

98.027

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommissionen
über ihre Tätigkeit im Jahre 1997/98**

vom 8. und 26. Mai 1998

«Mais; si, dans un Etat libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive, elle a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées; et c'est l'avantage qu'a ce gouvernement sur celui de Crète et de Lacédémone, où les Cosmes et les Ephores ne rendaient point compte de leur administration» (Montesquieu, De l'esprit des lois, livre XI, chapitre 6, œuvres complètes, Editions du Seuil, Paris, 1964, page 589).

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsprüfungskommissionen orientieren Sie über ihre Tätigkeit im Jahre 1997 und im ersten Quartal 1998.

Sie beantragen, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidenten: Alexander Tschäppät, Nationalrat
Peter Bieri, Ständerat

Übersicht

- I Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen
- II Aufsicht und Oberaufsicht über die Verwaltung
- III Parlamentarische Kontrolle
 - 1 Begleitende Kontrolle
 - 2 Informationsrechte
- IV Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen 1997/98
 - 1 Allgemeines
 - 2 Geschäftsbericht 1996
 - 3 Inspektionen
 - 4 Delegation
 - 5 Aufsichtseingaben
 - 6 Nachkontrollen
 - 7 Dienststellenbesuche
 - 8 Referentenbesuche
 - 9 Übrige Geschäfte
- V Zusammenarbeit mit anderen Kommissionen
- VI 1997/98 veröffentlichte Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen
- VII Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
- VIII Einige Zahlen
- IX Organisation der Geschäftsprüfungskommissionen

Bericht

I Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen

Rechte und Pflichten der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Delegation sind im Geschäftsverkehrsgesetz festgelegt (GVG, Artikel 47^{ter} ff., SR 171.11). Das «Leitbild der Geschäftsprüfungskommissionen» vom 20. Januar und 7. April 1995 ist ein Führungsinstrument: Es soll die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle erhöhen, eine ständige Praxis der GPK gewährleisten sowie ihre Arbeitsweise gegenüber Verwaltung, Parlament und Öffentlichkeit transparent gestalten.

II Aufsicht und Oberaufsicht über die Verwaltung

Für Regierung und Verwaltung bildet Kontrolle einen integrierenden Bestandteil des Führungsprozesses. Jede Entscheidung, die nachgeordnetes Verwaltungshandeln auslöst, und jede Delegation an eine untere Verwaltungseinheit sind kontrollbedürftig.

Kontrolle dient der Rückmeldung über die Wirkungen einer Entscheidung und ist damit eine der Grundlagen für künftige Entscheidungen im Verwaltungsprozess. Sie soll der zuständigen Behörde gestatten, gegebenenfalls korrigierend einzugreifen.

Zu dieser Aufsichtsfunktion des Bundesrates über die Verwaltung tritt jene der Bundesversammlung hinzu. Die parlamentarische Oberaufsicht soll die kontrollierten Organe veranlassen, die Gründe ihres Verhaltens bzw. Unterlassens offenzulegen, durchschaubar und verständlich zu machen, die Ergebnisse zu rechtfertigen und dafür Verantwortung zu übernehmen. Sie hat eine demokratische Funktion zu erfüllen. Eine wirksame Oberaufsicht vermag das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Funktionieren der Verwaltung zu erhalten oder wieder herzustellen. Die Oberaufsicht setzt einen gegenseitigen Lernprozess zwischen den an der Staatsleitung beteiligten Organen in Gang.

Die Oberaufsicht wahrt die Distanz zur Aufsichtsfunktion, die der Bundesrat über seine Verwaltung ausübt. Bundesrätliche und parlamentarische Kontrolle haben daher unterschiedliche Funktionen. Die bundesrätliche Aufsicht ist ein Mittel der Verwaltungsführung. Die Oberaufsicht ist demgegenüber darauf ausgerichtet, die politische Verantwortlichkeit des Bundesrates geltend zu machen. Sie macht auf mögliche Mängel aufmerksam und unterbreitet Vorschläge, um solche in Zukunft zu verhindern. Sie will und kann aber diese nicht selbst beheben. Die Oberaufsicht dient nicht dazu, an Stelle der beaufsichtigten Behörden zu handeln.

III Parlamentarische Kontrolle

Oberaufsicht und Gesetzgebung sind die wichtigsten Funktionen des Parlamentes. Während die Bundesversammlung für die gesetzgeberische Tätigkeit über zahlreiche Instrumente verfügt und entsprechend exponiert ist, stehen ihr für die Wahrnehmung der Oberaufsicht weniger Möglichkeiten zur Verfügung. In letzter Zeit bildeten in konkreten Fällen festgestellte Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten der Oberaufsicht Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung. Der Ausbau des

Leistungsstaates, die zunehmende Komplexität der Kontrollaufgabe, das Übergewicht von Regierung und Verwaltung und neue Formen der Verwaltungsführung machen Anpassungen notwendig.

1 Die begleitende Kontrolle

Die begleitende Oberaufsicht des Parlamentes über Regierung und Verwaltung und der diesbezügliche Umfang der Einsichtsrechte waren in den vergangenen dreissig Jahren immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen Bundesrat und Parlament. Vor allem die Diskussionen über die Verstärkung der Oberaufsicht und den Ausbau der entsprechenden Instrumente verschafften die Gelegenheit, die jeweils unterschiedlichen Auffassungen darzulegen. Meilensteine sind etwa der Ausbau der Verwaltungskontrolle in den Sechzigerjahren (anschliessend an die Mirage-Affäre), die Aussprachen mit dem Bundesrat in den Jahren 1976¹ und 1988², die Behandlung der Vorschläge der PUK/EJPD, die Schaffung der Geschäftsprüfungsdelegation, die Parlamentsreform anfangs der Neunzigerjahre³ oder die Behandlung der parlamentarischen Initiative (92.405) betreffend die parlamentarische Oberaufsicht über die Eidg. Bankenkommision. Zu Konflikten in Einzelfällen kam es bei der Ausübung der Oberaufsicht durch die Geschäftsprüfungskommissionen, wenn der Bundesrat die Herausgabe gewisser Akten (Expertenberichte, Mitberichte) verweigerte⁴.

Die Geschäftsprüfungskommissionen werden die Frage der begleitenden Oberaufsicht bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartementes in Bezug auf die PKB vertieft prüfen.

2 Die Informationsrechte

21 Die gesetzliche Regelung der Informationsrechte

Die spezifischen Informationsrechte der GPK sind in Art. 47^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) geregelt. Sie umfassen im Wesentlichen die Auskunfterteilung und Aktenherausgabe. Daneben verfügen die GPK über die den übrigen parlamentarischen Kommissionen zustehenden Informationsrechte in Art. 47^{bis} GVG.

211 Das Recht auf Auskunfterteilung

Die GPK haben das Recht, von allen Dienststellen des Bundes mündliche oder schriftliche Auskünfte einzuholen. Das Recht auf Auskunfterteilung besteht ungeachtet irgendwelcher Amtsgeheimnisse und umfasst auch vertrauliche bzw. geheime Angelegenheiten des Bundes. Dies ist insofern unbedenklich, als die GPK einer Ge-

1 Aussprache vom 26. 1. 1976; Brief GPK-N an den Bundesrat vom 25. 2. 1976; Protokoll GPK-N vom 18./19. 5. 1976, S. 2 ff.

2 AB NR 1988 360/595

3 BBl 1991 III 814

4 Vgl. Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, S. 202

heimhaltungspflicht unterliegen. Im Gegensatz zur Aktenherausgabe brauchen sie den Bundesrat vor Befragungen einer Dienststelle nicht anzuhören.

Das uneingeschränkte Auskunftsrecht soll die Wahrnehmung der Obergaufsicht und das Gespräch zwischen Bundesrat und GPK gewährleisten.

Die GPK verfügen über ein entsprechendes Auskunftsrecht gegenüber Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung (Kantone, Private usw.), sofern sie es für die Beurteilung der Geschäftsführung des Bundesrates als notwendig erachten.

Die Befragten haben die Stellung von Auskunftspersonen und nicht von Zeugen.

212 Das Recht auf Aktenherausgabe

Das Gesetz gewährt den GPK keinen uneingeschränkten Anspruch auf Aktenherausgabe. Der Bundesrat kann die Aktenherausgabe in begründeten Fällen verweigern. Ein solcher liegt nur dann vor, wenn das zur Wahrung des Amtsgeheimnisses, zur Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren *unerlässlich* ist.

