

**Bericht  
der Geschäftsprüfungskommissionen an die  
eidgenössischen Räte über die Inspektionen und  
Aufsichtseingaben im Jahre 1979**

vom 15. April/19. Mai 1980

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Die Geschäftsprüfungskommissionen erstatten Ihnen persönlich jährlich in der Sommersession Bericht über die Prüfung der Geschäftsführung des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte im vergangenen Jahr. Dies geschieht im Rahmen der Geschäftsberichtsdebatte. Dabei kommt jedoch oft die Berichterstattung über die laufende Verwaltungskontrolle, die von den Geschäftsprüfungskommissionen während des ganzen Jahres ausgeübt wird, zu kurz.

An ihren Sitzungen vom 8. bzw. 13. November 1979 haben die Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates und des Nationalrates daher beschlossen, den Räten erstmals einen schriftlichen Bericht über die wichtigsten Inspektionen, die 1979 abgeschlossen wurden, vorzulegen und gleichzeitig knapp über die Aufsichtseingaben zu orientieren, welche von der Kommission geprüft worden sind.

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

15. April/19. Mai 1980

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidenten:

H. Lang, Nationalrätin

M. Kündig, Ständerat

# I

## Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen

### 1. Übersicht

Der Bericht umfasst die Ergebnisse der wichtigsten Inspektionen, soweit diese nicht bereits gesondert veröffentlicht worden sind und soweit mit der Bekanntgabe keine Amtsgeheimnisse verletzt werden. Die Stellungnahmen des Bundesrates oder des zuständigen Departementes zu den Empfehlungen der Kommission werden – soweit bereits erfolgt – am Schluss der einzelnen Berichtsteile knapp angemerkt. Soweit eine Antwort noch aussteht, soll sie im nächsten Bericht dargestellt werden.

Gesondert veröffentlicht wurden folgende Inspektionsberichte:

- Untersuchung der Abwehrmassnahmen in der Schweiz vom 28. Mai 1979 in: Konsequenzen aus dem Fall Jeanmaire, Berichte der Geschäftsprüfungs- und der Militärkommission des Nationalrates über ihre zusätzlichen Abklärungen (BBl 1979 II 231).
- Bericht zur Frage der Sicherheit der Kernkraftwerke im Anschluss an den Störfall bei Harrisburg (vom 12. Nov. 1979); dieser Bericht erscheint im Amtlichen Bulletin des Nationalrates zur Frühjahrs-session 1980.

Im folgenden werden daher nur noch die nachstehenden Inspektionen dargestellt:

- Reorganisation des Bundesamtes für Genie und Festungen, insbesondere bezogen auf das Festungswachtkorps (vom 28. Mai und 13. Nov. 1979). Vgl. Ziffer 2.
- Bundesaufsicht über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) vom 13. November 1970. Vgl. Ziffer 3.
- Das Übersetzungswesen in der Bundesverwaltung (vom 13. Nov. 1979, betreffend den französischen Übersetzungsdienst, und vom 12. Febr. 1980, betreffend den italienischen Übersetzungsdienst). Vgl. Ziffern 4 und 5.
- Bundesaufsicht über die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). Vgl. Ziffer 6.

Die Kommission hat sich daneben – ausserhalb der Prüfung des Geschäftsberichtes – noch mit zahlreichen anderen Fragen befasst, von denen einige hier bloss erwähnt seien:

- Projektkontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit (anhand des Integrated Hill Development Project in Nepal),
- Hilfe des Bundes bei internationalen Familienzusammenführungen,
- Bundeshilfe an die Flüchtlinge in Südostasien,
- Probleme des Waffenplatzes Rothenturm (Kanton Schwyz),
- Erhöhung der Zahl der Bundesrichter am Eidgenössischen Versicherungsgericht.

Gemeinsam mit der Kommission des Ständerates wurde eine Inspektion der Organisation der Rüstungsbeschaffung begonnen. Ebenso laufen gemeinsame Abklärungen zur Informationspolitik und zur Geheimhaltung im Eidgenössischen Militärdepartement. Hierüber soll später berichtet werden.

Auch der Bericht zur Sicherheit der Kernkraftwerke stellt keine abschliessende Beurteilung dar. Eine Arbeitsgruppe der Kommission prüft die offen gebliebenen Fragen.

## **2. Abklärungen zur Reorganisation des Bundesamtes für Genie und Festungen (BAGF) in der Gruppe für Generalstabsdienste des Eidgenössischen Militärdepartementes, insbesondere bezogen auf das Festungswachtkorps**

### **2.1 Feststellungen der Kommission**

#### **2.1.1 Zur Reorganisation an der Spitze des BAGF**

Durch eine neue Geschäftsordnung des BAGF ist seit dem 1. Januar 1979 die Ausbildung der Genie- und der Festungstruppen weitgehend an die betreffenden Abteilungschefs delegiert. Zur Entlastung des Direktors BAGF ist im Rahmen der neuen Geschäftsordnung ab 1. Januar 1979 die administrative und personelle Leitung der Zentralverwaltung und der Aussenstellen an den stellvertretenden Direktor sowie die Ausbildung der Genie- und Festungstruppen weitgehend an die betreffenden Abteilungschefs delegiert worden.

Damit sind die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, die dem Direktor und Waffenchef erlauben, seine Aufgaben zu erfüllen.

#### **2.1.2 Zur Reorganisation des Festungswachtkorps (FWK)**

Das FWK wurde im Jahre 1942 aus jungen Leuten ungefähr gleichen Alters gebildet. Heute sind diese Festungswächter zwischen 55 und 65 Jahre alt. (Ein Drittel der Festungswächter werden in den nächsten acht Jahren pensioniert, 45% des Korps ist 50 Jahre alt oder älter.)

Eine Analyse des Auftrages und der Leistungen des FWK hat ergeben, dass dieses seinen Auftrag nicht mehr voll zu erfüllen vermag.

Nach einem neuen Organisationskonzept des Direktors des BAGF sollen die meisten Spezialisten des FWK in der neu zu schaffenden Region zusammengezogen und je nach Bedarf eingesetzt werden. Mit der strafferen Gliederung und Zusammenfassung von Spezialisten der Administration, der technischen Dienste und der Versorgung auf der betriebswirtschaftlichen optimalen Organisationsstufe soll eine flexiblere Führung und eine wirtschaftlichere Auslastung der Spezialisten ermöglicht werden.

Ferner werden heute erstmals Unterhaltsnormen für die Arbeit der Werkgruppen herausgegeben, die gestatten, die Unterhaltsarbeiten auf das Notwendige zu beschränken.

Schliesslich soll eine taktische Neubewertung sämtlicher permanenten Geländeverstärkungen zu Leitbildern der Geländeverstärkung führen, die als Richtlinien für den Kampf mit und um diese Anlagen dienen sollen. Danach lässt sich auch bestimmen, wo und wie sich der Unterhaltsaufwand herabsetzen lässt.

Die geplante Reorganisation stösst jedoch auf Schwierigkeiten, v. a. weil sie eine Verlagerung von Arbeitsplätzen aus Gebirgsgegenden ins Mittelland erfordert und damit der Regionalpolitik des Bundes zuwiderläuft.

Das EMD hat daher den Direktor des BAGF angewiesen, die geplante Reorganisation nochmals zu überprüfen. Da die regionalpolitischen Rahmenbedingungen den Rationalisierungszielen diametral entgegenlaufen, prüft das EMD zusätzlich, ob auf anderem Wege die Gesamtheit der Arbeitsplätze des Departementes in den Bergregionen erhalten werden kann, obwohl beim FWK Stellen ins Mittelland verschoben werden.

