung oder deren Stabsdiensten unterstellt würde. Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements entsprechende Empfehlungen übermittelt.

Eine Inspektion beim *Bundesamt für Wasserwirtschaft* hat sich insbesondere mit den Bereichen Hochwasser und Talsperren auseinandergesetzt. Die Kommission hat dabei festgestellt, dass das zunehmende Auseinanderklaffen von Aufgaben einerseits, personellen Mitteln andererseits im Amt Beunruhigung auslöst. Die Kommission hat das Departement gebeten, diesen Verhältnissen im Rahmen einer laufenden Amtsplanung Rechnung zu tragen. Das Departement hat dem entsprochen.

In bezug auf die Sicherheit der Talsperren hat die Kommission festgestellt, dass die Verantwortung des Amtes durch das System der ausgelagerten Kontrollen erheblich reduziert wird. Die Werkbetreiber sind durch interne sowie externe Kontrollen für die Garantie der Sicherheit der Talsperren selber verantwortlich. Die externen Kontrollen sollen die Qualität der betriebsinternen Sicherheitsvorkehrungen gewährleisten. Aufgabe des Bundesamtes ist es dann nur noch, seinerseits das Funktionieren dieses zweistufigen Kontrollsystems zu überprüfen. Solche Qualitätssicherungssysteme finden auch in anderen Bereichen der Bundesverwaltung Anwendung. Die Geschäftsprüfungskommission hat daher beschlossen, das Kontrollsystem für die Sicherheit der Talsperren im Rahmen der Erfolgskontrollen zum Projekt EFFI-QM überprüfen zu lassen.

Die Inspektionen im EDA, im EDI, im EFD und im EVD sind entweder verschoben oder noch nicht beendet. Die Sektion EJPD hat auf eine geplante Inspektion beim Bundesamt für Ausländerfragen verzichtet, weil diese den Vorrang der Parlamentarischen Untersuchungskommission verletzt hätte. Überdies haben zwei der drei Sektionsmitglieder in dieser Kommission mitgewirkt.

2 Inspektion zur Bedeutung der dezentralen Postcheckämter

21 Auftrag und Vorgehen

Ziel der vorliegenden Inspektion ist die Abklärung der Frage, wie sich die heutige dezentrale Struktur der Postcheckdienste mit den Anforderungen einer optimalen betriebswirtschaftlichen Lösung verträgt und wie regionalpolitische Vorteile der dezentralen Postcheckdienste genutzt werden. Die Sektion hat sich die erforderlichen Unterlagen beschafft und Besuche beim grössten und kleinsten Postcheckamt sowie beim Rechenzentrum des Postzahlungsverkehrs vorgenommen. Vergleichsweise hat sie den Zahlungsverkehr einer Grossbank besichtigt.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist das Automationsprojekt APOCO (Automation des Postcheckdienstes), dessen Ablauf von einer Arbeitsgruppe der vier PTT-Sektionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte verfolgt wird.

22 Ergebnis

22.1 Aufgabe und Organisation der PTT im Bereich des Zahlungsverkehrs

Im *schweizerischen Zahlungsverkehr* übernehmen die PTT die Funktion, eine grosse Zahl von kleinen Zahlungsaufträgen abzuwickeln, während die Banken vor allem die grösseren Beträge abwickeln. Der Marktanteil der Banken beträgt 33 Billionen Franken, jener der Post 1,5 Billionen Franken; die PTT verwalten rund 7 Prozent der Konten in der Schweiz. Das Bankensystem verfügt über 581 Institute mit 5000 Bankstellen, die Postbetriebe über 3900 Poststellen und 25 Postcheckämter in gleichmässiger Verteilung in allen Regionen der Schweiz.

Die *PTT-Betriebe* beschäftigen in den 25 Postcheckämtern 2650 Personen, in den zentralen Diensten 650. Hinzu kommen rund 20000 Postbeamte, die ganz oder teilweise in den Poststellen und in der Geldzustellung beschäftigt sind. Die bisherige Automation des Postcheckdienstes hat bereits rund 500 Stellen eingespart. Die PTT-Betriebe erwarten weitere Rationalisierungsgewinne in der Grössenordnung von 800 bis 1000 Stellen. Bei den Poststellen sind überall Codiergeräte eingeführt worden, welche den Einzahlungsschein für den Computer lesbar machen. Die Automation der Kontenführung wird jedoch erst mit der Stufe C des Projektes APOCO verwirklicht werden können, die zur Zeit in Vorbereitung ist.

Heute ist es *Hauptaufgabe der Postcheckämter*, die Konten manuell zu führen. Der Zahlungsauftrag des Postkunden gelangt per Brief an das Stammcheckamt seiner Region, wird dort auf seinem Kundenkonto belastet und verarbeitet. Zahlungsanweisungen werden vom Postcheckamt an die Poststellen der Empfänger versandt, solche für Konten des gleichen Checkamtes dem Empfängerkonto gutgeschrieben und dem Empfänger mitgeteilt. Aufträge mittels der modernen Einzahlungsscheine mit Referenznummern werden vom Stammcheckamt an das Rechenzentrum in Bern versandt, das diese in automatisierter Form ebenfalls verarbeitet und Auszahlungen veranlasst, Gutschriften durch die zu-

ständigen Postcheckämter vornehmen lässt und die Empfänger benachrichtigt (die Kontenführung verbleibt auch bei diesen Einzahlungsscheinen vorläufig eine manuelle Aufgabe der Postcheckämter).

Die heutige *Struktur der Postcheckdienste* ist historisch gewachsen. Die 25 Postcheckämter sind in der Zeit zwischen 1906 und 1921 eröffnet worden. Im Jahre 1972 entschied der Verwaltungsrat der PTT-Betriebe, die Automation des Postcheckdienstes sei auf der Basis eines einzigen Verarbeitungszentrums mit Standort in Fribourg einzuführen. Ein Grobkonzept der Projektoberleitung APOCO von 1978 gelangte zum Schluss, eine Lösung mit drei Verarbeitungszentren sei als optimal zu betrachten. Der Verwaltungsrat der PTT-Betriebe beschloss am 7. Dezember 1978 einerseits, den Entscheid von 1972 aufzuheben, andererseits den Entscheid über die Aufhebung der Checkämter zu verschieben. Massgeblich waren offenbar personalpolitische und regionalpolitische Gründe.

An einem Seminar im Februar 1983 beschloss die Projektoberleitung APOCO die Abkehr von ihrem Dreizentrenkonzept und erteilte den Auftrag, die Stufe C des Projektes mit einer möglichst dezentralen Lösung zu realisieren. Damit wurde die Frage der Errichtung von *eigentlichen* Verarbeitungszentren unter Aufhebung aller Checkämter nicht mehr weiter untersucht.

Bei der Berechnung der Rationalisierungskosten wurden nur Offerten für die Lösung mit 25 Postcheckämtern eingeholt. Eine PTT-interne Überprüfung von Varianten mit 20 und zwölf Postcheckämtern hat ergeben, dass damit jährlich 5–10 Millionen Franken eingespart werden könnten. Die Projektoberleitung APOCO – und in ihrem Gefolge das Generaldirektorium PTT – räumen ferner ein, dass auch aus kundendienstlicher Sicht befriedigende Lösungen möglich wären. Mit Rücksicht auf den regionalpolitischen Widerstand verzichteten sie jedoch darauf; die Frage werde zudem heute zu spät gestellt und könne erst wieder angegangen werden, wenn die beleglose Verarbeitung die Situation im Postzahlungsverkehr grundlegend verändere. – Zu Beginn der Inspektion hatten Vertreter der PTT-Betriebe noch darauf hingewiesen, dass es möglich sei, die 25 Ämter auch bei einer Reduktion der effektiven Arbeitsabläufe auf elf Zentren nach aussen hin aufrecht zu erhalten. Denn auch nach dem Abschluss der Automatisierung solle die noch übrigbleibende manuelle Arbeit (Dienstleistungen für nicht automatisierte Zahlungsaufträge) weiterhin in den Checkämtern verrichtet werden. Das Generaldirektorium der PTT-Betriebe hat indessen am 21. August 1989 beschlossen, für die Stufe C des Projektes APOCO die Basis von 25 Postcheckämtern beizubehalten.