Das Recht auf Aktenherausgabe gilt unter den in Ziffer 211 genannten Bedingungen auch gegenüber Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung.

22 Die Praxis der Aktenherausgabe

Wegen der klaren gesetzlichen Regelung sind die Auskunftsrechte der GPK unbestritten. Anders verhält es sich in der Frage der Aktenherausgabe.

In Einzelfällen hält der Bundesrat Akten vor allem dann zurück, wenn sie ein hängiges Geschäft betreffen, d.h. wenn der Bundesrat in näherer oder fernerer Zukunft darüber entscheidet. Unabhängig vom Zeitpunkt gewährt der Bundesrat keine Akteneinsicht, wenn sie dessen Meinungsbildung betreffen und das Kollegialitätsprinzip gefährden würden; dies betrifft vor allem sogenannte Mitberichtsakten. Die GPK hat anfangs der 90er-Jahre festgestellt, dass der Bundesrat in den vergangenen Jahren den Bereich seiner Meinungsbildung ausgedehnt und gegenüber den GPK eine restriktivere Praxis der Einsicht in die Akten gehandhabt hatte.

Gesamthaft betrachtet hat der Bundesrat in der Vergangenheit die Akteneinsicht dennoch relativ selten verweigert. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die GPK ihre Rechte stets mit Zurückhaltung ausüben und in der Kontrollpraxis den Grundsatz der Fairness beachten.

23 Wer soll das letzte Wort bei der Frage der Aktenherausgabe haben?

Nach geltendem Recht bestimmt der Bundesrat, ob es zum Schutze des Amtsgeheimnisses oder eines hängigen Verfahrens «unerlässlich» ist, den GPK Akten vorzuenthalten. Der Entscheid darüber wird dem Bundesrat anvertraut.

In folgenden Fällen ist das aus der Optik einer wirksamen Obergaufsicht bedenkenlos: Im Normalfall ist das gegenseitige Vertrauen zwischen Bundesrat und GPK intakt. Hier können die GPK ihre Informationsrechte soweit durchsetzen, als es

die Wahrnehmung der Oberaufsicht erfordert. Im Ausnahmefall, bei dem die Vertrauenskrise öffentlich ausbricht, wird in der Regel eine PUK Klarheit darüber schaffen, ob die Verweigerung der Akteneinsicht gerechtfertigt war. Problematischer sind die übrigen Fälle: Sollten die GPK in diesen Fällen die Akteneinsicht nicht erzwingen können, um eine politische Krisensituation zu vermeiden? Ein Mittel dazu wäre ein Verfahren, das es der GPK ermöglicht, sich in der Frage der Aktenherausgabe durchzusetzen.

In der Stellungnahme zur Totalrevision der Bundesverfassung haben die GPK die Auffassung vertreten, dass ihnen Geheimhaltungspflichten in Zukunft nicht mehr entgegengehalten werden können. Das würde bedeuten, dass die GPK den Entscheid darüber fällen, wann ihnen die Akteneinsicht verweigert werden kann. Ein entsprechendes Verfahren soll gewährleisten, dass die Geheimhaltungsinteressen des Bundesrates nicht leichtthin übergangen werden können.

Ein mehrstufiges Verfahren bei der Einsichtnahme in Akten sieht beispielsweise der Kanton Bern vor: Bei Verweigerung der Akteneinsicht erstattet die Exekutive Bericht. Sie legt die Gründe für die Verweigerung dar. Falls die GPK den Bericht und die Begründung als nicht genügend erachtet, kann sie weiterhin Einsicht in das Originaldossier verlangen. Sie hört die Exekutive aber nochmals an. Diese obligatorische Anhörung soll gewährleisten, dass die GPK ihren Entscheid nach sorgfältiger Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen trifft. Das letzte Wort liegt bei der GPK.

Zu dieser Frage werden sich die Geschäftsprüfungskommissionen ebenfalls in ihrer Botschaft zur parlamentarischen Initiative der PUK PKB äussern.

IV Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen 1997/98

1 Allgemeines

Was die Tätigkeit der Bundesverwaltung im Allgemeinen betrifft, beurteilen die Kommissionen deren Leistungen, Einsatz und Effizienz als vorwiegend positiv. In ihrem Inspektionsbericht «Personalpolitik des Bundes» vom 12. Februar 1998 halten sie fest: «Schliesslich ist die Rolle des Staatspersonals wieder aufzuwerten. Heute befindet sich dieses in einer Identitätskrise, die mit der Hinterfragung der Rolle des Staates zusammenhängt. Die Geschäftsprüfungskommissionen stellten jedoch fest, dass der Öffentliche Dienst unter oft schwierigen Bedingungen eine bemerkenswerte Leistung vollbringt. Als Organ, das ganz im Dienst der Öffentlichkeit steht und den politischen Behörden unterstellt ist, ist der Öffentliche Dienst eine der stabilsten Säulen der Demokratie.»

Bei der Ausübung ihrer Kontrollfunktion im Einzelfall gehen die Geschäftsprüfungskommissionen von den Grundsätzen der Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns, der Leistungsfähigkeit der Verwaltung – im Sinne der Effizienz und des angemessenen Einsatzes der Mittel – und der Wirksamkeit des staatlichen Handelns aus.

Die Kommissionen haben 1997/98 in diesem Sinne folgende Prüfungen vorgenommen:

Die Kommissionen prüften insbesondere, ob der Geschäftsbericht 1996 – zum ersten Mal in neuer Form – zu einer wesentlichen Straffung der Berichterstattung sowie zur Konzentration auf das politisch Wesentliche geführt hat. Diese Frage wurde unterschiedlich beantwortet:

Während die ständerätliche Kommission die kürzere Berichterstattung grundsätzlich begrüßte, kritisierte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates die wenig aussagekräftige Formulierung der Jahresziele 1996 des Bundesrates im Überblick. Sie hielt es für nicht akzeptabel, dass der Bundesrat – z. B. bei der Schaffung der Mutterschaftsversicherung oder bei den Massnahmen zur Sanierung der Bundesfinanzen – den Stand der Verwirklichung als *teilweise realisiert* bzw. *überwiegend realisiert* bezeichnet.

Die Kommissionen begrüßen die Bestrebungen des Bundesrates, jeweils im November des Vorjahres einen Überblick über seine Jahresziele für das folgende Jahr zu erstellen. Diese Broschüre (vgl. «Die Ziele des Bundesrates im Jahre 1998») wird auf Wunsch der Geschäftsprüfungskommissionen erstellt und dient als Grundlage für die Prüfung des Geschäftsberichtes.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates stellte in der mündlichen Aussprache dem Bundespräsidenten und den Mitgliedern des Bundesrates die Frage, wie sie die generelle Belastung ihres Amtes sowie die tägliche Arbeitslast bewältigen und welche Massnahmen notwendig wären, um diese Belastung zu vermindern. Die unterschiedlichen Antworten zeigten eine einheitliche Beurteilung in Bezug auf die zunehmenden Verpflichtungen, die wachsende Präsenz der Schweiz im internationalen Bereich, die Doppelbelastung als Departementsvorsteher/in und als Mitglied des Kollegiums sowie Doppelspurigkeiten im parlamentarischen Verfahren.

3 Inspektionen

31 Abgeschlossene Inspektionen

311 Nationalstrassenbau

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates prüfte, ob die Organisation und die Verfahren des Bundesamtes für Strassenbau geeignet sind, um das vom Parlament festgelegte Nationalstrassennetz fristgerecht und gemäss geltendem Recht zu realisieren. Sie untersuchte auch, warum die Durchschnittskosten der Schweizer Nationalstrassen das europäische Niveau überschreiten und analysierte die Einhaltung der Kostenvoranschläge.

Die Kommission hat ihren *Schlussbericht am 14. Mai 1997* verabschiedet. Sie kommt darin zum Schluss, dass es nicht nötig sei, den ganzen Mechanismus des Nationalstrassenbaus von Grund auf zu überprüfen. Seine Effizienz liesse sich jedoch steigern, womit auf Dauer auch Kosten reduziert werden können. Die Kommission reichte in diesem Sinne drei Motionen und 7 Postulate ein.