### **2.13 Unterhaltsfragen**

Die Sektion EMD der Geschäftsprüfungskommission hat mit dem Direktor des BAGF zahlreiche Unterhaltsprobleme besprochen, die vor allem bei den Atom-Schutz-Unterständen geltend gemacht worden waren. Dies betrifft z. B. die Kondenswasserbildung, Ausscheidungen in Wassertanks und Mängel an der Ventilation, ferner das Problem der Unterbrüche im Übermittlungsnetz der Anlagen im Gebirge und jenes des Unterhalts dieser Netze und der permanenten Übermittlungs-Anschlussstellen. – Die Sektion besichtigte im Oktober 1979 ein Dutzend Unterstände und konnte sich aus eigener Anschauung davon überzeugen, dass diese Anlagen funktionstüchtig sind. Anderslautende Kritiken haben sich als übertrieben erwiesen.

### **2.14 Personalprobleme**

Seit Einführung des Personalstopps hat das EMD einen Teil seiner Personalbedürfnisse aus den Vakanzen des FWK gedeckt, welche jeweils daraus entstehen, dass die Rekrutierung eines Festungswächters durchschnittlich sechs Monate dauert. Auf diese Weise wurde der Personalbestand um 170 Einheiten vermindert.

Zum zahlenmässigen Kapazitätsschwund tritt noch der nicht bezifferbare Schwund der physischen Leistungsfähigkeit des FWK durch Überalterung. Entsprechend hoch sind die Absenzen infolge Krankheit und Unfall, die 1978 6,5 Prozent der totalen Arbeitszeit betrogen oder dem dauernden Ausfall von 110 Mann entsprachen (immerhin konnte die Zahl der Absenzen in letzter Zeit etwas gesenkt werden)

Dieser Schwächung des FWK stehen nach Ansicht des Direktors des BAGF Mehraufgaben für 210–230 Mann gegenüber.

Die geplante Reorganisation und die geforderte Leistungssteigerung haben bei zahlreichen Festungswächtern eine *Beunruhigung ausgelöst*. Die bestehenden Schwierigkeiten sind nach Ansicht des Direktors jedoch nicht bedeutender als jene, die bei allen grösseren Betrieben entstehen, deren Leitung unpopuläre Massnahmen zur Erhöhung der Leistungskraft einführen muss. – Im Laufe des Jahres 1979 scheint sich zudem das Vertrauen darin verbessert zu haben, dass die Reorganisation keine Besitzstände verletzen wird.

Auf dem Gebiet der *Ausbildung* des FWK wird heute versucht, Lücken zu schliessen, die in den vergangenen Jahrzehnten entstanden sind. Dies betrifft v. a. die Schulung in Zusammenarbeit mit der Milizbesatzung.

Eine Miliztruppe kann den Kampfwert der Festungsanlagen nicht voll ausschöpfen, wenn sie nicht durch erfahrene und geschulte Berufsleute unterstützt wird. Deshalb ist es unerlässlich, dass diese Aufgabe des FWK im Truppenverband geübt wird.

## **2.2 Schlussfolgerungen der Kommission**

- 2.21** Die Reorganisation an der Spitze des BAGF scheint geeignet, den Direktor des BAGF in zweckmässiger Weise zu entlasten und für die Lösung der anstehenden Probleme freizustellen. Ob sich die Delegation der Verwaltungs- und vor allem der Ausbildungsaufgaben bewährt, kann erst nach einiger Zeit festgestellt werden.
- 2.22** Die Reorganisation des Festungswachtkorps ist dringlich und sollte möglichst rasch verwirklicht werden. Den regionalpolitischen Rücksichten auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen im Berggebiet ist auf der Departementsstufe Rechnung zu tragen.
- 2.23** Die Information und Motivation der Festungswächter ist von grösster Bedeutung. Die bestehenden Probleme und Zusammenhänge sollten dem Personal verständlich gemacht werden.
- 2.24** Die Förderung der Ausbildung der Festungswächter ist zu begrüssen.
- 2.25** Die Personalbewirtschaftung des Departementes darf nicht zu einer weiteren Senkung des Personalbestandes des FWK führen. Dem Direktor des BAGF ist die Anstellung der erforderlichen hochqualifizierten Spezialisten zu ermöglichen. Dabei ist jedoch zu prüfen, ob die Vakanzen durch Rekrutierung von Festungswächtern auf Abruf, wie sie im Departement des Innern vorgenommen wird, verringert werden können.
- 2.26** Die Limitierung der Kredite für Nebenauslagen scheint zu einem unwirtschaftlichen Einsatz der Transportmittel und der Arbeitszeit zu führen (Heimkehr über Mittag). Eine Beseitigung solch unerwünschter

ter Nebenwirkungen der Sparmassnahmen des Bundes sollte ermöglicht werden.

## **2.3 Weiteres Vorgehen**

Im grossen ganzen erklärte sich die Kommission von den Antworten, die sie erhalten hatte befriedigt. Die zuständige Sektion liess sich jedoch vom Direktor des BAGF über die Fortschritte bei der Reorganisation des Festungswachtkorps, bei den Unterhaltsfragen und bei der Ausbildung orientieren. Im Oktober 1979 konnte sie feststellen, dass den Schlussfolgerungen der Kommission vom Direktor des BAGF nach Möglichkeit Folge gegeben wird. Weiter zu verfolgen ist vor allem die Bereinigung der Frage der Erhaltung der Arbeitsplätze des EMD in den Bergregionen.

## **3. Bundesaufsicht über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH)**

### **3.1 Ausgangslage**

Die Frage nach dem Mass der Autonomie der ETH bildet ein Dauerthema der Aufsicht. Zum Teil erwächst sie ganz natürlich aus der Eigenart von Lehre und Forschung, die zu Recht einen Freiraum beanspruchen. Die Institute und Lehrstühle streben denn auch nach grösstmöglicher Autonomie innerhalb des Schulratsbereichs und innerhalb der Schulen. Zum Teil fehlt es aber auch am Überblick und am Verständnis für die Belange des Bundes als Ganzes.

Die ETH geniessen heute bereits eine beträchtliche Autonomie, die zum Teil weiter geht als jene vergleichbarer ausländischer Schulen. Im Einkaufswesen zum Beispiel sind die Institute für verschiedene spezifische Produkte selber Einkaufsstelle und daher frei.

Die bisherige Haltung der Bundesstellen, die mit der Aufsicht über die ETH und die mit ihnen verbundenen Anstalten betraut sind, geht davon aus, dass der Bereich der Lehre und der Forschung von der Aufsicht möglichst wenig berührt werden sollte, der Verwaltungsbereich hingegen nach den Bundesnormen zu gestalten ist. Da die beiden Bereiche ineinander überfliessen, muss jeweils nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit das richtige Mass von Aufsicht gefunden werden.

Heute wird jedoch in dieser Beziehung ein gewisses Missverhältnis geltend gemacht, indem der Schulratsbereich wie ein eigenes Departement behandelt wird, ohne dass die Schulratsspitze jene politische Legitimation hätte, die einem Departementsvorsteher zukommt. Da die Aufsicht über den Schulrat in keinem Departement zusammengefasst ist, besteht heute eine Lücke in der Aufsicht.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat gegenüber dem Schulrat und den diesem unterstehenden Anstalten bloss «treuhände-

rische» Aufgaben zu erfüllen, ohne dass ihm ein Weisungsrecht zustünde. Er hat den Schulratsbereich vor dem Bundesrat und im Parlament zu vertreten, ohne dass er seinem Departement unterstellt ist. Einerseits ist der Schulrat nach Gesetz direkt dem Bundesrat unterstellt, andererseits kann dieser keine Geschäfte behandeln, ohne dass eines der Departemente die Vorprüfung vorgenommen hat und Antrag stellt.