Der *Besuch bei zwei Postcheckämtern* hinterlässt den Eindruck, die PTT-Betriebe hätten – vermutlich infolge einer Fehleinschätzung des erforderlichen Zeitbedarfs für die Automatisierung – versäumt, in den Postcheckämtern einfache technische Rationalisierungshilfsmittel einzusetzen, die sich auch für die Zwischenzeit gelohnt hätten. Hier wird Arbeit in veralteten Amtsstuben von Hand und ohne Hilfsmittel verrichtet (so z. B. das Sortieren von Briefen durch Bildung von Häufchen auf der blossen Pultoberfläche). Auf modernstem Stand befindet sich hingegen offensichtlich das Rechenzentrum der Postcheckdienste in Bern. Das Zentrum belegt, dass die PTT durchaus in der Lage sind, einen modernen automatisierten Dienst zu errichten, wo sie sich dazu entschlossen.

Im Auftrag der Sektion haben die PTT Betriebe die *Kriterien für und gegen eine Zentralisierung der Postcheckdienste* wie folgt einander gegenübergestellt:

Für die Zentralisierung sprechen folgende Argumente:

- weniger aufwendige Organisation,
- bessere Ausnützung der Vorteile der Automation, geringerer Führungs- und Koordinationsaufwand,
- Zeitgewinn von einem Tag dank Wegfall des Versandes an andere Checkämter bei Zahlungsaufträgen nach anderen Regionen,
- höhere Wirtschaftlichkeit der Investitionen (besserer Auslastungsgrad, weniger Wartungsstützpunkte, geringerer Wartungsaufwand, optimale Raumausnützung),
- grössere Personaleinsparungen (bessere Auslastung des Personals und bessere Erhaltung des Know-hows, leichterer Einsatz von Teilzeitarbeitskräften), insgesamt geringere Betriebskosten,
- günstigere Bodenpreise für allfällige Neubauten bei einer Konzentration in ländlichen Regionen.

Für die Erhaltung der dezentralen Struktur sprechen folgende Kriterien

- höhere Sicherheit dank grösserer Zahl von Ausweichmöglichkeiten, starker Widerstand der Personalverbände gegen die Zentralisierung (in Erwartung von Härtefällen bei Personalverschiebungen),
- je nachdem Gefahr von Aufhebung von Arbeitsplätzen in wirtschaftlich schwächeren Gebieten,
- schwierigere Rekrutierung in den grösseren Zentren als in den Regionen,
- Verlust von Wertschöpfung in den Regionen,
- Verlust von Checkämtern für zahlreiche Kantonshauptorte und Randregionen,
- Verlust von Bundesarbeitsplätzen in wirtschaftlich schwächeren Regionen wie La-Chaux-de-Fonds und Glarus – die Transportwege für Sendungen zwischen Checkamt und Kunden werden bei einer Zentralisierung länger,
- es müssen schlechtere Arbeitszeiten in Kauf genommen werden, die PTT-interne Identifikation mit dem eigenen regionalen Checkamt ginge verloren,
- die heutige Kundennähe und Präsenz in den Wirtschaftszentren würde in Frage gestellt, da die regionalen Kundendienststützpunkte verloren gingen. Dadurch würden die bisherigen Kunden ihre Beziehung zum Postcheckamt verlieren, der Postcheckdienst würde anonym und seine Konkurrenzfähigkeit geschmälert.

Die PTT-Betriebe betonen, dass die Checkämter aus verkehrs- und ablauftechnischen Gründen in unmittelbare Nähe der Verkehrszentren gehören, solange die Grosszahl der Zahlungsaufträge noch auf papierenen Belegen beruhe. Sie räumen ein, dass die Aufteilung des Postzahlungsverkehrs auf 25 Checkämter *keine optimalen Voraussetzungen* für eine rationelle und kostengünstige Betriebsführung bildet. Die Schaffung mehrerer Grosszentren brächte dafür bessere Voraussetzungen. Sie nehmen eine Abweichung von der betriebswirtschaftlich optimalen Lösung zu Gunsten der *volkswirtschaftlichen und regionalpolitischen Vorteile* in Kauf. Sie haben aber nie ermittelt, wie gross diese Abweichung

effektiv ist. Die PTT-Betriebe räumen ein, dass sie, falls sie erst jetzt mit dem Aufbau des Postcheckdienstes beginnen würden, einer *Zentralisierung den Vorzug* geben und den Verkehr auf zwei grosse Rechenzentren verteilen würden. Ausgehend von den realen Verhältnissen soll jedoch zunächst an den 25 Checkämtern festgehalten werden. Erst wenn die Automatisierung weiter fortgeschritten ist, kann das ganze Konzept nochmals überprüft werden. Dabei würde sich der politisch notwendige Aufwand nicht lohnen, um bloss einige Checkämter aufzuheben.

223 Das Verhältnis der PTT zu den Banken im Zahlungsverkehr

Der Besuch bei einer *schweizerischen Grossbank* zeigt, dass die PTT-Betriebe in ihrer Postcheckautomation rund zehn Jahre Rückstand haben. Bei der besuchten Grossbank ist jede Niederlassung in kleinerem Umfang gleich ausgerüstet, wie die beiden Zentralen. Von jedem Standort aus ist der Direktzugriff auf aktuelle Daten gewährleistet. Die Kontenverwaltung erfolgt automatisiert, ebenso der Verkehr im Swiss-Interbank-Clearing, dem Zahlungsverkehr unter den Schweizer Banken. Die besuchte Grossbank hat vor zwölf Jahren die zentrale Datenbank der Kunden geschaffen und daraus ein Buchungssystem entwickelt. Für die umfassende Automation des Geschäftsverkehrs hat sie rund 2 Milliarden Franken ausgegeben.

Die Banken wünschen, dass die PTT-Betriebe ihnen die Daten ihrer Postcheckkundschaft zur Verfügung stellen, weil dadurch ein manueller Arbeitsgang bei den Banken eingespart werden könnte. (Die PTT-Betriebe fürchten offenbar, dass diese Angaben zur Abwerbung von Kunden verwendet würden). Ferner sollte die Übermittlung zwischen den PTT-Betrieben und dem Zentrum des Swiss-Interbank-Clearing sowie den einzelnen Grossbanken automatisiert werden. Ferner besteht auf Seiten der Banken der Eindruck, die PTT nützten ihre Monopolstellung auch in Bereichen aus, in welchen sie in freier Marktkonkurrenz zu Privatunternehmen stehen (beispielsweise bei kostenüberdeckenden Telekommunikationsgebühren für Monopulleistungen, auf welche die privaten Konkurrenten angewiesen sind, oder beim Versuch, die neue PTT-Chip-Karte gegenüber den traditionellen Karten des Bankensystems durchzusetzen). Im allgemeinen bestätigen die Banken jedoch, mit den Leistungen der PTT-Betriebe sehr zufrieden zu sein.

23 Schlussfolgerungen

Die Kommission ist zur Überzeugung gelangt, dass ein Fortbestand der 25 Postcheckämter als Zwischenstufe zwischen dem Kunden oder den Postämtern einerseits und dem Rechenzentrum andererseits weder von der Technologie her noch vom nötigen Kundenkontakt der PTT her erforderlich ist. Wie die PTT einräumen, ist der Kundendienst ohnehin ganz in die Nähe des Kunden zu verlegen, nämlich an den Postschalter. Hier muss die persönliche Beratung verstärkt werden. Der briefliche oder telefonische Kontakt zum Postcheckamt kann hingegen weitgehend distanzunabhängig in gleicher Qualität gewährleistet

werden. Zutreffend ist, dass sich der Belegfluss, dort wo ein Zahlungsgeschäft innerhalb des Postcheckkreises bleibt, bei einer Zentralisierung im ungünstigen Fall um einen Tag verlängern kann (längerer Postweg zur Zentrale und zurück). Bei Zahlungsaufträgen über die Kreisgrenze hinaus hingegen wird ein Tag gewonnen. Im Verhältnis zum Kundenverkehr der Banken sind die PTT-Betriebe heute jedoch in der Regel rascher. Zudem gestattet das Tele-Giro bereits heute einigen Kunden, am späten Nachmittag des Verarbeitungstages Einblick in den neuen Stand ihres Guthabens zu nehmen und darüber bereits wieder zu verfügen. Der erforderliche Briefverkehr bedingt lediglich, dass die Postcheckzentren in die Nähe einer der grossen Verkehrsachsen der Schweiz zu liegen kommen.