Der Nationalrat hat sämtliche Postulate und zwei Motionen als Postulate angenommen und die Motion «Ausführungsprojekte im Nationalstrassenbau» überwiesen. Der Ständerat wird demnächst über diese Motion zu befinden haben.

Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassungen der Kantone

Die von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates durchgeführte Untersuchung des Vollzugsverhältnisses zwischen Bund und Kantonen trägt den zunehmenden Problemen bei der Umsetzung eidgenössischer Gesetze und Beschlüsse Rechnung.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) stellte fest, dass für die Vollzugstauglichkeit einer Bundesregelung neben den rechtlichen, organisatorischen, personellen und finanziellen Möglichkeiten der Kantone auch die Berücksichtigung der Vollzugsaspekte sowie die Akzeptanz der Bundesregelung massgebend sind.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates gelangt in ihrem Bericht vom 10. November 1997 zum Schluss, dass mit einer früher einsetzenden und enger ausgestalteten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen die Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes verbessert werden kann. Die Kommission schlägt deshalb vor, die Kantone als künftige Vollzugsträger von Anfang an in die Erarbeitung der Bundespolitiken einzubeziehen (Vorvernehmlassungsverfahren). Der Bund muss zusammen mit den Kantonen die Voraussetzungen für die Errichtung eigentlicher paritätischer Vollzugsgemeinschaften schaffen. Sie erwartet zudem vom Bundesrat ein stärkeres Engagement bei der Abklärung von Vollzugsfragen und weist auf verschiedene Schwachstellen des traditionellen Vernehmlassungsverfahrens im Zusammenhang mit Vollzugsfragen hin.

Die Bundesaufsicht über Radio und Fernsehen am Beispiel der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)

Die Inspektion gibt Aufschluss über die Aufsichtspraxis des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) sowie des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) zu dem seit 1992 in Kraft befindlichen Radio- und Fernsehgesetz. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat das Schwergewicht auf die Finanzaufsicht gelegt, die eine sparsame Verwendung der Empfangsgebühren gewährleisten soll.

Das Spannungsverhältnis zwischen der staatlichen Aufsichtspflicht und der Programmautonomie stellt hohe Anforderungen an die Aufsichtsbehörden. Entsprechend diesem Spannungsverhältnis konnte die Geschäftsprüfungskommission in Ihrem Inspektionsbericht vom 10. November 1997 feststellen, dass das UVEK bei seiner Finanzaufsicht über die SRG zurückhaltend ist.

Auf Grund der Unsicherheit der Aufsichtsbehörde im Umgang mit dem in der Praxis noch ungeklärten Begriff der «wirtschaftlichen Betriebsführung» empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dem Bundesrat, diesen zu umschreiben. Im Weiteren soll der Bundesrat verbindlich festlegen, wie die Prüfung der wirtschaftlichen Betriebsführung vorgenommen werden soll.

Liegenschaftsverwaltung im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat geprüft, wie das VBS seine Liegenschaften verwaltet, wie es die durch die Umsetzung des Konzepts Armee 95 unnötig gewordenen Anlagen und Bauten liquidiert und welche Organisation es dafür aufgebaut hat.

In ihrem Bericht vom 5. Mai 1997 begrüsst die Kommission die neue Organisation der Liegenschaftsverwaltung im VBS. Diese befindet sich allerdings noch in der Konsolidierungsphase, dürfte jedoch in absehbarer Zeit eine aktive und optimale Bewirtschaftung des Immobilienparks des VBS ermöglichen. Dazu wird zunächst eine Datenbank über die Räumlichkeiten und deren Nutzung erarbeitet – ein Instrument, das heute noch fehlt. Ebenfalls fehlen Leitlinien zur Festsetzung von Prioritäten im Bereich der Liegenschaftsverwaltung, die soweit als möglich bereits die Massnahmen der in Aussicht gestellten Armeereform nach dem Jahr 2000 berücksichtigen würden.

Was die Liquidation anbelangt, hat die Kommission festgestellt, dass mit dem Inkrafttreten von Armee 95 eine grosse Zahl von Anlagen und Bauten unnötig geworden ist. Von den 21 000 ständigen Verteidigungsanlagen wurden 13 000 überflüssig. Im Bereich der Logistikinfrastruktur werden 260 Lagerstätten nicht mehr gebraucht. Zehn Militärflugplätze werden aufgehoben. Deren Liquidation wird nach strengen Regeln durchgeführt. Der Verkaufspreis wird nach den Regeln des Marktes und mit der Unterstützung der kantonalen Schatzungskommissionen festgesetzt. Für die Kommission ist es unerlässlich, dass das VBS nach den Regeln des Wettbewerbs handelt und sich davor hütet, das Eigentum des Bundes zu «verscherbeln». Die Bauten und Infrastrukturanlagen, die keine Abnehmer finden, müssen so umgenutzt werden, dass sie lediglich einen minimalen Unterhalt erfordern, oder aber sie müssen abgebrochen werden. Die Kommission schlägt zudem die Schaffung eines Planes vor, der alle Logistikinfrastrukturen zusammenfasst, um deren Verwaltung zu verbessern.

Auf Grund dieser Inspektion gelangte die Kommission zur Auffassung, es sei zweckmässig, die Verwaltung der zivilen Bauten des Bundes einer umfassenden Prüfung zu unterziehen.

Die Informationspolitik des Bundesrates und der Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates äusserte sich in ihrem Inspektionsbericht vom 29. Mai 1997 zu einigen Aspekten der Information und der Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen oder bei krisenhaften Ereignissen. Sie analysierte verschiedene Ereignisse und überprüfte, wie die Bundesverwaltung diesbezüglich informierte. Die Beispiele – Information im «Fall Nyffenegger», im Fall Rinderwahnsinn/Creutzfeldt-Jakob-Krankheit (CJD) und im Fall Entschädigungsabkommen Polen-Schweiz – wurden ausschliesslich aus informationspolitischen und informationstechnischen Gründen ausgewählt.

Die Kommission stellte fest, dass «in der Krise auch die Information oft zur Krise wird». Bundesrat und Bundesverwaltung beherrschten die Information in Krisenzeiten nicht oder nur mit Mühe, und zwar vor allem bei Fragen, die mehr als ein Departement betreffen. Bei der Früherkennung von Themen mit informationspolitischer Brisanz stellte die Kommission ebenfalls Mängel fest.

Die Kommission reichte parlamentarische Vorstösse ein. Sie verlangt vom Bundesrat und Parlament:

- dass das Öffentlichkeitsprinzip bis Ende 1998 eingeführt wird (Motion);
- dass der Bundespräsident in ausserordentlichen Situationen die Information führt (Motion);
- dass die Funktion der Bundesratssprecherin/des Bundesratssprechers eingeführt wird (parlamentarische Initiative)
- dass der Bundesrat seine Entscheide transparent macht (Bekanntgabe von Mehrheits- und Minderheitsbeschlüssen; Postulat).

316 Militärische Beförderungen

Im Nachgang zum «Fall Nyffenegger» prüfte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates das Beförderungswesen und die Beförderungspraxis der Armee.

In ihrem Schlussbericht vom 20. November 1997 stellte die Kommission fest, dass das Beförderungswesen der Schweizer Armee grundsätzlich brauchbar und funktionstüchtig ist. Gewisse Vorbehalte hatte sie allerdings gegenüber der Tatsache, dass auch das Instruktionskorps ins gleiche Beförderungssystem eingebunden ist (vgl. Ziffer 317).

Die Kommission fordert insbesondere eine bessere Führung der Personaldossiers der Armeeangehörigen. Die nötigen Informationen könne das VBS auf Grund der bestehenden Rechtsgrundlagen erheben. Zu vermeiden seien hingegen unnötige Datensammlungen.

317 Das Instruktionskorps

Ebenfalls im Nachgang zum «Fall Nyffenegger» prüfte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ausgewählte Fragen des Instruktionsdienstes, wobei das Schwergewicht auf den Auswahl-, Anstellungs- und Beförderungskriterien beruhte.