### **3.2 Regelung aufgrund des neuen Organisationsgesetzes der Bundesverwaltung**

Mit dem neuen Verwaltungsorganisationsgesetz wurden zwei Verordnungen (Zuweisungsverordnung und Aufgabenverordnung) erlassen. In diesem Rahmen ging die Auseinandersetzung zwischen Schulrat und Departement des Innern weniger darum, den Schulrat dem EDI administrativ zuzuweisen, was naheliegend war, als um die Zuständigkeiten des Schulrates bei der Vorbereitung der Geschäfte des Bundesrates, insbesondere im Verhältnis zum Bundesamt für Bildung und Wissenschaft. Die Vorbereitung von Geschäften, die vom schweizerischen Schulrat dem Departementsvorsteher zuhanden des Bundesrates zu unterbreiten sind, wurde dem Generalsekretariat des EDI zugewiesen. Für den Bereich der Rechtsetzung ist nun folgende Lösung vorgesehen:

Bei Vollziehungserlassen des Schulrates, die bloss vom Bundesrat zu genehmigen sind, wird das Mitberichtsverfahren vom Schulrat durchgeführt. Bei den vom Bundesrat zu erlassenden Vollziehungsbestimmungen leitet das Generalsekretariat des EDI das Vorverfahren. Bei der Vorbereitung der Erlasse der Bundesversammlung hingegen bestimmt der Departementsvorsteher von Fall zu Fall, wer mit den Vorarbeiten betraut wird. Damit ist sichergestellt, dass er die Vorlage, die er vor dem Bundesrat und anschliessend vor dem Parlament zu vertreten hat, vorgängig unter den verschiedensten Gesichtspunkten prüfen lassen kann. Neben dem Generalsekretariat stehen ihm daher auch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft zur Verfügung sowie die Vernehmlassungen des Amtes für Bundesbauten, des Wissenschaftsrates, der Maturitätskommission und der Hochschulkonferenz.

### **3.3 Einzelprobleme**

#### **3.31 Finanzaufsicht**

Bei der Budgetberatung ist der Finanzkommission aufgefallen, dass sich das Departement des Innern mit dem Voranschlag des Schulrates nicht im Einzelnen befassen kann, weil der Schulrat das Budget für seinen Bereich weitgehend selbständig erstellt. Wohl gelten die Richtlinien für die Aufstellung des Voranschlages auch für den Schulrat. Dieser kann aber innerhalb seines Bereiches die Prioritäten selbständig setzen.

Der Schulrat würde es begrüßen, wenn im Bereich der Forschung nicht jährliche, sondern längerfristige Zahlungskredite gesprochen werden könnten. Am Jahresende besteht jeweils die Versuchung zu unzweckmässigen Ausgaben. Auch wenn es aus der Sicht der Oberaufsicht an sich prüfenswert erscheinen mag, die benötigten Kredite für gewisse Forschungsvorhaben auf Kapitalkonten anzulegen, so stünde diesem Vorgehen doch der Wortlaut des Finanzhaushaltsgesetzes entgegen. Auf den jährlichen Gesamtüberblick über die Lage der Bundesfinanzen kann das Parlament nicht verzichten. Zudem kann auf dem Wege der Verpflichtungskredite und der Kreditübertragung die finanzielle Kontinuität eines Forschungsprojektes auf einfache Weise gesichert werden. Zu beachten ist, dass die Hochschulen für Unterricht und Forschung über ausserordentlich grosse Kreditposten verfügen, die sie gesamthaft verwalten können (1979 für die ETH Zürich 42 Millionen und für die ETH Lausanne 16 Millionen Franken). Keine andere Stelle der Bundesverwaltung verfügt über so grosse Globalposten.

Die materielle Prüfung der Verwendung der Kredite des Schulrates obliegt der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Vor einigen Jahren hatten die ETH ein eigenes Revisorat, das dem Schulratspräsidenten für die finanzielle Kontrolle der Schulen und Institute zur Verfügung stand. Diese Stelle wurde vom Schulrat jedoch wieder aufgehoben, weil die Auseinandersetzungen mit den Instituten das gegenseitige Verhältnis zu sehr belasteten.

### 3.32 Übrige Verwaltungskontrolle

Zur Erhöhung der Effizienz der Verwaltungsführung würde der Schulratspräsident es begrüßen, in verschiedenen Bereichen mehr Autonomie zu erlangen. Der Schulrat glaubt, seinem Auftrag auf dem Gebiete der Lehre und der Forschung besser gerecht werden zu können, wenn ihm das für die Assistenten geltende Personalrecht mehr Flexibilität erlauben würde, als dies bei den übrigen Bundesdiensten der Fall ist. In bezug auf das Einkaufswesen werden von Vertretern des Schulrates Beispiele vorgetragen, wo die Zuständigkeit einer zentralen Einkaufsstelle des Bundes zu Verzögerungen und Verteuerungen geführt haben sollen.

Was aus der Sicht der ETH als «unzweckmässige Verwaltungsanordnungen» gewertet werden mag, muss aber aus der Warte des Bundes grundsätzlich bejaht werden. Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen halten daher daran fest, dass die ETH als Teil des Bundes sich in die staatliche Ordnung einfügen müssen, soweit es um Verwaltungsbelange geht. Im einzelnen ist es Sache der Verständigung unter den betroffenen Verwaltungsstellen, innerhalb der rechtsstaatlichen Ordnung zweckmässige Lösungen zu treffen. Auf verschiedenen Gebieten ist die Zusammenarbeit der Verwaltungsstellen schon heute sehr gut. Auf anderen lässt sie sich noch verbessern.

### **3.33 Aufsicht des Schulrates über die Schulen und Annexanstalten**

Innerhalb des Schulratsbereichs besteht eine weitgehende Autonomie der Schulen und Annexanstalten. Der Schulrat hat jedoch zahlreiche Kontrollrechte. Er stellt die Anträge für Professoren-Wahlen an den Bundesrat. Obwohl jede Institution ihr eigenes Budget hat, kann der Schulrat nötigenfalls Prioritäten setzen.

Er beschliesst über die Studienpläne und über die mittelfristige Forschungsplanung. Ferner beschliesst er über die Schaffung oder Schliessung eines Instituts. Schliesslich ist er Beschwerdeinstanz nach Verwaltungsverfahrensgesetz. Die Annexanstalten verfügen alle über eine beratende Kommission, welcher der Schulrat Prüfungsaufträge im Rahmen der Aufsicht über die Anstalten erteilen kann. Im übrigen sind die Anstalten den Schulen gleichgestellt.

Für alle Annexanstalten soll demnächst ein Verwaltungsreglement des Schulrates erlassen werden. Damit werden alle Anstalten über die notwendige Geschäftsordnung verfügen.

### **3.34 Nebenbeschäftigungen und Gutachtertätigkeit der Professoren**

Das Wirken der Professoren ausserhalb ihres eigentlichen Amtes wird von den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen in vernünftigem Ausmass als wertvoll und zulässig anerkannt. Immerhin ist unübersehbar, dass die gewährte Freiheit in Einzelfällen die Gefahr des Missbrauchs in sich trägt. Deshalb ist dem Schulrat empfohlen worden, die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht für Nebenbeschäftigungen zu prüfen. Der Schulrat möchte auf eine starre Regelung verzichten, um nicht mit einer über hundert Jahre alten Tradition des Vertrauens gegenüber den Professoren zu brechen.

Aus der Sicht der Aufsichtsbehörden darf Kontrolle nicht als Ausdruck des Misstrauens, sondern vielmehr als Basis des Vertrauens gewertet werden, das mit der Gewährung von Freiheit ausgesprochen wird. Ohne an der Meldepflicht als Form der Kontrolle festzuhalten, weisen die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen darauf hin, dass es Sache des Schulrates ist und in seinem eigenen Interesse liegt, darüber zu wachen, dass im Bereich der Nebenbeschäftigung und Gutachtertätigkeit kein Missbrauch betrieben wird.

### **3.4 Schlussfolgerungen**

Für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die mit ihnen verbundenen Anstalten bleibt als Teil der Bundesverwaltung und des Staatshaushaltes der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung wegleitend, der die ganze Tätigkeit des Bundes rechtsstaatlich ausrichtet.