Die Entscheidungen für oder gegen eine Zentralisierung der Postcheckdienste sind innerhalb der PTT-Betriebe selber getroffen worden, zum Teil sogar auf der Stufe der Projektoberleitung. Der Entscheidungsprozess zeigt, dass die PTT-Betriebe bereits massgeblich auf Grund von politischen Kriterien entschieden haben, bevor sie die betrieblichen Fragen gründlich ausgeleuchtet hatten. Nach Ansicht der Kommission wäre es Sache der politischen Behörden, die politischen Gewichtungen vorzunehmen. Die PTT-Betriebe selber sollten sich im Rahmen ihres Auftrages vollumfänglich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien verhalten. Aus dieser Sicht sind die Entscheide für oder gegen eine Zentralisierung des Postcheckdienstes nicht hinreichend vorbereitet worden.

Die Gründe gegen eine Zentralisierung der Postcheckdienste sind nicht überzeugend. Die PTT-Betriebe können ihre Kundennähe kaum über die Postcheckzentren, wohl aber über die Poststellen verbessern. Ins Gewicht fällt auch, dass eine infolge Zentralisierung verbesserte Dienstleistung mehr im Kundeninteresse liegt, als die Wahrung bisheriger Gewohnheiten. Wenn die PTT-Betriebe betonen, dass sie mit der Aufrechterhaltung der Postcheckämter den «Weisungen des Bundesrates vom 25. Februar 1981 über die Berücksichtigung der Kantone bei der Schaffung oder Verlegung von Arbeitsplätzen des Bundes» entsprechen, so trifft dies nur teilweise zu, da sie ohnehin beabsichtigen, den Personalbestand der Postcheckämter auf die Hälfte zu reduzieren. Wird die heutige Struktur des Postcheckdienstes unverändert beibehalten, so geht dies wesentlich zu Lasten von wirtschaftlich schwächeren Regionen. Wenn statt dessen zwei bis drei Zentren ausserhalb der grossen Agglomerationen errichtet werden, sowie das gewonnene Personal für Marketing in den Poststellen im ganzen Land verwendet wird, dann dürfte sich die Zentralisierung sogar regionalpolitisch als positiv erweisen. Eine Lösung mit mindestens zwei bis drei Zentren ist ohnehin aus Gründen der Datensicherheit erforderlich.

Zu klären ist jedenfalls die künftige Aufgabe der Postcheckämter nach dem heutigen Konzept der PTT-Betriebe. In die Gesamtbetrachtung einzubeziehen ist auch die personelle und räumliche Entlastung in den Agglomerationen, die eine Verlegung der Postcheckzentren in den grossen Agglomerationen bringen könnte.

24 Empfehlungen

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Bundesrat, die PTT-Betriebe dazu anzuhalten, dass

241

die Verwirklichung des Vorhabens APOCO gefördert wird, um die Rationalisierungen im Postcheckverkehr ohne Verzug zu realisieren,

242

die Postcheckdienste sich auf die betriebswirtschaftlich optimale Zahl von Postcheckämtern beschränken – nach den Ergebnissen dieser Inspektion dürfte dies die Aufhebung eines grossen Teils der Postcheckämter bedeuten,

243

den Erwägungen der regionalpolitischen Wirtschaftsförderung Rechnung getragen wird durch Platzierung der verbleibenden Postcheckämter ausserhalb der grossen Agglomerationen entlang der Hauptverkehrsachsen,

244

die Zusammenarbeit mit den Banken gefördert wird, um die Synergien im Zahlungsverkehr auszuschöpfen, ohne dass die Dienstleistungen gegenüber den PTT-Kunden oder die Marktposition der PTT geschmälert werden.

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, ihr bis *Mitte März 1990* mitzuteilen, welche Folgen er diesem Bericht zu geben gedenkt.

25 **Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat hat am 4. April 1990 wie folgt Stellung genommen:

Der Bundesrat hat den Bericht analysiert und zusätzliche Abklärungen veranlasst. Gemäss Artikel 14 des PTT-Organisationsgesetzes übt er die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt der PTT-Betriebe aus und erteilt ihnen die zur Wahrung wichtiger Landesinteressen nötigen Weisungen. Artikel 2 des PTT-Organisationsgesetzes sieht vor, dass die PTT-Betriebe unter Rücksichtnahme auf die Landesinteressen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen und die – zur Erfüllung ihres Auftrages notwendigen – Anlagen den Erfordernissen des Verkehrs anzupassen sind.

Gestützt auf diese Grundlagen hat das EVED als zuständiges Fachdepartement den Bericht Ihrer Kommission ausgewertet und mit den PTT-Betrieben eine intensive Diskussion geführt. Die PTT-Betriebe wurden angewiesen, nochmals die verschiedenen Varianten für die Struktur automatisierter Postcheckdienste, unter Einbezug der von Ihrer Kommission favorisierten Lösung, durchzurechnen und neu zu beurteilen. Den einschlägigen Bericht erhalten Sie in der Beilage zur Kenntnisnahme. Gestützt auf diese Arbeit kommt der Bundesrat zu folgenden Erwägungen und Schlussfolgerungen:

1. Grundsätzlich sind die Organe der PTT-Betriebe gehalten, nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu entscheiden (Art. 2 PTT OG). Dabei sollen sie auf die «Landesinteressen» Rücksicht nehmen. Zur Wahrung «wichtiger Landesinteressen» kann ihnen der Bundesrat Weisungen erteilen (Art. 14 Abs. 2).

Erwähnt seien ferner die Weisungen des Bundesrates vom 26. November 1986 über die regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeit (BBl 1986 III 1046). Sie sind allgemein gehalten und richten sich an alle Dienststellen des Bundes. Für die PTT-Betriebe sind sie im Rahmen von Artikel 2 PTT OG zu berücksichtigen, der allerdings die betriebswirtschaftlichen Kriterien in den Vordergrund stellt.

2. Neben der Variantenwahl dezentral-zentral spielt die Systemwahl eine wichtige Rolle. Unter optimistischen Annahmen der Parameter könnte die von Ihrer Kommission favorisierte Zentralisierung der Postcheckdienste rechnerisch jährliche Minderkosten von 6 Millionen Franken beim Betrieb und eine Einsparung von 18 Millionen Franken an Investitionen bringen.
3. Allerdings gilt es, zusätzliche Aspekte zu berücksichtigen. Zu grosse Einheiten sind auch betriebswirtschaftlich problematisch. Eine optimal organisierte Aufgabenteilung ist erfahrungsgemäss vor allem in mittleren Postcheckämtern möglich. Mehrstufige Aufbauorganisationen in grossen Zentren bedeuten weniger Flexibilität. Der Aufwand für Hauptaufgaben (Belegempfang, Datenerfassung, Verpackung/Versand usw.) bleibt bei allen Varianten praktisch gleich. Aus diesen Gründen folgt, dass der Personalbedarf bei einer zentralen Lösung nicht geringer ist als bei einer dezentralen.
4. Vor allem kommt der Personalrekrutierung grosses Gewicht zu. Bei dezentraler Struktur ist das Personal leichter zu rekrutieren. Würde zentralisiert, müsste in grossem Umfang neu rekrutiert und ausgebildet werden. In der heute angespannten Lage des Arbeitsmarktes bietet dies nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten. Eine dezentrale Lösung, die auf der bestehenden Infrastruktur aufbaut, nutzt das vorhandene ausgebildete Personal.
5. Die Meinung der PTT-Betriebe, wonach der Übergang zum automatisierten Betrieb bei der dezentralen Lösung reibungsloser abläuft, scheint plausibel.