Im Schlussbericht vom 16. April 1998 unterbreitet die Kommission dem Bundesrat eine Reihe von Empfehlungen. Sie fordert die Regierung insbesondere auf, die Instruktionstätigkeit in militärischen Schulen und Kursen sowie die Laufbahngestaltung innerhalb des Instruktionskorps grundsätzlich zu überdenken und mögliche Alternativen zum heutigen System auszuarbeiten. Überprüft werden sollen ebenfalls das Entlöhnungssystem, die Frage des vorzeitigen Altersrücktritts sowie der Zugang zu hohen Posten der Armee und Armeeverwaltung.

Nachdem in Medienberichten Kritik am Führungsstil des Kommandanten der Luftwaffe geübt worden war, wandten sich einzelne Angehörige der Luftwaffe an den Präsidenten der Sektion Behörden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und nahmen – als Untergebene des Kommandanten der Luftwaffe – zu den geäusserten Vorwürfen Stellung.

Die Geschäftsprüfungskommission führte Abklärungen durch. In ihrem Schlussbericht vom 16. April 1998 empfiehlt sie dem Bundesrat

- die Altersbeschränkung von 55 Jahren für Flüge auf Kampffjets wieder einzuführen;
- zu prüfen, ob Kommandanten der Luftwaffe nicht grundsätzlich auf das Pilotieren von Lufttransportmitteln verzichten sollten;
- die Führungskultur in der Luftwaffe zu überprüfen und darzulegen, ob die Kritiken tatsächlich dem Führungsstil des derzeitigen Kommandanten oder nicht vielmehr der Organisation der Führung der Luftwaffe beziehungsweise der «Armee 95» zuzuschreiben sind.

Die Personalführung und Personalbewirtschaftung sind Komponenten, die einen Betrieb oder eine Organisation wesentlich beeinflussen. Tatsächlich gibt es wenige Prozesse, die sich so stark auf das Funktionieren einer Organisation auswirken wie die Personalführung und -bewirtschaftung. Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen 1997 eine Inspektion der Personalpolitik des Bundes durchgeführt.

In ihrem Bericht vom 12. Februar 1998 machen sie folgende Feststellungen:

- Die Personalpolitik ist auf institutioneller Ebene durch die vielen mitwirkenden Organe (Parlament, Bundesrat, Finanzdepartement, Departemente und Ämter, Eidg. Personalamt, Arbeitnehmervertreter) charakterisiert. Sie vertreten oft widersprüchliche Ziele. Die Personalpolitik wird somit von zentripetalen Kräften (Departemente und Ämter) und zentrifugalen Kräften (Parlament, Bundesrat, Eidg. Finanzdepartement, Eidg. Personalamt, Sozialpartner) hin- und hergerissen. Zudem sind die Kompetenzen unklar. All das erschwert eine einheitliche und kohärente Personalpolitik.
- Die Personalpolitik des Bundes ist kein fester Bestandteil der Regierungspolitik: Sie figuriert nicht im Legislaturprogramm 1996–1999. Es besteht daher auch keine direkte Verbindung zwischen den vom Bundesrat festgelegten Zielen, den zu erfüllenden Aufgaben und dem dazu erforderlichen Personal.
- Es fehlt der Personalpolitik des Bundes eine klare Ausrichtung. Die Leitbilder des Bundesrates zum Personalwesen sind oft unbekannt oder werden kaum umgesetzt.
- Das grösste Hindernis für eine moderne Personalbewirtschaftung ist nicht das Beamtengesetz von 1927 (BtG) an sich, sondern dessen praktische Anwendung.
- Es gibt beim Bund kein modernes, EDV-gestütztes Personal- und Kostenbewirtschaftungssystem. Die Controlling- und Reportinginstrumente sind, wenn sie überhaupt bestehen, ungenügend.

- Eine Management- und Führungskultur ist der Bundesverwaltung weitgehend fremd. Vorrang hat die Spezialisierung und nicht die Polyvalenz.
- Die Besoldungspolitik des Bundes weist zahlreiche reformbedürftige Merkmale auf. Sie berücksichtigt die positiven und vorab die negativen Lohnentwicklungen in der Privatwirtschaft noch zu wenig. Die Löhne sind mit Anpassungsautomatismen behaftet, wodurch eine Einflussnahme auf die Lohnmasse teilweise verunmöglicht wird. Diese Automatismen haben in den letzten Jahren zu einer allgemeinen Anhebung des Lohnniveaus geführt, mit der Folge, dass die Löhne des in niedrigen Funktionen beschäftigten Bundespersonals sowie des mittleren Kaders schneller ansteigen als die entsprechenden Löhne in der Privatwirtschaft. Bei hohen Kaderstellen verhält es sich umgekehrt.
- Das Zusammenwirken der Sozialpartner ist in seiner heutigen Form unbefriedigend, da die Gesetzgebung dem Bundesrat und den Personalverbänden nahezu keinen Spielraum für Vereinbarungen lässt.

Die Geschäftsprüfungskommissionen halten es für zwingend, dass eine strategische Personalbewirtschaftung eingeführt wird. Der Bundesrat muss die Personalpolitik festlegen und sich als Kollegium auch vermehrt dafür einsetzen. Die Zahl der mitwirkenden Organe müsste auch verringert und die Funktion des Parlamentes im Personalbereich im Sinne einer Kompetenzdelegation an den Bundesrat neu festgelegt werden.

Nach Meinung der Kommissionen ist die Totalrevision des Beamtengesetzes eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine grundlegende Umgestaltung der Personalpolitik des Bundes. Eine aktive Personalbewirtschaftungspolitik setzt beim gesamten Personal eine neue Unternehmensphilosophie voraus.

32 Hängige Geschäfte

321 Asylbereich:

Unabhängige Dokumentationsstelle ARK

Im Rahmen ihrer Untersuchung von Verfahrensaspekten der Asylrekurskommission (ARK) hat die Sektion Behörden der GPK des Nationalrates erneut die Problematik der Informationsbeschaffung für die Länderbeurteilung aufgegriffen.

Sie prüft zur Zeit neue Wege, um *eine* unabhängige d. h. nicht mehr im Bundesamt für Flüchtlinge integrierte, aber sowohl diesem Amt als auch der ARK zur Verfügung stehende Dokumentationsstelle zu schaffen.

Asylrekurskommission: Aspekte der Verfahrenspraxis

Mehrere Aufsichtseingaben an die eidgenössischen Räte werfen Fragen der Verfahrenspraxis bei der Eidgenössischen Asylrekurskommission auf (z. B. einheitliche Praxis, Härtefallregelung, Amtssprache, Beurteilung der Aussichtslosigkeit eines Verfahrens, Begründungsdichte, Abweichung von der Praxis des Bundesgerichtes, usw.).

322 Sekten

Die Sektion «Behörden» der GPK des Nationalrates befasst sich mit der Frage der gesellschaftlichen Bedeutung von «Sekten», «Neuen religiösen Bewegungen» und

«Psychogruppen». Sie klärt insbesondere ab, ob und in welcher Form staatliche oder private Stellen sich mit diesem Phänomen und seinen Folgen befassen und ob – aus der Sicht des Parlamentes – Handlungsbedarf besteht.

Ausdrücklich nicht Bestandteil der Inspektion ist die inhaltliche Auseinandersetzung mit einzelnen «Sekten», «Neuen religiösen Bewegungen» oder «Psychogruppen».

Die vorberatende Sektion liess sich eingehend über dieses Thema informieren (Dokumentation, Anhörungen). Zur Zeit klärt sie insbesondere ab, wer sich in welcher Form mit der «Sekten»-Bewegung bzw. Entwicklung in der Schweiz auseinandersetzt, ob es Formen der Unterstützung gibt und ob auf Bundesebene Instrumente oder Massnahmen im Umgang mit dem «Sekten»-Phänomen denkbar und notwendig sind. Sie erstellt ebenfalls eine Liste der in der Praxis relevanten Probleme.

323 Online-Verbindungen im Bereich des Polizeiwesens

Die zunehmende Ausrüstung der Bundesbehörden mit EDV-Mitteln zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben hat namentlich im Bereich des Polizeiwesens dazu geführt, dass immer mehr Online-Verbindungen eingerichtet werden. Diese ermöglichen den vielen Amtsstellen den direkten Zugriff («Online») auf verschiedene Informationssysteme.