Aus diesem Prinzip ergibt sich auch die Kontrollpflicht des Parlamentes, das über Budget, Rechnung und Geschäftsführung die Einhaltung dieses Grundsatzes zu überprüfen hat. Dabei geht es nicht darum, zweckmässige Lösungen zu erschweren, sondern im Gegenteil werden diese durch das gegenseitige Gespräch gefördert.

Die in der Aussprache mit Vertretern des Schulrates erörterten Probleme sollen pragmatisch gelöst werden. Die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Stellen der Bundesverwaltung und dem Schulratsbereich ist im täglichen Gespräch zu verbessern. Das Gespräch zwischen den Aufsichtskommissionen und dem Schulrat ist fortzusetzen.

### 3.5 Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission ist sich der Gefahr bewusst, dass Bundesanstalten, die einem Departement nur administrativ zugewiesen sind, zu einem Staat im Staate werden. Die Kommission wird deshalb die Bestrebungen des Departementschefs für eine angemessene Aufsicht über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen unterstützen. Die Kommission prüft die Frage, ob sich innerhalb ihrer zuständigen Sektion einige Mitglieder jedes Jahr ganz besonders mit den ETH beschäftigen sollen. Bereits heute ist ein Mitglied als Referent hierfür bestimmt. Bei der Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates soll inskünftig auch der Schulratspräsident an der Sitzung teilnehmen, an welcher der Berichtsteil über den Schulratsbereich besprochen wird.

## 4. Das Übersetzungswesen in der Bundesverwaltung, geprüft am Beispiel des französischen Übersetzungswesens

Bei der Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates für die Jahre 1977 und 1978 hat die Sektion Bundeskanzlei/Politisches Departement festgestellt, dass der französische Übersetzungsdienst der Bundeskanzlei bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf Schwierigkeiten stösst, die er v. a. auf die schlechte Qualität der Texte zurückführt, die ihm von den Übersetzungsdiensten der Departemente vorgelegt werden. Bekanntlich ist der Zentrale Sprach- und Übersetzungsdienst (ZSÜD) für alle Texte verantwortlich, die zur Veröffentlichung im Bundesblatt und in der Amtlichen Sammlung der eidgenössischen Gesetze bestimmt sind (Art. 4 des BRB vom 15. Januar 1975 über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung).

In letzter Zeit sind verschiedentlich Kritiken geäussert worden, weil wichtige Berichte nur deutsch oder nicht gleichzeitig deutsch und französisch veröffentlicht wurden (z.B. die Gesamtenergiekonzeption). Einwände wurden auch gegen die Qualität der Übersetzungen erhoben – vor allem bei Texten, die von Departementen veröffentlicht

wurden. Die Wahrung der Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung überhaupt wird heute mit vermehrtem Nachdruck gefordert.

#### 4.1 Feststellungen

4.11 Die *Hauptprobleme der Übersetzer* liegen in den kurzen Fristen, im ungenügenden Verständnis des Auftraggebers und Vorgesetzten für die Übersetzungsarbeit und in der unterschiedlichen Qualität der zu übersetzenden Originaltexte. Oft wird auch die Zusammenarbeit mit den Autoren des Textes als ungenügend erachtet, wobei vor allem gerügt wird, dass dem Text die erforderlichen Unterlagen nicht beigelegt werden.

Einig sind sich die angefragten Übersetzer (v. a. der französischen Sprachdienste), dass der Wert ihrer Arbeit im allgemeinen unterschätzt wird. Nur zum Teil werden daraus auch Ansprüche auf besoldungsrechtliche Besserstellung abgeleitet. Zum andern Teil fühlen sich gewisse Übersetzer dadurch gekränkt, dass ihre Arbeit von den (meist deutschsprachigen) Sachbearbeitern eher als mechanische Reproduktion des Originaltextes denn als schöpferische Gestaltung eines Gedankenganges im Geiste der anderen Sprache gewertet wird. Hinzu kommt, dass sich der vollamtliche Übersetzer vom Rest der Verwaltung stark isoliert fühlt und oft dazu neigt, sich abzukapseln. Der Kontakt zwischen Verfasser und Übersetzer ist meist spärlich oder fehlt überhaupt. Dem Übersetzer, der in der Regel weder am Inhalt noch an der Redaktion des Originaltextes mitwirken kann, bleibt oft nur noch die Hingabe an die eigene Sprache, die er aber mangels genügender Fristen nicht zur vollen Befriedigung pflegen kann.

Wenn sich bei einem Übersetzer das skizzierte Unbehagen entwickelt, mag er seinerseits Mühe haben, die übergeordneten Gesichtspunkte der Aufgabenerfüllung im Rahmen seines Departementes, aber auch im Rahmen des gesamten Übersetzungswesens der Bundesverwaltung anzuerkennen. Jedenfalls sind sich z. B. der zentrale französische Übersetzungsdienst der Bundeskanzlei und einzelne Departementsübersetzer nicht immer einig, ob und in welchem Ausmass eine sachliche und vor allem sprachliche Überprüfung der Übersetzungen (Textrevision) erforderlich ist. Die Kommission ist freilich nicht in der Lage, in Fachfragen Urteile zu fällen. Sie muss sich hier weitgehend von der Regel leiten lassen, dass jene Amtsstelle, die die Verantwortung für die Redaktion eines Textes zu tragen hat, auch den nötigen Einfluss auf die Redaktion haben muss.

4.12 Die *Organisation der Übersetzungsdienste* in den Departementen ist sehr unterschiedlich. Im Departement für auswärtige Angelegenheiten gibt es überhaupt keinen besonderen Übersetzungsdienst. Hier werden sämtliche Übersetzungen von Sachbearbeitern erstellt (oder an Personen ausserhalb der Bundesverwaltung vergeben). Im Volkswirtschaftsdepartement gibt es keinen Französischübersetzer auf Departe-

mentsstufe: Das Übersetzungswesen ist hier vollständig Sache der Ämter und Abteilungen (Dafür kennt dieses Departement einen zentralisierten italienischen Übersetzungsdienst). In den andern Departementen sind dem Generalsekretariat ein oder mehrere Übersetzer zugeordnet, die jedoch in der Regel eher als Übersetzer des Generalsekretariates und als Aushilfe bei Engpässen in den Ämtern dienen, denn als Chef eines departementalen Übersetzungsdienstes. Wo dem zentralen Übersetzungsdienst Koordinationsaufgaben unter den Übersetzern der verschiedenen Ämter überbunden sind, wird dies nicht mit einem fachtechnischen Aufsichts- und Weisungsrecht verbunden, sondern bloss auf kollegiale Zusammenarbeit und allenfalls auf administrative Befugnisse (z. B. Fristenkontrolle) abgestützt. Die Departemente scheuen sich davor, die Linienorganisation, die durch eine gewisse Autonomie und Verantwortung der Ämter gekennzeichnet ist, durch eine fachtechnische Hierarchie zu überlagern.

Das Übersetzungswesen in der Bundesverwaltung macht den Eindruck eines wenig geordneten, stark pragmatisch und dezentralisiert arbeitenden Funktionszweiges. Dies hat einerseits den Vorteil der grösseren Verbundenheit der Übersetzer mit der Materie, anderseits den Nachteil der Zersplitterung der Dienste, welche die Übersetzungen für amtliche Publikationen des Bundes vornehmen und jenen der Abhängigkeit dieser Dienste von den Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung, welche die jeweilige Amtsleitung z. B. unter dem Druck des Personalstopps setzt. Der Vorteil der Sachverbundenheit scheint sich zudem nur begrenzt auszuwirken, da den Antworten der Departemente auf die Fragen der Kommission entnommen werden muss, dass der überwiegende Teil der Übersetzungen von Übersetzern ohne Fachkenntnisse im betreffenden Gebiet erstellt wird – wobei zu berücksichtigen ist, dass ein Amtsübersetzer sich mit der Zeit zwangsläufig gewisse Sachkenntnisse aneignet.