Die heute verfügbare Technologie erlaubt es, mit dezentralen Lösungen effizient und mit kleinerer Verletzlichkeit zu arbeiten. Moderne Informatik- und Organisationsstrategien tendieren dazu, nur noch zentral zu erledigen, was nicht dezentral betrieblich sinnvoller abgewickelt werden kann.

Auch bei starker Zunahme des beleglosen Verfahrens dürfte noch während mehreren Jahren ein beachtliches Volumen an zu transportierenden Belegen anfallen. Mit einer dezentralen Lösung können Transportstrecken und -fristen kurz gehalten werden.

6. Ein Vergleich mit den Banken bezüglich Postzahlungsverkehr ist nur sehr bedingt möglich. Die Post hat eine bedeutend grössere Anzahl Zahlungen

zu verarbeiten, diese fallen dezentraler und in einer grossen Anzahl Poststellen an.

Bezüglich der Beziehungen der PTT-Betriebe zu den Banken stellen wir im übrigen fest, dass die Banken im allgemeinen mit den Leistungen der PTT-Betriebe zufrieden sind. Die von den Banken geltend gemachten Anliegen gehören in den unternehmenspolitischen Bereich der PTT-Betriebe und sind Gegenstand beidseitiger Verhandlungen.

7. Wie die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats festhält, ist die Verwirklichung der Postcheck-Automation dringlich. Sie hat festgestellt, dass die PTT-Betriebe gegenüber den Banken bereits beträchtlichen Rückstand haben.

Die Postcheckautomation ist die unabdingbare Voraussetzung für die PTT-Betriebe, um auf dem Markt des Zahlungsverkehrs Bestand zu haben. Verzögerungen bringen die Gefahr von Kundenverlusten mit sich. Eine Einbusse von 10 Prozent bedeuten ungefähr 1 Milliarde Franken weniger an Bodensatz und rund 44 Millionen Franken weniger Ertrag pro Jahr für die Postcheck-Dienste (kalkulat. Zins). Die mit der Automation verbundenen Einsparungen von Personalkosten betragen rund 40 Millionen Franken pro Jahr. Die Systementwicklung verlangte bisher durchschnittlich 12 Millionen Franken pro Jahr. Es ist deshalb ausserordentlich wichtig, dass nun ohne weitere Verzögerungen zur Verwirklichung des Systems geschritten wird.

8. Gestützt auf diese Erwägungen und auf die eingangs erwähnten Grundlagen kommt der Bundesrat zu folgendem Schluss:

- 8.1 Die PTT Betriebe haben im Rahmen ihres Auftrages und ihres unternehmerischen Spielraums gehandelt.

- 8.2 Es ist nicht ausgeschlossen, dass volkswirtschaftliche und insbesondere regionalpolitische Erwägungen in den Entscheid miteingeflossen sind. Dies ist, wie eingangs erwähnt, nicht in erster Linie Aufgabe der Organe der PTT-Betriebe. Die PTT-Betriebe haben aber ihren unternehmenspolitischen Spielraum nicht überschritten, die gewählte Variante ist betriebswirtschaftlich vertretbar.

- 8.3 Ein «wichtiges Landesinteresse» im Sinne von Artikel 14 Absatz 2, das den Bundesrat dazu führen müsste, den PTT-Betrieben Weisungen zu erteilen, ist im vorliegenden Fall nicht erkennbar.

- 8.4 Der Bundesrat sieht deshalb davon ab, den PTT-Betrieben Weisungen betreffend die Organisation ihrer Postcheckämter zu erteilen.

Beilage: Bericht der PTT-Betriebe vom 7. März 1990.

zum Bericht «Inspektion zur Bedeutung der dezentralen Postcheckämter» der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 23. November 1989

1 Bericht und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat sich mit der Frage befasst, wie sich die heutige dezentrale Struktur der Postcheckdienste mit den Anforderungen einer optimalen betriebswirtschaftlichen Lösung verträgt und wie regionalpolitische Vorteile der dezentralen Postcheckdienste genutzt werden.

Im Bericht vom 23. November 1989 werden Ergebnis und Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates festgehalten und folgende Empfehlungen formuliert:

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates empfiehlt dem Bundesrat, die PTT-Betriebe dazu anzuhalten, dass

1. die Verwirklichung des Vorhabens APOCO gefördert wird, um die Rationalisierungen im Postcheckverkehr ohne Verzug zu realisieren;
2. die Postcheckdienste sich auf die betriebswirtschaftlich optimale Zahl von Postcheckämtern beschränken – nach den Ergebnissen dieser Inspektion dürfte dies die Aufhebung eines grossen Teils der Postcheckämter bedeuten;
3. den Erwägungen der regionalpolitischen Wirtschaftsförderung Rechnung getragen wird durch Platzierung der verbleibenden Postcheckämter ausserhalb der grossen Agglomerationen entlang der Hauptverkehrsachsen;
4. die Zusammenarbeit mit den Banken gefördert wird, um die Synergien im Zahlungsverkehr auszuschöpfen, ohne dass die Dienstleistungen gegenüber den PTT-Kunden oder die Marktposition der PTT geschmälert werden.

Abschliessend bittet die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates den Bundesrat, ihr bis Mitte März 1990 mitzuteilen, welche Folgen er diesem Bericht zu geben gedenkt.

2 Stellungnahme der PTT-Betriebe

Wir haben unsere Ausführungen zu der komplexen Frage der richtigen Anzahl Postcheckämter und ihrer optimalen Standorte wie folgt gegliedert:

- 21 Kurzer Rückblick
- 22 Analyse der Kosten
- 23 Kundendienstliche Fragen
- 24 Aspekte des Personaleinsatzes

- 25 Bauliche Fragen
- 26 Allgemeine Überlegungen zu Zentral – Dezentral
- 27 Zusammenarbeit mit den Banken
- 28 Schlussfolgerungen

21 Kurzer Rückblick

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat in ihrem Bericht die Struktur des Postzahlungsverkehrs und die wesentlichen Fakten der bisherigen Entwicklung festgehalten. Wir verzichten daher auf eine Wiederholung an dieser Stelle und erlauben uns, einige Punkte zu verdeutlichen oder zu ergänzen.

Bemerkenswert ist, dass sich die Auffassung über die Anzahl der Postcheckämter im Verlaufe der schrittweisen Realisierung der Automation gewandelt hat. Mit ausschlaggebend für den eingeschlagenen Weg war – nebst der Erweiterung der technischen Möglichkeiten – meist auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt.

Die seinerzeit geplante Abkehr von den 25 bestehenden Postcheckämtern und die Ausrichtung auf Postcheckzentren führte in den siebziger Jahren zu Interventionen von Kantonen, Städten, Parlamentariern und Gewerkschaften. 18 Kantone wurden bei der PTT vorstellig und verlangten mit allem Nachdruck, dass ihr Postcheckamt erhalten bleibe oder falls es zu einer Lösung mit mehreren Postcheckzentren käme, mindestens eines dieser Zentren in ihrer Region erstellt würde.

Für die ersten Stufen der Automation war ein Festlegen der Zahl der Postcheckämter noch nicht unbedingt erforderlich. Die automatisierten Dienstleistungen für Kunden mit EDV wurden zentral über ein Rechenzentrum abgewickelt und die Einführung der optisch lesbaren Belege mit den neuen Kodiergeräten betraf vor allem die Poststellen. Mit der Vorbereitung der automatisierten Kontoführung wurde die Frage der Anzahl Postcheckämter jedoch wieder aktuell; sie musste jetzt entschieden werden.

Im Rahmen einer Voranalyse wurden 1985 verschiedene Varianten geprüft. Nach Vorliegen von ersten Offerten und detaillierten Abklärungen wurde eine rein dezentrale und eine rein zentrale Lösung mit einer kombinierten Variante verglichen und bewertet.