Die GPK des Ständerates prüft im Rahmen ihrer Inspektion die Notwendigkeit dieser Online-Verbindungen und der dafür getätigten Installationen sowie deren Verträglichkeit mit den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit, Zweckmässigkeit und Opportunität. Weiter soll untersucht werden, ob die Online-Verbindungen den bestehenden Rechtsgrundlagen entsprechen und ob den Auswirkungen auf die Sicherheit Rechnung getragen wird.

324 Wirksamkeit der Kurzarbeitsentschädigung

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates befasst sich mit der Funktionsweise, den Kosten sowie der Wirksamkeit der Kurzarbeitsentschädigung. Ziel der Kurzarbeitsregelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes ist es, im Sinne einer Überbrückungshilfe längerfristig konkurrenzfähige und durch einen konjunkturellen Nachfragerückgang temporär gefährdete Arbeitsplätze zu erhalten. In der Öffentlichkeit wurde vor allem der Missbrauch der Kurzarbeitsentschädigung thematisiert.

Die Kommission hat zu dieser Fragestellung rund 20 Personen angehört, unter ihnen Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit, der kantonalen Arbeitsämter sowie verschiedener Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Die Kommission wird demnächst ihre Schlussfolgerungen ziehen.

Parlamentarische Vorstösse: Aufwand in der Bundesverwaltung

Die Koordinationsgruppe beider Geschäftsprüfungskommissionen hat die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) beauftragt, den Aufwand für die Bearbeitung eines parlamentarischen Vorstosses von der Einreichung bis zur Erledigung im Rat aufzuzeigen.

Daraus resultierend wollen die Kommissionen mögliche Alternativen für ein effizienteres und kostengünstigeres Vorgehen ausarbeiten.

Nebenbeschäftigung von Bundesbediensteten

Personen, die im öffentlichen Dienst stehen, verfügen von Amtes wegen über Informationen, die zu privaten oder geschäftlichen Zwecken oder zur späteren Verwendung in der Privatwirtschaft eingesetzt werden können. Artikel 15 des Beamtengesetzes regelt die Nebenbeschäftigungen der Beamtinnen und Beamten. Artikel 27 verpflichtet diese zur Amtsverschwiegenheit auch nach Auflösung des Dienstverhältnisses. Mit diesen Bestimmungen soll verhindert werden, dass im Bundesdienst stehende Personen in Situationen geraten, die ihre Unparteilichkeit negativ beeinflussen könnten. Insbesondere schränken sie die Versuchung, Macht und Einfluss zu persönlichen Zwecken zu missbrauchen, ein.

Ziel der Inspektion ist es, zu untersuchen, wie der Bund die Einhaltung dieser Bestimmungen kontrolliert. Es geht zudem darum, sicherzustellen, dass ehemalige Beamtinnen und Beamte Informationen, die sie dank ihrer Stellung in der Verwaltung erhalten, nicht dazu benutzen, sich widerrechtlich zu bereichern («pantouflage»).

Die Kommission wird voraussichtlich Ende 1998 ihre Schlussfolgerungen ziehen.

Alkoholkonsum bei Jugendlichen

Im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichtes 1996/1997 der Eidg. Alkoholverwaltung hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates festgestellt, dass der Alkoholkonsum bei Jugendlichen zunimmt, und zwar besonders seit dem Aufkommen der «Alcopops»-Getränke (Designer Drinks). Diese Mischungen aus Alkohol- und Erfrischungsgetränk sind in der Schweiz seit gut zwei Jahren auf dem Markt. Sie sind sehr süffig, weil sie gesüsst sind und deshalb, im Gegensatz zu Bier und Wein, fast keinen Alkoholgeschmack haben, und sie werden nicht selten von Jugendlichen unter 16 Jahren oder gar von Kindern konsumiert. Die Kantone sind zuständig für den Vollzug und die Vollzugskontrolle der bundes- und kantonsrechtlichen Bestimmungen über die Abgabe von Alkohol an Jugendliche. Der Vollzug dieser Gesetzgebung in den Kantonen scheint in der Praxis etliche Probleme zu stellen. Die Information über die Zusammensetzung alkoholischer Getränke und die Bedingungen für deren Abgabe ist oft lückenhaft, sei es bei den Vollzugsbehörden oder beim Verkaufs- und Servicepersonal. Angesichts dieser Situation ersucht die Geschäftsprüfungskommission das EDI, die Kantone u.a. aufzufordern, ihre Gesetzgebungen über den Schutz von Minderjährigen und die Alkoholgesetzgebung des Bundes strikter anzuwenden und den Vollzug zu überwachen. Zudem hat die Kommission das EDI beauftragt, die Aufnahme einer Bestimmung in die Lebensmittel-

gesetzgebung zu prüfen, welche jegliche Abgabe alkoholischer Getränke an Jugendliche unter 18 Jahren verbietet.

328 Unterstützung des Grenzwachtkorps (GWK) durch Teile der Armee

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates stattete 1997 dem Zollkreis II im Kanton Schaffhausen einen Besuch ab. Bei dieser Gelegenheit erhielt sie einen Eindruck von den Personalengpässen und deren Auswirkungen auf die Überwachung und Kontrolle der Grenze. Infolge Personalmangels sehen sich die Zollbehörden gezwungen, bei ihren Kontrollen Schwerpunkte zu setzen und andere Aktivitäten zu vernachlässigen. Dieses Phänomen beschränkt sich nicht auf den Zollkreis II, sondern betrifft die ganze Landesgrenze. Deshalb weist die Überwachung unserer Grenze Schwachstellen auf.

Für die Kommission ist diese Situation insbesondere beunruhigend angesichts der Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Drogenschmuggels, des illegalen Waffen- und Autotransfers, des Einbruchstourismus sowie der illegalen Einwanderung von Asylbewerbern und Arbeitsuchenden. Zudem lässt sich voraussagen, dass der Migrationsdruck mit der Umsetzung des Schengener Abkommens durch Italien und Österreich sowie wegen der Situation auf dem Balkan konstant bleiben wenn nicht gar zunehmen wird.

Die GPK-S hat deshalb den Bundesrat beauftragt, zu prüfen, ob und wie weit Teile der Armee das GWK unterstützen können, und die daraus entstehenden rechtlichen, finanziellen und technischen Folgen zu evaluieren. Derartige Lösungen stimmen überdies mit den neuen Aufgaben überein, welche der Armee durch das Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG) übertragen worden sind. Namentlich Art. 67 sieht vor, dass die Armee, im Rahmen des Assistenzdienstes, den Zivilbehörden bei Aufgaben von nationaler Bedeutung zu Hilfe kommen kann (Abs. 1, lit. e).

Die Kommission wird 1998 vom Bericht des Bundesrats Kenntnis nehmen und dann das weitere Vorgehen bestimmen.

329 Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenen- versicherung

Die Geschäftsprüfungskommissionen der Bundesversammlung beschlossen Ende Februar 1997, den Auftrag und die Zielsetzungen der Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zu überprüfen.

Bei dieser Inspektion soll insbesondere untersucht werden, nach welchen Zielsetzungen und Grundsätzen die Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds erfolgt und welche konkreten Massnahmen der Verwaltungsrat zur Ertragsoptimierung des Fondsvermögens getroffen hat.

Die Geschäftsprüfungskommissionen werden ihre Schlussfolgerungen im Laufe des Jahres 1998 vorlegen.

4 Delegation

Die Delegation kann aus Gründen der Geheimhaltung nicht detailliert über ihre Tätigkeit berichten (Artikel 47 quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes). Sie beschränkt sich daher auf die Berichterstattung über folgende Aktivitäten:

41 Staatsschutz

411

Die Delegation legte ein Schwergewicht ihrer Tätigkeit auf den Vollzug der Verordnung über das provisorische Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung). Die Verordnung regelt Fragen des Staatsschutzes bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Wahrung der inneren Sicherheit.

Die Delegation nahm diesbezüglich verschiedentlich angemeldete und unangemeldete Besuche bei der Bundespolizei vor. Beim Besuch des Rechenzentrums in Zollikofen stellte sie mit Unterstützung eines Datenschutz- und eines Informatik-Experten dem Vorsteher des EJPD Fragen zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bundespolizei und Rechenzentrum, zur Zuverlässigkeit der Daten, zur Datenlagerung, zur Dauer der Aufbewahrung, zur Weitergabe von staatsschutzrelevanten Daten an andere Behörden, usw. Ein besonderes Augenmerk legte die Delegation auf den Umfang der registrierten Daten und deren Löschung:

412

Wie jedes Jahr traf sich die Delegation mit den Staatsschutzbehörden eines Kantons. 1997 fand ein Gespräch mit Vertreterinnen und Vertretern des Kantons und der Stadt Zürich statt. Schwerpunkte dieser Aussprache waren die Umsetzung des Staatsschutzes sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen in diesem Bereich. Die Delegation gab diesen Personen Gelegenheit, spezifische Probleme von Kanton und Stadt Zürich darzulegen.