**4.13** Die *personalrechtliche Stellung* der Übersetzer beruht auf Bewertungskriterien, die von einer bundesinternen Expertengruppe (Bericht über die Einstufung der Übersetzer vom 14. Januar 1970) erarbeitet und überprüft worden sind. In der Regel sind Amtsübersetzer höchstens in der 4. Besoldungsklasse und die Chefs der departementalen Übersetzungsdienste in der 3. Klasse eingestuft. Einzig die Chefs im zentralen Dienst der Bundeskanzlei sind höher klassiert. Diese Ordnung entspricht nach Aussagen des Direktors des Eidgenössischen Personalamtes der geltenden Arbeitsplatzbewertung. Eine Änderung würde das ganze Gefüge der Besoldungsklassen im Bund in Bewegung bringen und liesse sich auch im Vergleich mit kantonalen Verwaltungen kaum rechtfertigen.

Eine generelle Geringschätzung der Übersetzer in der Verwaltung wird vom Personalamt bestritten. Hingegen trifft es zu, dass Übersetzungstätigkeit in der begutachtenden Kommission für höhere Stellen immer negativ bewertet wird. Übersetzungsarbeit wirkt nach heutiger Praxis bereits als Hindernis für die Beförderung in Chefbeamtenposi-

tionen, sobald sie im Pflichtenheft mehr als 10% ausmacht. Allerdings sollen einzelne Erfahrungen darauf hindeuten, dass langjährige Übersetzer oft zu wenig flexibel sind, um die Aufgaben von Sektionschefs zu erfüllen (es wird freilich eingeräumt, dass dies zum Teil auch eine Altersfrage sei). Tatsache ist, dass ausserhalb der Bundeskanzlei eigentliche Chefbeamtenkarrieren ehemaliger Übersetzer kaum bekannt sind.

**4.14** Die Pflege der *Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung* wird vom Übersetzungswesen nur notdürftig erfüllt. Wichtiger ist hiefür vielmehr die Rekrutierung französisch- und italienischsprechender Beamter und deren Einsatz an Schlüsselstellen der Bundesverwaltung und bei der Textredaktion.

Wenn man die Verteilung der Landessprachen auf die Schweizerbürger als Vergleichsbasis nimmt, so zeigen statistische Unterlagen des Personalamtes, dass in den letzten 15 Jahren die französischsprechenden Chefbeamten, die höher als in der 3. Klasse eingestuft sind, mindestens proportional vertreten gewesen sind. Bei italienischsprechenden Chefbeamten liegt die Vertretung etwas unter dem Anteil am Schweizervolk. Für die französischsprechenden Beamten deuten unvollständige Statistiken daraufhin, dass dieses Verhältnis auch noch für jene Klassen gilt, in denen die Adjunkte und wissenschaftlichen Mitarbeiter eingereiht sind, denen in den meisten Fällen die Redaktion von Originaltexten zukommt, die übersetzt werden müssen. Allerdings hat sich die Grenze, oberhalb welcher die Proportionalität noch gewahrt wird, von 1965 bis 1972 von der 9. auf die 5. Besoldungsklasse verschoben. Unterhalb dieser Klassen ist das französische deutlich untervertreten. Dieser Umstand wird z. T. darauf zurückzuführen sein, dass sich auf tieferen Funktionsstufen die Sprachbarrieren am Dienstort vermehrt auswirken. Dieses Verhältnis gilt nicht für die italienischsprechenden Beamten, die v. a. wegen der Zollbeamten und Grenzwachter im Tessin in den Klassen 16 bis 19 stark übervertreten sind.

In bezug auf die Verteilung der Schlüsselpositionen in der Bundesverwaltung ergeben die von der Kommission veranlassten Erhebungen, dass die deutsche Sprache bei den Direktoren übervertreten ist (81% statt 75%), die französische und die italienische Sprache dagegen nicht anteilmässig vertreten sind (17% bzw. 2% statt 20% bzw. 4%). Bei den stellvertretenden Direktoren ist die französische Sprache gut proportional (21%), die italienische zu schwach (2%) und die deutsche etwas zu stark (77%) vertreten. Eindrücklicher ist jedoch die Verteilung der Sprachen auf die einzelnen Ämter, die zeigt, dass auch eine relativ anteilmässige Sprachenvertretung zu einer Benachteiligung der sprachlichen Minderheiten führen kann (hier nur bezogen auf die deutsche und die französische Sprache): Beide Sprachen sind nur in 20 Bundesämtern an der obersten Spitze vertreten, während in 45 Ämtern sowohl Direktor wie Stellvertreter deutscher Sprache sind (in 2 Ämtern sind beide französischer Zunge).

Was den Einsatz französischsprachiger Beamter als Redaktoren betrifft, so konnten die Erhebungen der Arbeitsgruppe die Angabe der Bundeskanzlei, wonach 90–95% der Botschaften und Berichte an die eidgenössischen Räte in deutscher Sprache entworfen werden, nicht schlüssig erhärten. Die Schätzungen der Departemente liegen – mit einer Ausnahme – nicht viel unter 90% (EDI 75%, JPD 80%, EMD 100%, FZD 95%, EVD 80%, EVED: grosse Mehrzahl, ev. 95%, EDA 50%). Die Zahlen weisen jedenfalls auf grosse Unterschiede im Sprachgleichgewicht unter den Departementen hin: z. B. im EMD ist die Vorherrschaft des Deutschen besonders ausgeprägt.

Falls es zutreffen sollte, dass deutschsprachige Beamte stärker zur Redaktion solcher Texte eingesetzt werden, liesse sich dies auf arbeitsökonomische Überlegungen zurückführen: Da die grosse Mehrzahl der Vorgesetzten, die den Entwurf zu begutachten haben, deutscher Sprache sind, erscheint es rationeller, bereits die erste Fassung in der Mehrheitssprache zu erstellen. Es ist jedenfalls nicht zu übersehen, dass Bemühungen um ein ausgewogeneres Verhältnis der Sprachen der Urtexte einen Mehraufwand bedeuten. Der Idealzustand, der eine gleichzeitige, gemeinsame Erarbeitung eines deutschen und eines französischen Entwurfes ermöglichen würde, setzt eine Personalvermehrung voraus, die realistischlicherweise nicht erwartet werden kann.

## 4.2 Schlussfolgerungen

Bei der Beurteilung des Übersetzungsproblems und der Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung ist den mannigfachen praktischen Schwierigkeiten die grosse staatspolitische Bedeutung der Pflege und der Gleichberechtigung der Minderheitssprachen in der Schweiz gegenüberzustellen. Dieses Ziel ist in der gesamten Verwaltungstätigkeit, vor allem aber in der Personalpolitik zu berücksichtigen.

Die Kommission erachtet es zwar nicht als ihre Aufgabe, auf einzelne personalrechtliche Fragen einzutreten, doch ist sie der Ansicht, dass die Anstellung von Angehörigen der Minderheitssprachen möglichst gefördert und die Mehrsprachigkeit an der Spitze jedes Bundesamtes gewährleistet werden sollte.

Um die Verhältnisse im Übersetzungswesen zu verbessern, sind verschiedene Massnahmen empfehlenswert, die einerseits das Verständnis für den Sinn der Übersetzung fördern, andererseits die Qualität der Übersetzungen noch heben könnten.