Zwar wurde damals die zentrale Variante noch als kostengünstigste bezeichnet; diese Studie zeigte aber auch, dass die technischen Möglichkeiten dezentrale Lösungen wesentlich besser und kostengünstiger unterstützen als das früher der Fall war.

Aufgrund dieser Studie entschieden die PTT-Betriebe, es sei nur noch die dezentrale Variante mit 25 gleichwertig ausgerüsteten Postcheckämtern weiterzuverfolgen. Bei diesem Entscheid wurden die Risiken dieses komplexen Vorhabens (Vollautomation auf einen Schlag, betriebliche und kundendienstliche Risiken) sowie Sicherheitsaspekte mitberücksichtigt.

22 Analyse der Kosten

Vor dem Vorstoss der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates wurde bereits für das heute im Vordergrund stehende Konzept die Wirtschaftlichkeit verschiedener Lösungen untersucht. Das nun vorgeschlagene Konzept bildete die Berechnungsbasis für die Vergleiche einer

- Lösung mit zwölf oder 20 Postcheckämtern,
- Zwei-Zentren-Variante, als extreme Lösung,
- Zentren-Variante im Sinne des Vorschlages der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates.

221 Zwölf oder 20 Postcheckämter

Nach Vorliegen des fachlichen Konzeptes, das auf den 25 bestehenden Postcheckämtern basierte, veranlasste der Direktor der Postdienste eine Gegenüberstellung, welche die Auswirkungen einer Lösung mit 20 bzw. zwölf Postcheckämtern auf die Wirtschaftlichkeit aufzuzeigen hatte.

Diese Untersuchung zeigte bei einer Reduktion von Postcheckämtern – je nach Variante – mögliche Kosteneinsparungen von jährlich 5–10 Millionen Franken bei Jahreskosten des Postzahlungsverkehrs von 824 Millionen Franken (1988).

222 Zwei-Zentren-Variante

Im Rahmen des Offert-Verfahrens hat ein Lieferant auch eine Zwei-Zentren-Variante mit dezentraler Datenerfassung zur Diskussion gestellt.

Die Überprüfung dieser Variante zeigt folgendes Bild:

Investitionen und Betriebskosten sind gegenüber der dezentralen Offerte dieses Lieferanten wohl geringer; bezogen auf das gesamte Vorhaben und im Vergleich mit der von den PTT im beantragten Gesamtkonzept vorgeschlagenen dezentralen Lösung (mit dem vorgesehenen Lieferanten) sind aber die Investitionen immer noch 38 Millionen Franken höher und die Betriebskosten nehmen jährlich um 3 Millionen Franken zu.

Diese Gegenüberstellung legt dar, dass bei der richtigen Systemwahl eine dezentrale Lösung durchaus günstiger sein kann als eine zentrale.

223 Zentren-Variante

Basierend auf den Empfehlungen 2 und 3 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, wonach wenige Zentren (ausserhalb der Agglomerationen an Hauptverkehrsachsen) vorgeschlagen werden, haben wir die betriebswirtschaftliche und finanzielle Seite einer Zentren-Variante – im Sinne des Vorschlages der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates – untersucht.

Um rasch zu vergleichbaren Zahlen zu kommen, wurde – u.a. auf Anregungen des Bundesamtes für Informatik – folgendes Vorgehen gewählt:

- Basis bildet die vorgeschlagene PTT-Lösung und die daraus resultierenden Kosten für das (grösste) Postcheckamt Zürich.
- Um den Gesamtverkehr bewältigen zu können, wären sechs Zentren in der Grösse Zürichs nötig.
- Die ermittelten Kosten wurden hochgerechnet und mit jenen der PTT-Lösung verglichen.

Die geschätzten Werte wurden im Zweifelsfalle immer zugunsten der zentralen Variante ermittelt; dies insbesondere bei den Betriebskosten, Einzelposition «kalkulatorische Baubelastung», und den Einsparungen, Einzelposition «Datenerfassung in den Postcheckämtern».

Das Ergebnis der Berechnungen zeigt, dass jährliche Minderkosten von 6 Millionen Franken zu erwarten wären. Bei den Investitionen können rund 18 Millionen Franken eingespart werden. Die Minderkosten basieren dabei auf der Annahme, dass beim noch offenen Landerwerb und Bau für die sechs neuen Zentren mit den heute als Landesdurchschnitt bekannten Land- und Baupreisen gerechnet werden kann.

224 Würdigung

Die durchgeführten Vergleichsrechnungen zeigen auf, dass – bei der richtigen Wahl der Lösung und der Sachmittel – eine dezentrale Variante bezüglich Investitionen und mit Blick auf die jährlich wiederkehrenden Betriebskosten nicht *à priori* teurer sein muss als ein zentralistisches Konzept auf der Basis von darauf spezialisierten Computersystemen.

Die Gegenüberstellung der Kosten legt aber auch dar, dass grosse Postcheckämter betriebswirtschaftlich nicht unbedingt eine optimale Einheit darstellen.

23 Kundendienstliche Fragen

Auch wenn die beleglosen Verfahren weiterhin stark zunehmen, müssen noch während vieler Jahre grosse Mengen an Belegen transportiert und verarbeitet werden. Und das in beiden Richtungen: Vom Kunden zum Postcheckamt und vom Postcheckamt zum Kunden. Mit einer dezentralen Struktur können die durchschnittlichen Beförderungsstrecken und damit auch die Transportfristen spürbar verringert werden.

Viele Grosskunden nutzen die Nähe eines Postcheckamtes, ihre Aufträge persönlich zu bringen und insbesondere ihre Zahlungsbelege an den dafür eigens eingerichteten Postfachanlagen abzuholen.

Eine dezentrale Lösung berücksichtigt in idealer Weise die Wirtschafts- und Sprachregionen und fördert damit auch die Dienstleistungsqualität. Für viele Kunden ist es von Bedeutung, dass sie in ihrer Region und in ihrer Sprache Kontakt zu ihrem kontoführenden Postcheckamt haben können.

24 Aspekte des Personaleinsatzes

Der Postzahlungsverkehr ist auch nach der Automatisierung der Kontoführung auf das vorhandene und im Postzahlungsverkehr ausgebildete Personal angewiesen. Dieses Vorhaben rationalisiert zwar einen Teil der Stellen (rund 35%) im Postzahlungsverkehr weg, erhält und modernisiert aber einen erheblichen Teil der noch vorhandenen Arbeitsplätze, und das auch in Randregionen.

Eine dezentrale Lösung, die auf der bestehenden Infrastruktur aufbaut, nutzt das vorhandene und ausgebildete Personal.

Berücksichtigen wir die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates und erstellen unsere Zentren ausserhalb der grossen Agglomerationen, aber an den Hauptverkehrsachsen, wird die Personalbeschaffung erschwert. Insbesondere sind auch die Rekrutierungsmöglichkeiten für Teilzeitarbeitskräfte (TZA) ungenügend, die wir zur Bewältigung der Spitzenbelastung benötigen, welche zu unterschiedlichen Zeiten anfallen. TZA sind nach unseren Erfahrungen nur in grösseren Agglomerationen in genügender Zahl zu rekrutieren.

Zudem ist der Personalbedarf – gemäss unseren Berechnungen – bei einer zentralen Variante erstaunlicherweise nicht geringer als jener der dezentralen Lösung.

Erklärungen sind:

- Grosse Zentren bedingen eine mehrstufige Aufbauorganisation.
- Eine optimal organisierte Aufgabenteilung (insbesondere in mittleren Postcheckämtern) wird ermöglicht.
- Grosse Postcheckämter haben die optimale betriebswirtschaftliche Grösse überschritten.
- Der Aufwand für Hauptaufgaben (Belegempfang, Datenerfassung, Verpacken/Versand usw.) bleibt bei beiden Varianten praktisch gleich.

Auch für die PTT-Betriebe ist es heute nicht einfach, das nötige Personal zu rekrutieren. Diese Situation wird mit einer zentralistischen Lösung des Postzahlungsverkehrs nicht entschärft.