413

Zu Fragen der Umsetzung des Staatsschutzes fand ein Treffen mit einer Delegation der kantonalen Polizeikommandanten statt. Weitere Themen waren der Anschluss der Kantone an ISIS und DOSIS (Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels), die Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie die Folgen des Schengener Abkommens für die Schweiz.

414

Schliesslich führte die Delegation eine allgemeine Aussprache mit der Konsultativen Staatsschutzkommission (Beratungsorgan des Vorstehers EJPD), die sich zum Teil mit den gleichen Themen befasst.

Geheime Abkommen

Die Geschäftsprüfungskommissionen beauftragten die Delegation – gestützt auf Artikel 47^{quinquies} Absatz 3 GVG – abzuklären

- «welche Departemente bzw. Ämter für die Umsetzung möglicher geheimer Abkommen der Schweiz mit ausländischen Staaten oder in- oder ausländischen Institutionen seit 1933 zuständig sind;
- ob die Geheimhaltungspflicht im Zusammenhang mit diesen Abkommen Gewähr bietet, dass die schweizerischen Interessen langfristig sichergestellt werden.»

Auf einen entsprechenden Antrag liessen das EDA und später der Bundesrat der Delegation Berichte zu den gestellten Fragen zukommen. Diese warfen jedoch neue Fragen auf, die zur Zeit vertieft geprüft werden. Die Delegation hat zudem die Schweizerische Nationalbank über den Abschluss möglicher geheimer Abkommen in ihrem Bereich um Auskunft gebeten.

Festungswachtkorps

Die wachsenden Aufgaben des Festungswachtkorps, das zunehmend auch Bewachungsaufgaben erfüllt, führten zu einer Aussprache der Delegation mit den verantwortlichen Personen. Diese orientierten auch über Versuche, Sicherheitssysteme zu knacken und zum ARGUS-System vorzudringen. Die Täter wurden in der Zwischenzeit ermittelt.

DOSIS

Die Delegation liess sich vom Bundesamt für Polizeiwesen das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (DOSIS) vorstellen. Sie wird spezifische Fragen zu diesem System in die Inspektion der Online-Verbindungen im Bereich des Polizeiwesens einfließen lassen.

Kontakte der Schweiz zu Südafrika

Nachdem in den Medien Anschuldigungen gegen den schweizerischen Nachrichtendienst wegen angeblicher Kontakte mit dem südafrikanischen Geheimdienst betr. Chemiewaffenproduktion erhoben worden waren, führte die Delegation eine Aussprache mit dem Chef der Untergruppe Nachrichtendienst durch. Sie stellte zu jenem Zeitpunkt fest, dass aus der Sicht der Oberaufsicht kein Handlungsbedarf besteht.

Weitere Geschäfte

Die Delegation führte des weiteren regelmässig Gespräche mit

- den Vorstehern des EJPD und des VBS über die innere und äussere Sicherheit;
- dem Vorsteher des EJPD über die jährliche Aktualisierung der Beobachtungsliste;

- der Bundesanwältin über laufende Verfahren der Bundesanwaltschaft;
- dem scheidenden Generalstabschef Arthur Liener;
- seinem Nachfolger Generalstabschef Hans-Ulrich Scherrer.

5 Aufsichtseingaben

51 Allgemeine Vorbemerkung

Die Aufsichtseingaben stellen für die Geschäftsprüfungskommissionen eine Informationsquelle bei der Wahrnehmung ihrer Obergaufsicht dar. Aufsichtseingaben geben Hinweise auf mögliche Mängel in der Geschäftsführung von Bundesrat, Bundesverwaltung und eidgenössischen Gerichten. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind sich bewusst, dass dem Interesse des einzelnen Gesuchstellers bei der Behandlung seiner Eingabe nicht immer Rechnung getragen werden kann. Diese beschränkte Wirkung der Obergaufsicht ist aber vom Gesetzgeber durchaus gewollt. Art. 47^{quater} Abs. 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) lässt nicht zu, dass Entschiede der Behörden von den Geschäftsprüfungskommissionen aufgehoben oder abgeändert werden. Die Geschäftsprüfungskommissionen sollen so mögliche Tendenzen erkennen. Gegenstand der Obergaufsicht sollen die praxisbildenden Entschiede und Verfahren bilden. Einzelfälle haben lediglich die Bedeutung von Beispielen.

52 Statistik

Im Berichtsjahr wurden rund 70 neue Eingaben behandelt. Davon sind 53 erledigt und 17 hängig. Ausserdem konnten 9 Eingaben aus dem Vorjahr abgeschlossen werden. Die Mehrheit der Eingaben (45) wurde von den Sektions- bzw. Kommissionspräsidenten beantwortet. Bei 25 Eingaben hat vorwiegend das Sekretariat die Korrespondenz geführt. Bei letzteren handelt es sich um jene Fälle, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsprüfungskommissionen fallen, offensichtlich unbegründet sind oder durch eine einfache Auskunft oder ein persönliches Gespräch erledigt werden konnten. Nur etwa 3 Fälle gaben Anlass, die hinter der Aufsichtseingabe stehende allgemeine Thematik in den Sektionen zu vertiefen.

In 10 Fällen haben die Geschäftsprüfungskommissionen vom Bundesrat bzw. der betroffenen Verwaltungseinheit eine schriftliche Stellungnahme verlangt. In anderen Fällen werden die notwendigen Informationen durch direkten Kontakt des Sekretariats mit den Verwaltungseinheiten erhoben.

53 Betroffene Verwaltungsbereiche und Themen

24 Eingaben waren gegen das Bundesgericht gerichtet. Sie betrafen hauptsächlich dessen Entscheidungsfindung, die von den Geschäftsprüfungskommissionen nicht überprüft werden kann. Am häufigsten gerügt wurden das *Nichteintreten* und die *Ablehnung der unentgeltlichen Rechtspflege*.

Im Zusammenhang mit den Eingaben gegen das Bundesgericht ist die Frage aufgetaucht, in welcher *richterlichen Besetzung* das Gericht die Zuschriften (Beschwerden, Eingaben, Gesuche) behandeln muss. Das Bundesgericht eröffnet nicht für jeden Fall ein Dossier. Die Zuschriften, die in keiner Art und Weise den

Anforderungen an ein Rechtsmittel genügen, werden brieflich erledigt. Das Bundesgericht will den Rechtsuchenden damit in erster Linie Kosten für aussichtslose Verfahren ersparen. Gelangt es zur Einsicht, dass ein im Gesetz vorgesehene Rechtsmittel vorliegt bzw. vorliegen könnte, wird ein Dossier eröffnet und der Fall im ordentlichen Verfahren erledigt. Nach Aussagen des Bundesgerichtes kann den Rechtsuchenden kein Schaden entstehen, da diese jederzeit die förmliche Behandlung verlangen können. In diesem Fall haben sie aber auch die gesetzlichen Konsequenzen (insbesondere Gerichtskosten) zu tragen.

Einen weiteren Hauptanteil bilden die Eingaben im Flüchtlingsbereich. Themen waren der *Schutz minderjähriger Asylgesuchsteller, die Empfangsstellen, der Vollzug des Asylrechts durch die Kantone, Rückschaffungen und Härtefälle*. Im Vergleich zu früheren Jahren haben die Eingaben gegen die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) abgenommen. Es geht dabei vor allem um die *Einzelrichterentscheide sowie die Koordination der Rechtsprechung der ARK*, die bereits im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 22. August 1996 kritisiert wurden. Die Nachkontrolle wird zeigen, wie den damaligen Empfehlungen der Kommission Nachachtung verschafft wurde.

Die Themen der übrigen Eingaben sind ausserordentlich vielfältig. Erwähnt seien etwa die Bereiche *Tierschutz, Kriegsmaterialgesetz, Drogenpolitik, berufliche Vorsorge, Lärmschutz, Verkehr, Atomgesetzgebung* usw.