## 4.3 Empfehlungen

Die Arbeitsgruppe unterbreitete dem Bundesrat am 13. November 1979 folgende Empfehlungen:

1. Die Chefbeamten der Bundesverwaltung sollen angehalten werden, die grundsätzliche Bedeutung der Mehrsprachigkeit und da-

- mit auch der Übersetzung in unserem föderalistischen Gemeinwesen bei allem Verwaltungshandeln zu beachten.
2. In jedem Bundesamt und in jeder wichtigen Abteilung ist darauf zu achten, dass neben der deutschen auch die französische (oder doch eine romanische) Sprache innerhalb der Leitung vertreten ist.
  3. Jeder junge Akademiker, der in den Bundesdienst eintritt, sollte mit der Übersetzungsarbeit dadurch vertraut gemacht werden, dass er während einiger Zeit beigezogen wird, um in seiner Muttersprache Übersetzungen zu machen oder übersetzte Texte zu revidieren (dies im Umfang der Bedürfnisse des Amtes und im Rahmen des Übersetzungsdienstes des Departementes).
  4. Den Übersetzern der Departemente soll – soweit mit den dienstlichen Erfordernissen vereinbar – ermöglicht werden, auf Wunsch auch Sachbearbeiter-Funktionen zu übernehmen (z. B. in einem Direktionssekretariat). Die Verfasser der Originaltexte sollten mit den Übersetzern Kontakt aufnehmen und ihnen den Zusammenhang erläutern, in dem der Text zu verstehen ist.
  5. Die Ausbildung der Übersetzer der Bundesverwaltung soll verbessert werden. Dazu sind von der Bundeskanzlei verwaltungsinterne Weiterbildungskurse durchzuführen und es ist eine enge Zusammenarbeit mit den bestehenden Dolmetscherschulen anzustreben.
  6. Unter Wahrung der grundsätzlich dezentralen Organisation der Übersetzungsdienste sind die fachtechnischen Belange des Übersetzungswesens in den Departementen und zwischen diesen und der Bundeskanzlei besser zur Geltung zu bringen. Z. B. ist – zumindest für jene Texte, die zur Veröffentlichung im Bundesblatt oder der Amtlichen Sammlung bestimmt sind – auf dem fachtechnischen Dienstweg sicherzustellen, dass die Übersetzungen durch einen Kenner der Materie im Departement revidiert werden; die Aufgabe des Verbindungsmannes zur Bundeskanzlei ist einem Chef des (dezentralen) Übersetzungsdienstes im Departement zu übertragen, der neben der Übersetzungsarbeit für das Generalsekretariat auch die fachtechnische Aufsicht im Departement besorgt.
  7. Der Bundesratsbeschluss vom 15. Januar 1975 über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung soll so ergänzt werden, dass er Mindestanforderungen an die Organisation der departementalen Übersetzungsdienste aufstellt. Wo das Übersetzungswesen nicht zentralisiert wird, soll eine Zentralstelle des Departementes geschaffen werden, welche die Anliegen der Ziffer 6 wahrnehmen kann. Ferner ist die Begutachtung der fachlichen Qualifikation der Bewerber für Übersetzerposten durch die Bundeskanzlei für obligatorisch zu erklären. Der Entscheid über die Anstellung verbleibt beim Departement.
  8. Soweit der Bundeskanzlei die Verantwortung für die vom Bund veröffentlichten Texte übertragen ist, sind dem Zentralen

Sprach- und Übersetzungsdienst fachtechnische Weisungsrechte gegenüber den departementalen Übersetzungsdiensten in folgenden Gebieten zu übertragen:

- Anforderungen an die Qualität der Übersetzungen
- Durchführung von Schulungskursen für Übersetzung und Textrevision.

Die Kommission hat den Bundesrat eingeladen, der Geschäftsprüfungskommission bis zum 15. März 1980 darüber Bericht zu erstatten, welche Folge er diesen Empfehlungen gegeben hat (vgl. Ziff. 5.3.).

## 5. Ergänzung der Inspektion des Übersetzungswesens in der Bundesverwaltung in bezug auf das italienische Übersetzungswesen

### 5.1 Feststellungen

Beim französischen Übersetzungsdienst war es vor allem die Kritik der Bundeskanzlei an der *Qualität der Übersetzungen* der departementalen Dienste, welche die Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission ausgelöst hatte. In bezug auf die italienischen Übersetzungen darf festgestellt werden, dass diese einen guten Ruf besitzen. Der zentrale Übersetzungsdienst und die italienische Redaktionskommission sind sich hierüber einig. – Allerdings verzichtet der zentrale Übersetzungsdienst aus Gründen der Arbeitsökonomie auf eine Revision der Texte der Departementsübersetzer, so dass Mängel möglicherweise weniger auffallen als bei den französischen Übersetzungen. Zwei Mitglieder der Tessiner Deputation haben denn auch Zweifel an dieser Wertung angemeldet.

Zu den Qualitätsanforderungen an die italienischen Übersetzungen kommt in noch grösserem Masse als bei den französischen Übersetzungen die Verantwortung des einzelnen Übersetzers für die inhaltliche Übereinstimmung der Texte hinzu: Die italienischen Gesetzestexte, denen die gleiche Rechtskraft zukommt wie den deutschen und den französischen Fassungen, werden nur noch durch die Redaktionskommission geprüft.

Das *Personal* der Übersetzungsdienste ist hoher Arbeitsbelastung ausgesetzt. Im zentralen Übersetzungsdienst können die Botschaften des Bundesrates nur durch Einsatz des Diktaphons übersetzt werden.

Zu unterstützen ist die Absicht des italienischen Übersetzungsdienstes der Bundeskanzlei, zusammen mit den Übersetzern der Departemente *Ausbildungskurse* durchzuführen.

Die *Organisation* des italienischen Übersetzungsdienstes der Bundesverwaltung weicht stark von jenem für das Französische ab. Während dieser stark dezentralisiert ist und z. T. zwischen Autor und Übersetzer ein mehr oder weniger enger Kontakt bestehen kann, ist jener stark zentralisiert und es bestehen keine nennenswerten Kontakte zwi-

schen Übersetzer und Autor. Die geringe Zahl der Tessiner Bundesbeamten erfordert eine möglichst rationelle Organisation der Übersetzungsdienste, soll nicht ein Grossteil dieser Beamten für Übersetzungen verwendet werden.

Während die französischen Texte, die im Bundesblatt erscheinen, meist zunächst von den Departementsübersetzern erstellt und sodann vom zentralen Dienst der Bundeskanzlei revidiert werden, übersetzt der zentrale italienische Dienst der Bundeskanzlei von Grund auf alle Texte, welche in ihrer endgültigen Fassung vom Bundesrat oder von der Bundesversammlung ausgehen. Nur jene Texte, für welche ein Departement endgültig zuständig ist, werden von den Departementsdiensten übersetzt. Dieses formale Prinzip wird jedoch in der Praxis entsprechend dem materiellen Prinzip, wonach die Arbeit vom geeignetsten Übersetzer geleistet werden soll, flexibel gehandhabt: Besonders spezialisierte Texte oder Textteile delegiert der zentrale Dienst bewährten Departementsübersetzern mit Spezialkenntnissen; juristisch oder sprachlich besonders heikle Texte lässt der Departementsübersetzer vom Dienst der Bundeskanzlei übersetzen. Auf diese Weise kommt z. B. der Übersetzungsdienst des EVD dazu, in eigener Verantwortung Texte zu übersetzen, für welche nach aussen die Bundeskanzlei einzustehen hat.

Auch hier sind die departementalen Übersetzungsdienste sehr unterschiedlich organisiert. Einzelne Übersetzer sind Bundesämtern zugeordnet, andere übernehmen als Departementsübersetzer Koordinationsaufgaben, jedoch ohne Verantwortung für die Qualität der Übersetzungen im Departement. Einen zentralen Übersetzungsdienst, der alle Übersetzungen des Departements ausführt, kennt nur das Volkswirtschaftsdepartement. Diese Vielfalt – oder dieser Mangel an Organisation – erschwert den Verkehr mit dem Dienst der Bundeskanzlei und führt bei diesem zum Wunsch nach Schaffung zentraler Übersetzungsdienste in jedem Departement.

Im übrigen scheint die Zusammenarbeit jedoch vorzüglich zu klappen. Der Dienst der Bundeskanzlei hat eine Mitsprache bei der Anstellung von Übersetzern in den Departementen und übt eine Art kollegialer Fachaufsicht aus, verzichtet jedoch vollständig auf die Revision von Texten, deren Übersetzung er an bewährte Übersetzer in den Departementen delegiert hat.