Eine zentralistische Lösung gefährdet die Aufrechterhaltung des heutigen Betriebes in den aufzuhebenden Postcheckämtern. Das qualifizierte Personal wandert ab, wenn eine zentralistische Lösung Tatsache wird. Personeller Ersatz bei Postcheckämtern, die aufgehoben werden sollen, ist praktisch nicht mehr möglich (Demotivation des Personals).

25 Bauliche Fragen

Grossbauten an einigen wenigen Standorten, welche für die neuen Postcheckzentren nötig wären, sind nur langfristig realisierbar und gefährden die Termine sehr stark.

Die im Gesamtkonzept der PTT vorgesehenen Neu- und Umbauten sind zwar ebenfalls terminkritisch, aber wesentlich weniger als bei einem neuen, zentralistischen Konzept. Die Landbeschaffung, Bau- und Infrastruktur-Probleme (inkl.

Fernmeldenetze), welche sich durch die neuen Standorte ergeben, würden zusätzliche Verzögerungen verursachen.

26 Allgemeine Überlegungen zu Zentral – Dezentral

Der Postzahlungsverkehr lässt sich aufgrund der sehr grossen Mengen nicht mit dem Zahlungsverkehr und den Automationskonzepten der Banken vergleichen. Im Postzahlungsverkehr werden mindestens dreimal mehr Zahlungen getätigt, als bei sämtlichen Banken der Schweiz zusammen. Zudem ist die Anzahl der Poststellen (rund 4000) weit höher als jene der Filialen einer Grossbank.

Die heute verfügbare Technologie unterstützt eine dezentrale Verarbeitung und erlaubt zudem, die vorhandene Infrastruktur zu nutzen (25 Postcheckämter); sie reduziert die Verletzlichkeit des Gesamtsystems und bietet bessere Voraussetzungen für das sichere Funktionieren des Postzahlungsverkehrs in Ausnahmesituationen.

Die verteilte Datenhaltung entspricht der Kundennähe von Daten und Prozessen (rund 50% der Zahlungen können Postcheckamt-intern erledigt werden). Zudem entspricht diese Lösung modernen Informatik- und Organisationsstrategien, wonach nur noch dann Arbeiten zentral zu tätigen sind, wenn deren dezentrale Abwicklung betrieblich nicht sinnvoll ist (im Postzahlungsverkehr betrifft dies u.a. Revision, Nachfragen, Überwachung). Mit einer verteilten Verarbeitung sinken die zu übermittelnden Datenmengen, damit auch die Netzbelastung und die Kosten.

Eine dezentrale Lösung schafft günstige Voraussetzungen für den später geplanten Anschluss der rund 4000 Poststellen. 4000 Anschlüsse erfordern mehrere dezentrale Netzknoten; die 25 Postcheckämter schaffen dafür günstige Voraussetzungen.

27 Zusammenarbeit mit den Banken

Die Banken haben uns schon verschiedentlich bestätigt, dass sie im allgemeinen mit den Leistungen der PTT-Betriebe zufrieden sind.

Im Bereich des Zahlungsverkehrs konkurrenzieren sich zwar Banken und PTT lebhaft, andererseits benutzen die Banken das System des Postzahlungsverkehrs sehr intensiv als Sammelbecken für Einzahlungen auf Bankkonten sowie zur Ausführung von Zahlungen Richtung PTT. Zunehmend schliessen sich die Banken auch den automatisierten Systemen für blaue Einzahlungsscheine (VESR) und dem beleglosen Sammelauftragsdienst (SAD) an. So zählte der SAD Ende 1989 unter seinen 1427 Kunden nicht weniger als 316 Banken (Vorjahr 238), die letztes Jahr rund 72 Millionen Zahlungen ins PTT-System leiteten.

Die Zusammenarbeit zwischen PTT und Banken beruht auf einer im November 1978 abgeschlossenen Vereinbarung für eine technische Zusammenarbeit im Zahlungsverkehr, wobei beide Partner kommerziell frei bleiben. Die Kontakte laufen heute auf drei Ebenen: Zwischen den Geschäftsleitungen der Schweiz. Bankiervereinigung und den PTT-Betrieben finden regelmässige Treffen zur Regelung von Grundsatzfragen statt. Betriebliche und EDV-technische Aspekte

werden in einer technischen Kommission erörtert. Laufend werden schliesslich technische Fragen zwischen der Direktion Zahlungsverkehr der GD PTT und der Telekurs AG (Rechenzentrum der Banken in Zürich) direkt erledigt.

Die bisherigen Ergebnisse der Zusammenarbeit PTT/Banken lassen sich sehen; sie wurden freilich mehrheitlich von den PTT erarbeitet und finanziert:

- Erweiterung der Datenfelder bei den blauen Einzahlungsscheinen (VESR) auf Wunsch der Banken mit einem PTT-Aufwand von über einer Million Franken.
- Der neue grüne, optisch lesbare Einzahlungsschein wurde in enger Zusammenarbeit mit den Banken entwickelt und so gestaltet, dass er in beiden Netzen automatisch verarbeitet werden kann.
- Der von den Banken nun so rege angewendete Sammelauftragsdienst wurde von den PTT – über die Bedürfnisse der PTT-Kunden hinaus – mit wiederum einem erheblichen Aufwand den wesentlich komplizierteren Strukturen des Bankenverfahrens DTA (Datenträgeraustausch) angepasst.
- Die PTT und Banken von Akzeptoren zur Gutschrift eingereichten eurocheques und POSTCHEQUES werden den jeweiligen Kontoinhabern spesenfrei gutgeschrieben und untereinander verrechnet.
- Im Juni 1989 wurde zwischen Banken/PTT und dem Verband für elektronischen Zahlungsverkehr des Detailhandels (VEZ) eine in Fachkreisen und Medien viel beachtete und als vorbildlich bezeichnete Vereinbarung für die Schaffung von offenen EFTPOS-Systemen (Electronic Funds Transfer at the point of sale / bargeldloses Bezahlen mit Plastikkarte an der Ladenkasse) abgeschlossen, wobei sich Banken und PTT gegenüber dem Handel zur Förderung dieser rationellen Zahlungsart und auch zu finanziellen Unterstützungsbeiträgen verpflichteten.

Zu den von der GPK SR in ihrem Bericht aufgelisteten weiteren Bankanliegen halten wir folgendes fest:

- Bei der gewünschten Abgabe der Daten der Postcheckkonto-Inhaber auf Datenträger an die Banken werden zunächst kommerzielle Interessen der PTT berührt, sodann aber heikle Fragen des Datenschutzes aufgeworfen. Die PTT haben für die angestrebte Bereinigung des automatisierten Datenaustausches besondere Verfahren entwickelt, die von einigen Banken bereits genutzt werden. Weitere Verbesserungen dazu sind eingeleitet. Andererseits könnten auch die PTT mit Kenntnis der genauen Kontobezeichnungen der Banken Zahlungen auf Bankkonten noch automationsgerechter ableiten. Seitens der Banken besteht jedoch verständlicherweise wenig Bereitschaft, den PTT Angaben über ihre Kontoinhaber zur Verfügung zu stellen. Eine offene Zusammenarbeit muss jedoch auf Gegenseitigkeit basieren.
- Automatisierte Zahlungen zwischen dem Rechenzentrum des Postzahlungsverkehrs und der Telekurs AG sind seit einigen Monaten dank der in Zusammenarbeit mit der Nationalbank verwirklichten Authentisierung kompatibel verarbeitbar. Die Zunahme der gegenseitigen Zahlungen im Jahre 1989 gegenüber dem Vorjahr um durchschnittlich 40 Prozent belegt eindrücklich das gute Funktionieren. Diese grossen Datenmengen werden heute noch über Magnetbänder ausgetauscht, da ihr Transfer mit Datenfernübertragung noch zu aufwendig wäre. Der Einsatz dieser Übermittlung ist jedoch nur eine Frage der Zeit und des Ausbaus der Netzkapazitäten.