54 Die Geschäftsprüfungskommissionen als Anlaufstellen für Bundesbedienstete?

Neben Aufsichtseingaben von Privatpersonen und Organisationen erhalten die Geschäftsprüfungskommissionen auch Hinweise von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesverwaltung, wenn auch in bescheidenem Ausmass. Diese Hinweise stellen eine wichtige Informationsquelle dar, um allfällige Mängel in der Geschäftsführung frühzeitig aufzudecken. In der Mehrzahl der Fälle sind die Anzeigenden im Zeitpunkt der Eingabe allerdings bereits aus dem Bundesdienst ausgeschieden. Die Verunsicherung, sich an die Geschäftsprüfungskommissionen zu wenden, könnte u.a. darauf zurückzuführen sein, dass die Betroffenen Nachteile befürchten.

Die Geschäftsprüfungskommissionen betonen deshalb an dieser Stelle, dass sie alle Eingaben vertraulich behandeln. Ohne das ausdrückliche Einverständnis des Urhebers der Eingabe wird dessen Identität nicht bekanntgegeben.

Es ist aber auch festzuhalten, dass die Geschäftsprüfungskommissionen nicht allen Ratsuchenden aus der Bundesverwaltung weiterhelfen können. Auf Eingaben im Zusammenhang mit Wahlen und Beförderungen wird nicht eingetreten und auf die übrigen Eingaben in der Regel nur dann, wenn der Betroffene den Dienstweg bereits ausgeschöpft hat. Zudem kann rein persönlichen Problemen am Arbeitsplatz im Rahmen der Oberaufsicht oft nicht in adäquater Weise Rechnung getragen werden.

Innerhalb der allgemeinen Bundesverwaltung existieren bereits Anlaufstellen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Bei der Eidgenössischen Versicherungskasse im Eidg. Finanzdepartement existiert eine Sozialberatung. Über die Sozialberatung hinaus übt im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport Herr Bourgeois eine persönliche Beratungsfunktion aus. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat sich am 6. Mai 1998 bereits dafür ausgesprochen, eine oder mehrere Vertrauensstelle(n) für die Bediensteten der allgemeinen Bundesver-

waltung zu schaffen. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates wird darüber am 9. Juli 1998 befinden. Ausserdem behalten sich die Geschäftsprüfungskommissionen vor, bei Hinweisen aus der Verwaltung in Zukunft ihre Rolle aktiver wahrzunehmen.

6 Nachkontrollen

Die Kommissionen führten 1997/98 Nachkontrollen in folgenden Bereichen durch:

- Eidgenössische Volkszählung
- Wohnbau- und Eigentumsförderung (WEG)
- PUK PKB
- Bahn 2000

7 Dienststellenbesuche der Sektionen

Die Sektionen der Geschäftsprüfungskommissionen besuchten im Berichtsjahr folgende Ämter bzw. Dienststellen der Bundesverwaltung:

- Bundesamt für Kommunikation (SR, Sektion Leistungsstaat, 26. 3. 97)
- Bundesamt für Wasserwirtschaft (SR, Sektion Leistungsstaat, 26. 3. 97)
- Bundesamt für Kultur (SR, Sektion Leistungsstaat, 8. 4. 97)
- Schweizerisches Bundesarchiv (SR, Sektion Leistungsstaat, 8. 4. 97)
- Ärztlicher Dienst der allgemeinen Bundesverwaltung und der PTT-Betriebe (NR, Sektion Wirtschaft, 24. 4. 97)
- Bundesamt für Energiewirtschaft (SR, Sektion Leistungsstaat, 12. 5. 97)
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (SR, Sektion Behörden, 26. 6. 97)
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (NR, Sektion Wirtschaft, 3. 7. 97)
- Eidg. Sportschule Magglingen (NR, Sektion Leistungsstaat, 3./4. 7. 97)
- Eidg. Finanzkontrolle (NR, Sektion Wirtschaft, 30. 10. 97)
- Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (NR, Sektion Leistungsstaat, 31. 10. 97)
- Eidg. Wettbewerbskommission (NR, Sektion Wirtschaft, 24. 3. 98)

8 Referentenbesuche einzelner Kommissionsmitglieder

Folgende Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates haben sich direkt über die Aufgaben und besondere Probleme von Ämtern bzw. Dienststellen der Bundesverwaltung orientieren lassen:

- Generaldirektion SBB (NR Meier H., 22. 5. 97)
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (NR Meier H./Filliez, 27. 5. 97)
- Eidg. Bankenkommission (NR Banga/Weigelt, 15. 8. 97)
- Schweizerische Meteorologische Anstalt Zürich (NR Hasler E., 20. 8. 97)

- Schweizerische Landesbibliothek (NR Dünki/Scheurer, 19. 11. 97)
- Bundesamt für Sozialversicherung (NR Hasler E./Tschopp, 22. 1. 98)
- Bundesrat Leuenberger, UVEK (NR Dünki, 29. 1. 98)
- Bundesamt für Flüchtlinge (NR Fankhauser/Stamm L., 18. 2. 98)
- Zentralstelle für Gesamtverteidigung (NR Fankhauser, 12. 1. 98)
- Asylrekurskommission (NR Fankhauser/Stamm L., 31. 3. 98)

Zu einzelnen dieser Referentenbesuche liegen schriftliche Berichte vor.

9 Wiederkehrende Geschäfte

- Motion der Verständigungskommissionen (Umsetzung)
- Personalbegehren des Bundes
- Geschäftsbericht der Eidgenössischen Alkoholverwaltung
- Bericht des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommissionen über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr

10 Übrige Geschäfte der Geschäftsprüfungskommissionen

- Oberaufsicht des Parlamentes
- Parlamentarische Initiativen der PUK PKB (begleitende Kontrolle)
- Lufttransportdienst des Bundes
- Motion des NR: Ausführungsprojekte im Nationalstrassenbau
- Motion des NR: Führung der Information in besonderen Situationen
- Motion des SR: Auflösung der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe

V Zusammenarbeit mit anderen Kommissionen

1 Präsidentenkonferenz der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidenten der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen haben in der Wintersession 1997 die Kontrolltätigkeit 1998 beider Kommissionen koordiniert.

- Gegenstand einer gemeinsamen Aussprache waren:
- der Bericht des Bundesrates über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben;
- die parlamentarischen Vorstösse betr. die Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht,
- das zukünftige Vorgehen der gemeinsamen Subkommissionen PTT/SBB.

2 Neue Formen der Verwaltungsführung

Die Präsidenten beider Geschäftsprüfungskommissionen sind Mitglieder einer von Ständerat Ulrich Zimmerli präsierten Arbeitsgruppe, die sich mit Fragen der Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle bei sogenannten FLAG-Ämtern befasst (Postulat Aeppli Wartmann).

VI 1997/98 Veröffentlichte Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen

Inspektionsbericht der GPK-SR «Liegenschaftsverwaltung im EMD»
(vom 5. Mai 1997, BBl 1997, Band III, Seite 1526)

Inspektionsbericht der GPK-NR «Nationalstrassenbau»
(vom 14. Mai 1997, BBl 1997, Band III, Seite 1535)

Inspektionsbericht der GPK-NR «Informationstätigkeit des Bundesrates und der
Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen»
(vom 29. Mai 1997, BBl 1997, Band III, Seite 1568)

Inspektionsbericht der GPK-SR «Bundesaufsicht über die SRG»
(vom 10. November 1997, BBl 1998, S. 1934)

Inspektionsbericht der GPK-SR «Vollzug von Bundespolitiken: Zusammenarbeit
von Bund und Kantonen und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im
Rahmen der Vernehmlassungsverfahren»
(vom 10. November 1997, BBl 1998, S. 1965)

Inspektionsbericht der GPK-NR «Militärische Beförderungen»
(vom 20. November 1997, BBl 1998, S. 1200)

Inspektionsbericht der GPK-NR/SR «Personalpolitik des Bundes»
(vom 12. Februar 1998, BBl 1998, S. 4831)

Inspektionsbericht der GPK-NR «Vorfälle bei der Luftwaffe»
(vom 16. April 1998, BBl 1998, S. 4324)

Inspektionsbericht der GPK-NR «Instruktionskorps»
(vom 16. April 1998, BBl 1998, S. 4336)

VII Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) hat im Berichtsjahr im Auf-
trag der GPK beider Räte folgende Projekte abgeschlossen bzw. bearbeitet:

1 Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds der AHV

Am 27. April 1997 erteilten die Sektionen «Mittleinsatz» der GPK-N und S der
PVK den Auftrag, eine Überprüfung des Auftrages und der Zielsetzungen der Anla-
getätigkeit des Ausgleichsfonds der AHV vorzunehmen. Die Ergebnisse der Abklä-
rungen der PVK sind im Schluss- bzw. Arbeitsbericht vom 14. November 1997
wiedergegeben.