## 5.2 Empfehlungen

Der Präsident der italienischen Redaktionskommission der eidgenössischen Räte, Herr Ständerat Masoni, hat sich in einem Schreiben vom 19. November 1979 an die Bundeskanzlei gewandt und vor allem folgende Vorschläge gemacht:

- Ausdehnung der italienischen Übersetzungen auf sämtliche Texte, welche heute auf französisch übersetzt werden

- Anschluss an EUROTRA, das automatische Übersetzungssystem der Europäischen Gemeinschaft
- Bildung einer Übersetzergruppe des Bundes im Tessin
- Vermehrte Zentralisierung des italienischen Übersetzungsdienstes der Bundesverwaltung
- Schaffung einer beratenden Gruppe von Lektoren für die Redaktionskommission.

Aufgrund ihrer Abklärungen hat die Geschäftsprüfungskommission dem Bundesrat am 12. Februar 1980 hiezu folgende *Empfehlungen* unterbreitet:

1. Die *italienische Übersetzung* sollte auf alle Texte ausgedehnt werden, die grundsätzliche Optionen zu politischen Fragen aufzeigen (z. B. Entwurf und Bericht zur Totalrevision der Bundesverfassung, Gesamtkonzeptionen usw.). Für zahlreiche Veröffentlichungen der Departemente und der Bundesämter kann eine italienische Übersetzung aber nur als wünschbar bezeichnet werden. Wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Parlamentarier sollten nur übersetzt werden, wenn die Tessiner Delegation dies wünscht. Zum Beispiel ist noch offen, ob die Übersetzung der Fahne samt allen Anträgen einem praktischen Bedürfnis entspricht. Wünschbar wäre freilich auch die Übersetzung aller wichtigen Texte für die Presse, dies vor allem aus der Sicht der kleineren Tessiner Zeitungen, die nicht in der Lage sind, die Texte selber zu übersetzen.
2. Der *Anschluss des Bundes an EUROTRA* und die *Bildung einer Übersetzergruppe im Tessin* – auf einer flexiblen Teilzeitbasis – erscheint prüfenswert. Die Bundeskanzlei wird gebeten, die Geschäftsprüfungskommission über das Ergebnis der Abklärungen zu unterrichten.
3. Die Forderung nach *vermehrter Zentralisierung* der italienischen Übersetzungsdienste bezieht sich vor allem auf die Schaffung zentraler Dienste in jedem Departement nach dem Vorbild des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes. Auch diese Frage ist zu prüfen. Dabei sollte abgeklärt werden, ob die unterschiedliche Struktur der Departemente, die z. T. gegen eine Zentralisierung der französischen Übersetzungsdienste geltend gemacht wird, auch das italienische Übersetzungswesen berührt.
4. Der Bundesratsbeschluss über das Übersetzungswesen in der Bundesverwaltung könnte das formale und das materielle Prinzip, das in der Praxis die Zuteilung der Aufgaben bestimmt, noch etwas deutlicher umschreiben.
5. Die Ausbildung der Italienischübersetzer sollte ebenso wie jene der übrigen Übersetzer durch Weiterbildungskurse gefördert werden.
6. Aus dem Bericht vom 22. Oktober/13. November 1979 sind ferner für die italienische Sprache vor allem die Empfehlungen 1 und 2 zu beachten. Die übrigen Empfehlungen gelten nur insoweit, als sie der Struktur des italienischen Übersetzungsdienstes und der

Forderung nach vermehrter Zentralisierung der Departementsdienste nicht widersprechen.

Der Wunsch der Redaktionskommission nach *Schaffung einer beratenden Gruppe von Lektoren* richtet sich weniger an die Bundeskanzlei als an die Bundesversammlung und sollte im Parlament von der Redaktionskommission selber vertreten werden. Die Geschäftsprüfungskommission hat zur Zeit keinen Anlass, von sich aus eine nachträgliche Revision der Botschaftstexte zu fordern, doch ist es nicht ihre Aufgabe zu prüfen, welche Hilfsmittel andere parlamentarische Kommissionen benötigen.

Der Bundesrat wurde gebeten, diesem Zusatzbericht bei der Prüfung der Empfehlungen des ersten Berichtes vom 13. November 1979 Rechnung zu tragen.

### **5.3 Stellungnahme des Bundesrates**

In seinem Schreiben vom 23. April 1980 an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates nahm der Bundesrat zu den beiden Inspektionsberichten wie folgt Stellung:

#### **5.31 Vorbemerkung**

Der Bundesrat teilt Ihre Auffassung und stellt mit Ihnen fest, dass der deutsche Übersetzungsdienst befriedigt, während der französische und, in gewissen Bereichen, auch der italienische Übersetzungsdienst verbessert werden müssen.

Die Verbesserungsvorschläge, die Sie in Ihren Empfehlungen 1–4 machen, sind in erster Linie politischer Art und betreffen daher die Organisation des Übersetzungswesens nicht direkt. Wir teilen Ihre Ansicht, wonach besondere Anstrengungen unternommen werden müssen, um es den französisch- und italienischsprachigen Beamten zu ermöglichen, wichtige Posten in der Verwaltung zu besetzen. Damit wird allerdings das Problem der Übersetzungsdienste nicht gelöst.

Für den Bundesrat ist die Dreisprachigkeit eines der wesentlichen Elemente unseres Landes. Er möchte jedoch, dass man genau umschreibt, was darunter zu verstehen ist. Für ihn sollten zweifellos alle Texte der Bundesverwaltung, die zur Veröffentlichung bestimmt sind, grundsätzlich in den drei Amtssprachen veröffentlicht werden. Das gleiche gilt für die Texte, die dem Parlament vorgelegt werden. Zur Verwirklichung eines ausgewogeneren Verhältnisses der Landessprachen bei den Redaktoren der Originaltexte werden langfristige Anstrengungen erforderlich sein. Deshalb ist der Bundesrat in der heutigen Situation der Auffassung, dass als Arbeitssprache die Sprache verwendet werden soll, die den Gegebenheiten am besten entspricht. Auf jeden Fall muss aber jedem Beamten die Möglichkeit erhalten

bleiben, in seiner Muttersprache zu schreiben. So verstanden ist es möglich, das Postulat der Dreisprachigkeit zu erfüllen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Übersetzungsdienste zufriedenstellend und in engem Kontakt mit den Autoren der Originaltexte arbeiten können und dass die Koordination zwischen dem Zentralen Übersetzungsdienst und den Übersetzungsdiensten der Departemente sowie die Koordination des Übersetzungswesens innerhalb der Departemente verbessert werden. Dies kann mit einer einfachen Reorganisation verwirklicht werden, die zudem noch den Vorteil hat, dass sie ohne Erhöhung des Personalbestandes auskommt. Würde man dagegen Ihre Empfehlungen 1–4 unmittelbar verwirklichen, um die Dreisprachigkeit innerhalb der Verwaltung weitgehend herzustellen, wäre eine Erhöhung des Personalbestandes unumgänglich.

In seinem Geschäftsbericht (Finanzdepartement VI. Sprachliche Minderheiten, Seite 206) erklärt der Bundesrat, dass er dem Rückgang der Kenntnis einer zweiten Landessprache, dem Überwiegen deutscher amtlicher Texte in einzelnen Departementen und den Rekrutierungsschwierigkeiten für Beamte französischer, italienischer und rätoromanischer Muttersprache seine volle Aufmerksamkeit schenke und gegenwärtig die zu treffenden möglichen Massnahmen prüfe. In diesem Sinne wird im kommenden Herbst auch ein Kolloquium unter dem Titel «Die Mehrsprachigkeit der Schweiz in Staat und Verwaltung heute und morgen» durchgeführt, zu dem hohe Beamte, Parlamentarier, Regierungsräte und andere bedeutende Persönlichkeiten eingeladen werden. Der Bundesrat erwartet von diesem Kolloquium für die Behörden Anregungen und konkrete Vorschläge, die es erlauben, die Vertretung der sprachlichen Minderheiten in der Verwaltung echt zu verbessern.