- Der Vorwurf der Banken, die PTT versuche die Chipkarte gegenüber den traditionellen Banken-Karten durchzusetzen, mutet etwas merkwürdig an. Auch die PTT besitzen «traditionelle Karten» wie z. B. die Postomat-Karte und die Garantiekarte für den POSTCHEQUE. Im Wissen darum, dass die Chipkarte das wesentlich sichere und zukunftsträgigere Medium darstellt, haben sich die PTT im EFT-POS-Bereich von Anfang an für den Einsatz dieser neuen Technologie entschieden. Die Banken beabsichtigen ebenfalls, ihre eurocheque-Magnetstreifen-Karte in wenigen Jahren durch eine Chipkarte abzulösen. Die PTT streben in diesem Bereich eine Lösung mit offenen Systemen im Sinne der mit den Banken und dem Detailhandel abgeschlossenen Vereinbarung an.

Die rasche technologische Entwicklung im Zahlungsverkehr wird immer wieder Fragen der Zusammenarbeit zwischen PTT und Banken aufwerfen. Eine vernünftige technische Zusammenarbeit in diesem Bereich liegt im Interesse aller Beteiligten und die PTT sind bereit – wie sie es bisher mehrfach bewiesen haben – dazu einen substantiellen Beitrag zu liefern.

28 Schlussfolgerungen

Der Entscheid des Generaldirektoriums (GDM) der PTT-Betriebe – die heutige Anzahl Postcheckämter beizubehalten – wurde durch den Bericht über die Sachmittel-Evaluation und die dargestellten Berechnungen und Erwägungen erhärtet, welche eindeutig aufzeigen, dass eine dezentrale Lösung auch mit 25 Postcheckämtern möglich und sinnvoll und vor allem gesamthaft nur unwesentlich teurer ist.

Am 20./21. Dezember 1989 wurde der Projektoberleitung (POL) APOCO ein realisierbares Gesamtkonzept für eine dezentrale Lösung der Stufe C des Projektes APOCO vorgelegt. Diese Lösung entspricht den Zielvorgaben der Geschäftsleitung der PTT, wonach die Automation des Giroverkehrs und der Kontoführung auf der Basis der bestehenden Postcheckämter zu realisieren sei. Das erarbeitete Gesamtkonzept wäre technisch auch bei einer Zahl von weniger als 25 Postcheckämtern realisierbar.

Mit der Realisierung der automatischen Kontoführung, welche mit dem nun vorliegenden Gesamtkonzept der Stufe C des Projektes APOCO möglich ist, werden weitere Rationalisierungen im Postzahlungsverkehr wirksam.

Eine zentralistische Lösung erfordert ein neues Konzept und mit grosser Wahrscheinlichkeit auch eine Wiederholung der Sachmittel-Evaluation; dies würde eine unerwünschte Terminverzögerung von mindestens zwei Jahren in der Realisierung nach sich ziehen, die in keinem Verhältnis zu den – sehr ungewissen – Einsparungen steht.

Im Rahmen ihres Auftrages verhalten sich die PTT-Betriebe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien. Sie können dabei aber – als staatliche Unternehmung – die volkswirtschaftlichen und regionalpolitischen Aspekte, welche von politischen Behörden (Interventionen der Kantone, Städte und Gewerkschaften) massgeblich beeinflusst werden, nicht ausser acht lassen. Vor allem sprechen aber Gründe der Marktorientierung für die dezentrale Lösung.

III. Verzeichnis der Aufsichtseingaben, die im Jahre 1989 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. *Association de Défense Sociale des Suisses au Congo gegen den Bundesrat*

Die Begehren der Vereinigung zugunsten ehemaliger Kongo-Schweizer haben die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates veranlasst, den Bundesrat in einer Motion aufzufordern, einen Bundesbeschluss vorzulegen, der aus einem Verpflichtungskredit Ergänzungszahlungen an die Sozialversicherungsleistungen Belgiens zugunsten ehemaliger Kongo-Schweizer ermöglichen würde. Der Nationalrat hat die Motion am 14. Juni 1989 als Postulat überwiesen.

2. *H. Bachofner, Zürich, gegen den Bundesrat (Abstimmungsbeschwerde)*

Der Gesuchsteller sieht einen Missbrauch der Kompetenz des Bundesrates zur Herausgabe von Erläuterungen zu Abstimmungsvorlagen darin, dass der Bundesrat die Gelegenheit benutzt hat, um seine eigene Ausländerpolitik gegenüber den Vorschlägen des Initiativkomitees zu vertreten. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat die Erläuterungen unter dem Gesichtspunkt der Informationspflichten des Bundesrates geprüft. Sie ist zur Auffassung gelangt, dass die Stellungnahme des Bundesrates innerhalb der Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 4. September 1988 (Volksinitiative für die Begrenzung der Einwanderung) die Grundsätze, wie sie in Artikel 11 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte festgehalten sind, nicht verletzt. Auf Begehren des Gesuchstellers ist das Geschäft vor der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates noch hängig.

3. *Bizenberger, Affeltrangen, gegen das Bundesgericht*

In den vom Gesuchsteller vorgelegten Fällen hat er entweder verspätet staatsrechtliche Beschwerde eingereicht, oder in einer Nichtigkeitsbeschwerde tatsächliche Feststellungen der letzten kantonalen Instanz gerügt. Die Bundesgerichtsentscheide sind vom Standpunkt der parlamentarischen Oberaufsicht nicht zu beanstanden.

4. *Böhi, Basel, gegen den Bundesrat*

Der Gesuchsteller beschwert sich dagegen, dass der Bundesrat die Volksabstimmung über die Volksinitiative «Pro Tempo 130/100» erst ansetzen wollte, nachdem er seinen eigenen Entscheid über die Tempolimite getroffen habe. Er sieht darin eine Verschleppung der Abstimmung und eine willkürliche Auslegung der Kompetenz des Bundesrates zur Ansetzung von Volksabstimmungen. Die Zuordnung der Geschäfte zu den Abstimmungsdaten liegt im pflichtgemässen Er-

messen des Bundesrates. Ausnahmen vom Grundsatz der chronologischen Behandlung der Geschäfte sind insbesondere dann begründet, wenn Entscheide bevorstehen, die möglicherweise einen Rückzug der Volksinitiative gestatten würden. Diese Voraussetzung war so lange gegeben, als noch offen war, ob der Bundesrat von sich aus zur Geschwindigkeitsbegrenzung 130/100 gelangen werde. Da ein Rückzug der Volksinitiative nach Ansetzung des Abstimmungs-termins nicht mehr möglich gewesen wäre, musste der Bundesrat sinnvollerweise mit der Ansetzung der Volksabstimmung bis dahin zuwarten.

5. *E. Brandenberger, Wetzikon, gegen die PTT-Betriebe*

Der Gesuchsteller rügt den Verlust von Postsendungen. Die PTT-Betriebe haben sein Anliegen sehr ernst genommen und zum Anlass zusätzliche Anstrengungen gemacht. Ihr Verhalten ist nicht zu beanstanden.

6. *Comité pour la défense du droit d'asyle gegen den DFW*

Die Eingabe rügt das Fehlen des Übergangsrechts bei der Einführung des kantonalen Verfahrens auf Ende 1988, das zur Folge hat, dass in einer Anzahl Fälle die einzige Anhörung ohne Vertreter eines Hilfswerkes stattgefunden hat. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat diesen Umstand bereits im vergangenen Jahresbericht geprüft.

7. *R. Dietisheim, Wohlen, gegen den DFW*

Der Hinweis auf überhöhte Mietzinse für vom Bund gemietete Asylantenunterkünfte ist von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte überprüft worden.

8. *E. + E. Egli, Binningen, gegen den Bundesrat*

In seinem Entscheid über die Aufsichtsbeschwerde der Gesuchsteller schützt der Bundesrat die Sperrung des Telefonanschlusses für die Zeit, in welcher die Gesuchsteller ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den PTT-Betrieben nicht nachkommen. Der Entscheid ist vom Standpunkt der Oberaufsicht aus nicht zu beanstanden.