2 Sekten

In dieser Inspektion der Sektion «Behörden» der GPK-N wurde die PVK am 15.
Oktober 1997 mit der Vertiefung verschiedener Abklärungen im Zusammenhang
mit der «Sekten»-Thematik beauftragt. Insbesondere sollte die PVK die Frage be-
antworten, inwieweit und in welcher Form sich Dienststellen auf Bundesebene, aber
auch nicht-staatliche Institutionen mit diesem Phänomen beschäftigen. Der Bericht
der PVK wurde auf den 20. Februar 1998 fertiggestellt.

3 Online-Verbindungen im Bereich des Polizeiwesens

Nach Vorliegen einer Projektskizze und einer Machbarkeitsstudie der PVK hat die Sektion «Behörden» der GPK-S am 20. Oktober 1997 die PVK beauftragt, mittels einer Evaluation zu überprüfen, welche Vorschriften bei der Konzeptfassung und der Einrichtung von Online-Verbindungen im Bereich des Polizeiwesens Anwendung finden, welche Praxis die Bundesverwaltung bei deren Einrichtung verfolgt und ob bei den bestehenden Online-Anschlüssen die massgebenden Rechtsbestimmungen befolgt werden. Die definitiven Ergebnisse dieser Evaluation werden voraussichtlich im Herbst 1998 vorliegen.

4 Bundesaufsicht über die SRG

Im Rahmen dieser Inspektion hat die PVK auf den 7. August 1997 zuhanden des Sekretariates der GPK einen Überblick über die Finanzaufsicht und die Kontrollorgane öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in ausgewählten europäischen Ländern erarbeitet.

5 Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung (KAR)

Im ersten Quartal 1998 hat die PVK zuhanden der Sektion «Wirksamkeit» der GPK-N eine Arbeitsunterlage verfasst, welche Ergebnisse der bisherigen Inspektions-tätigkeit beinhaltet und weitere mit der KAR im Zusammenhang stehende Aspekte beleuchtet.

VIII Einige Zahlen

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben im Jahre 1997 und im ersten Quartal 1998 142 Sitzungen abgehalten. 99 Sitzungen galten der Geschäftsprüfung und der Inspektionstätigkeit. Die übrigen Sitzungen wurden für das jährliche Seminar der Kommissionen, das SBB- und PTT-Seminar (gemeinsam mit Mitgliedern der Finanzkommissionen) sowie für Dienststellenbesuche eingesetzt. Dazu kamen die regelmässigen Sitzungen der Koordinationsgruppe, der Sektionspräsidenten der nationalrätlichen Kommission sowie der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen. Die Plenarsitzungen der Kommissionen finden vierteljährlich statt.

Die Arbeit der Geschäftsprüfungskommissionen wird in erster Linie durch ihre Sektionen, durch die Delegation und durch ad hoc zusammengesetzte Arbeitsgruppen ausgeführt.

IX Organisation der Geschäftsprüfungskommissionen

1 Die Geschäftsprüfungskommissionen organisieren sich wie folgt (Stand 1. 1. 1998):

GPK des Nationalrates

Präsident: Tschäppät Alexander
Vizepräsident/in: Imhof Rudolf

GPK des Ständerates

Bieri Peter
Leumann-Würsch Helen

Vertikale Sektionen

Sektion Behörden (EDA, EJPD, VBS)

Präsident: Pelli Aeby
Mitglieder: Aguet, Fankhauser, Lauper Iten, Danioth, Rhyner, Wicki
Langenberger, Schmied W.,
Stamm L., Tschäppät, Wittenwiler

Sektion Wirtschaft (EFD, EVD)

Präsidentin: Gadiant Saudan
Mitglieder: Banga, Baumann S., Imhof, Keller Büttiker, Leumann, Seiler B.
Lötscher, Tschopp, Weigelt

Sektion Leistungsstaat (EDI, UVEK)

Präsident: Dünki Frick
Mitglieder: Binder, Béguelin, Carobbio, Filliez, Bieri, Schallberger, Uhlmann
Hasler E., Meier H., Scheurer

Horizontale Sektionen

Sektion Führung (alle Departemente und Bundeskanzlei)

Präsident/in: Langenberger Schallberger
Mitglieder: Binder, Gadiant, Hasler E., Aeby, Frick, Leumann
Imhof, Lötscher, Tschäppät, Weigelt

Sektion Mitteleinsatz (alle Departemente)

Präsident: Lauper Uhlmann
Mitglieder: Aguet, Banga, Dünki, Filliez Büttiker, Iten
Pelli, Scheurer, Wittenwiler

Sektion Wirksamkeit (alle Departemente)

Präsidentin: Fankhauser Rhyner
Mitglieder: Baumann S., Béguelin, Keller Bieri, Saudan
Schmied W., Stamm

Delegation

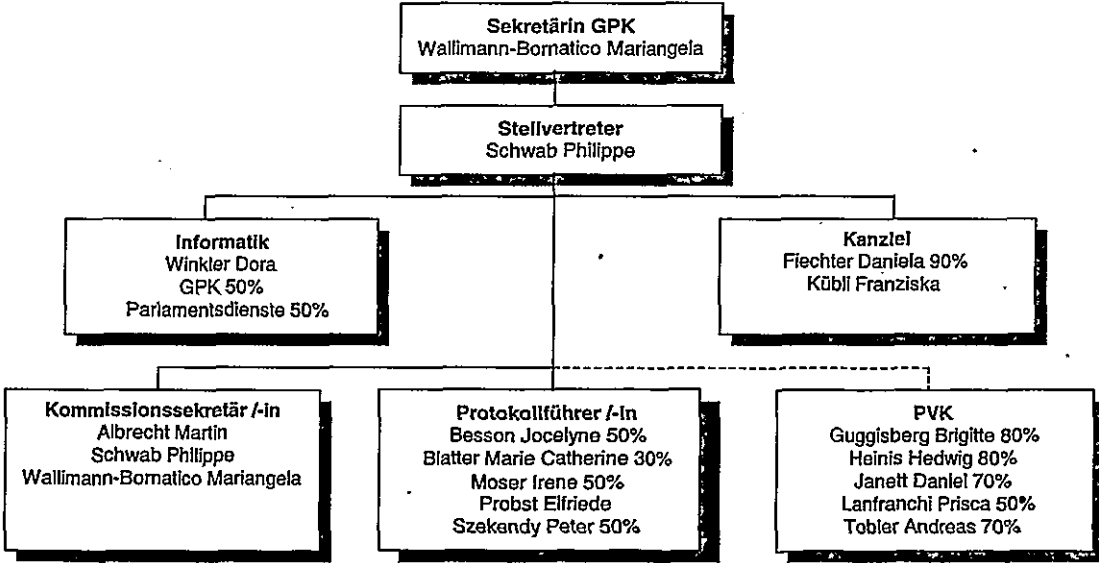
Vizepräsident: Tschopp Präsident: Seiler B.
Mitglieder: Carobbio, Meier H. Danioth, Wicki

Koordinationsgruppe

Präsident: 1998 Tschäppät 1999 Bieri
Mitglieder: Lauper, Gadiant, Tschäppät Aeby, Bieri, Rhyner

Konferenz der Präsidenten der GPK, der Finanzkommissionen (FK) sowie der Finanzdelegation

Das Präsidium wird alternierend von GPK und FK wahrgenommen.



----- administrativ unterstellt

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen über ihre Tätigkeit im Jahre 1997/98 vom 8. und 26. Mai 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.027
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.03.1999
Date	
Data	
Seite	2540-2564
Page	
Pagina	
Ref. No	10 055 017

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.