9. *P. Favre, Sierre, gegen den Bundesrat*

Der Gesuchsteller rügt, dass der Bundesrat seine Aufsicht über den Vollzug von Bundesgerichtsurteilen in formalistischer Weise auf das Dispositiv der Urteile beschränke. Eine Prüfung des Dossiers ergibt jedoch, dass vor Gericht nur die Erweiterung eines Eisenlagers auf dem Nachbargrundstück des Gesuchstellers strittig gewesen ist, nicht jedoch die nun geforderte Beseitigung der bestehenden Lagereinrichtung. Die Weigerung des Bundesrates, Massnahmen zu treffen, ist weder formell noch materiell zu beanstanden.

10. *H. Flüge, Basel, gegen die Eidgenössischen Bankenkommission*

Angesichts der gerichtähnlichen Unabhängigkeit der Bankenkommission von der Exekutive können die Geschäftsprüfungskommissionen nur überprüfen, ob der Bundesrat die ihm zustehenden Oberaufsichtsrechte über jene Kommission in angemessener Weise wahrnimmt. Die Vereinbarung über die Standesregeln

zur Sorgfaltspflicht der Banken wird von der Bankenkommission bloss als Mindeststandard für das gesetzliche Erfordernis der einwandfreien Geschäftsführung erachtet, ohne dass sich die Bankenkommission an diesen Standard gebunden fühlte. Die diesbezügliche Befürchtung des Gesuchstellers ist nicht begründet. Bei der Aufsicht über die Anlagefonds bietet hingegen die Verkehrswertschätzung von Fondsliegenschaften Probleme. Es besteht die Gefahr, dass durch Ausgabe zu niedrig bewerteter neuer Anteile das Fondsvermögen zum Nachteil der bisherigen Anleger verwässert wird. Bundesrat und Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates haben festgestellt, dass die Bankenkommission sich dieser Probleme bewusst ist und bereits entsprechende Massnahmen getroffen hat.

11. *D. Horn, Berlin, gegen das Bundesgericht*

Das Bundesgericht legt das Verhältnis von Staatsvertragsrecht und Landesrecht in bezug auf das Vollstreckungsabkommen mit der Bundesrepublik so aus, dass die Rechtsgrundlage für den behaupteten Anspruch im deutschen Recht liegt, weshalb nicht die Verletzung von schweizerischem Bundesrecht mittels Berufung gerügt werden kann. Die Rüge hätte nur mit staatsrechtlichen Beschwerden geltend gemacht werden können. Eine Verletzung fundamentaler Verfahrensgrundsätze durch diesen Entscheid ist nicht ersichtlich; das Parlament ist nicht befugt, die Rechtsfindung des Bundesgerichts zu prüfen.

12. *M. Knöpfli, Basel, gegen das EMD*

Die Eingabe ist gegenstandslos geworden, da das EMD dem Wunsch des Gesuchstellers entsprochen hat.

13. *F. Lachenmeier, Basel, gegen das Bundesgericht*

Der Gesuchsteller rügt im wesentlichen Willkür kantonaler Vorinstanzen, die der Obergericht des Parlamentes nicht unterstehen. Das Bundesgericht hat sich ausführlich mit seinen Begehren auseinandergesetzt.

14. *B. L., gegen das EDA*

Das EDA anerkennt, dass der diplomatische Dienst und die Versetzungspolitik für die Familienangehörigen von Diplomaten erhebliche Konsequenzen haben können. Es hat deshalb kürzlich bei der Verwaltungsdirektion einen Familien dienst geschaffen und sichert zu, im Einvernehmen mit dem Personalamt Lösungen zu suchen, um die Nachteile, die für Familienangehörige aus der Dienstpflicht erwachsen, zu kompensieren.

15. *M. Mata, Neuenburg, gegen das EJPD*

Die Geschäftsprüfungskommissionen sind nicht befugt, in den Vollzug von Asylentscheiden einzugreifen. Das Gesuch um Verlängerung der Ausreisefrist eines abgewiesenen Asylbewerbers ist daher dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zur Beurteilung überwiesen worden. Das Departement hat an der verfügten Frist festgehalten.

16. *C. M., Zürich, gegen das EDI*

Umfragen im Rahmen des Microzensus haben bisher einerseits Datenschutz zugesichert, andererseits durch eine Verknüpfung von Adresse und Numerierung der Fragebogen die Identifizierung der antwortenden Personen ermöglicht. Auf Ersuchen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat das Departement des Innern die Fragebogen durch eine Erklärung ergänzt, aus der erkennbar wird, dass eine Identifizierung der antwortenden Personen möglich ist, die entsprechenden Daten aber vor der Auswertung der Ergebnisse gelöscht werden.

17. *R. Radicevic, Zürich, Wiedererwägung*

Der Gesuchsteller sieht nicht ein, weshalb seine staatsrechtliche Beschwerde nach schweizerischem Recht als verspätet zu gelten hat. Er führt keine neuen Tatsachen an, die ein Zurückkommen auf den früheren Bescheid rechtfertigen würden. Auf weitere Eingaben zur gleichen Sache wird nicht mehr geantwortet.

18. *H. Sax, Berikon, gegen das Bundesgericht*

Der Gesuchsteller hat als Anzeiger die strafrechtliche Ahndung eines Autoabbruchplatzes in seiner Gemeinde gefordert. Das Bundesgericht prüft die Beschwerde gegen die Einstellung des Strafverfahrens bloss auf formelle Rechtsverweigerung durch die kantonalen Behörden. Es gelangt zum Schluss, dass die staatsrechtliche Beschwerde des Gesuchstellers die Erfordernisse an dieses Rechtsmittel nicht erfüllt, prüft jedoch weitere Rügen ausführlich. Der Entscheid ist unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Obergewalt nicht zu beanstanden.

19. *H. Tacim, gegen den DFW*

Strittig ist, ob der Rechtsanwalt, der seine Vollmacht einen Tag vor dem Asylentscheid eingereicht hat, die nachträgliche Zustellung einer Kopie des Entscheides als Verbesserung einer mangelhaften Eröffnung werten und daher die Beschwerdefrist nach dem Eingang dieser Kopie bemessen darf. Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Departement ihre Ansicht mitgeteilt, dass ein Anwalt für die betrieblichen Probleme der Verwaltung, rechtzeitig auf die eingehende Post zu reagieren, nicht einzustehen habe.

20. *W. Tschaggelar, Worb, gegen den Bundesrat*

Der Gesuchsteller rügt das Rechnungswesen der Kranken- und Unfallkasse des Amtes Konolfingen in Worb und macht geltend, das Bundesamt für Sozialversicherung habe seine Aufsichtspflichten nicht erfüllt. Die Zurückweisung des Vorwurfes durch den Bundesrat ist nicht zu beanstanden. Der Gesuchsteller hat wiederholt Gelegenheit gehabt, seine Kritik schriftlich und persönlich dem Bundesamt vorzutragen; die von ihm angestrebte Strafklage gegen Verantwortliche der Kasse ist eingestellt worden. Da das Bundesamt die Rechnungen der Krankenkassen nur formell zu prüfen hat, steht fest, dass es seinen Pflichten nachgekommen ist und darüber hinaus den Anliegen des Gesuchstellers ausgiebig Gehör geschenkt hat.

21. *H. + E. Tuezin, Basel, gegen den DFW*

Die Eingabe ist ein Beispiel für das Problem der türkischen Praxis der «Sippenhaft», das vorne unter Ziffer 1 des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen dargestellt wird.

22. *O. Zanolari, Zürich, gegen das EVED*

Der Gesuchsteller war Zeuge eines Tramunfalles in Zürich und beschwert sich gegen die städtischen Verkehrsbetriebe sowie gegen die Deckung, die die Bundesbehörden den Abklärungen dieser Betriebe gegen die beteiligte Tramführerin gewähren. Die Prüfung der Akten hat ergeben, dass trotz erheblicher Bemühungen der vom Gesuchsteller behauptete Sachverhalt nicht bewiesen werden kann.

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1989 vom 11. April 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.027
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1990
Date	
Data	
Seite	781-841
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 446

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.