### **5.32 Reorganisation des Übersetzungswesens im allgemeinen**

Was die Reorganisation des Übersetzungswesens (Empfehlungen 5–8) betrifft, so hat der Bundesrat inzwischen einer Änderung des Bundesratsbeschlusses vom 15. Januar 1975 über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung zugestimmt (BBl 1980 II 308).

Diese Änderung hat folgende Ziele:

- a. Die Auswahl und die Weiterbildung der Übersetzer sollen verbessert werden. Zu diesem Zweck soll der ZSÜD bei der Einstellung von Übersetzern beigezogen werden. Ferner wird der ZSÜD in Zusammenarbeit mit den schweizerischen Übersetzer- und Dolmetscherschulen für die Übersetzer der Bundesverwaltung Weiterbildungskurse durchführen.

Mit den Übersetzerschulen wurde Kontakt aufgenommen, damit sie in ihre Lehrpläne ein Praktikum bei der Bundesverwaltung aufnehmen. Ein solches Praktikum – es ist für die Studenten im letzten Studienjahr vorgesehen – wird es unseren Übersetzungsdiensten ermöglichen, die Fähigkeiten der Übersetzer zu prüfen,

und wird so die Rekrutierung von Übersetzern wesentlich erleichtern (Empfehlungen 5 und 7).

- b. Die Zuständigkeiten des ZSÜD und der departementalen Übersetzungsdienste sollen besser umschrieben und zugleich sollen flexible Strukturen geschaffen werden, die eine bessere Koordination und Zusammenarbeit der verschiedenen Dienste erlauben. Einerseits werden die Verbindungsleute der Departemente mehr Zuständigkeiten und Verantwortung erhalten, was ihnen die erforderliche Autorität für ihre Arbeit innerhalb des Departementes geben wird. Andererseits wird der ZSÜD die Arbeiten der departementalen Übersetzungsdienste besser als bisher koordinieren können.

Die Verbindungsleute werden dem ZSÜD gegenüber verantwortlich sein, dass die inhaltliche Richtigkeit der Texte vor deren Weiterleitung im Departement angemessen verifiziert wird. Auf diese Weise wird der ZSÜD von einem Teil seiner Arbeit entlastet und wird sich mehr auf die Form konzentrieren können. Ferner wird diese neue Aufgabenteilung es dem ZSÜD, der künftig für die Koordination aller Übersetzungsarbeiten zuständig ist, erlauben, mehr als bisher wichtige Texte selbst zu übersetzen (Empfehlung 6).

- c. Der ZSÜD soll die globale Verantwortung für das gesamte Übersetzungswesen erhalten und auch die Mittel, sie wahrzunehmen. Auf diese Weise sollte zwischen ZSÜD und den Übersetzungsdiensten der Departemente eine echte Zusammenarbeit zustandekommen, was sich sicher zugunsten der Qualität der Arbeiten auswirken wird.

In diesem Zusammenhang ist auf die Flexibilität des neuen Organisationskonzepts hinzuweisen. Es erlaubt, dass die Neuerungen nur dort verwirklicht werden, wo sie unerlässlich sind (Empfehlungen 1 und 8).

### 5.33 Verbesserung des italienischen Übersetzungsdienstes

Die Kommission ist mit der Zentralisierung des italienischen Übersetzungsdienstes einverstanden. Sie macht jedoch drei wesentliche Vorbehalte:

- a. Gegenwärtig bestehen zwischen den Übersetzern und den Autoren kaum Kontakte.
- b. Die Arbeitsverteilung zwischen ZSÜD-i und den Übersetzern der Departemente ist zwar zweckmässig, muss jedoch genauer umschrieben werden.
- c. Der ZSÜD-i überprüft die in den Departementen übersetzten Texte nicht in genügendem Ausmass.

Wir sind uns der Lücken, die unter Buchstaben a und c erwähnt werden, bewusst. Sie sind bedingt durch die Überlastung des ZSÜD-i und des italienischen Übersetzungswesens ganz allgemein. Wir hof-

fen, dass sich die Lage mit der Einführung des automatischen Übersetzungssystems EUROTRA entspannt und diese Lücken grösstenteils geschlossen werden.

Was Buchstabe b betrifft, so haben wir die Arbeitsverteilung im Zuge der Revision des Bundesratsbeschlusses über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung genauer umschrieben.

Die Kommission wünscht, dass die Frage einer Zentralisierung des Übersetzungswesens innerhalb der Departemente geprüft werde. Die Zusammenarbeit des ZSÜD-i mit sieben zentralen departementalen Übersetzungsdiensten wäre sicher noch einfacher, schneller und wirksamer als heute. Wir sind jedoch der Meinung, dass diese Frage nicht generell, sondern für jedes Departement gesondert geprüft werden muss. Dies ist mit dem revidierten Bundesratsbeschluss über das Übersetzungswesen in der allgemeinen Bundesverwaltung durchaus möglich.

Die parlamentarische Redaktionskommission (Untergruppe Italienisch) hat den Wunsch geäussert, der ZSÜD-i solle sein Wirkungsfeld erweitern. Die Kommission ist damit einverstanden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere – gewiss etwas zurückhaltende – Antwort auf die Motion Donzé. Leider sind wir gezwungen, an dieser Stelle festzuhalten, dass die Arbeitslast des ZSÜD-i nicht weiter vergrössert werden kann, ohne dass der Personalbestand erheblich erhöht wird.

Die Kommission empfiehlt im übrigen, den Beitritt der Schweiz zum automatischen Übersetzungssystem EUROTRA zu überprüfen. Der Bundesrat hat beschlossen, die Bundeskanzlei zu beauftragen, eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zu bilden, welche die Aufgaben hat:

- a. mit der Generaldirektion XIII der EG-Kommission einerseits sowie mit dem Institut d'études sémantiques et cognitives (ISSCO) und dem Centre universitaire d'informatique (CUI) der Universität Genf und mit der ETH Lausanne andererseits informelle Kontakte aufrechtzuerhalten;
- b. unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Bundesverwaltung die Einsatzmöglichkeiten des Systems EUROTRA und die Vorteile, welche die Bundesverwaltung aus dem Einsatz dieses Systems gewinnen könnte, eingehend zu prüfen;
- c. einen Bericht über die Ergebnisse ihrer Abklärungen vorzulegen, im Hinblick auf eine mögliche Beteiligung der Schweiz an EUROTRA.

Weiter hat der Bundesrat einen Vertrag mit Dekan Levrat von der Universität Genf genehmigt, wonach sich der Bund ab Oktober 1980 mit 150 000 Franken an den Kosten für zwei Forscherstellen beteiligt. Schliesslich hat er das Integrationsbüro EDA/EVD beauftragt, zusammen mit der Schweizerischen Mission bei den EG Verhandlungen aufzunehmen, um die Bedingungen für den Beitritt der Schweiz zum

Übersetzungssystem EUROTRA abzuklären. Wir werden dem Parlament in dieser Angelegenheit zu gegebener Zeit eine Botschaft zukommen lassen.

Weiterbildungskurse: Wir sind bereit, auch für die Übersetzer italienischer Sprache Weiterbildungskurse durchzuführen, wie Sie es gewünscht haben.

## **5.34 Schlussfolgerungen**

Mit der Reorganisation des Übersetzungswesens wird es möglich sein, die Dreisprachigkeit, der wir, wie das Parlament, besondere Aufmerksamkeit schenken, für die von der Verwaltung zu veröffentlichenden Texte voll zu verwirklichen.

Wir schlagen Ihnen deshalb vor, unsere Massnahmen zur Reorganisation des Übersetzungswesens zu testen, nach einer angemessenen Frist Bilanz zu ziehen und, je nachdem, neue Ziele und die dafür erforderlichen Mittel zu bestimmen.

## **6. Bundesaufsicht über die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)**

### **6.1 Einleitung**

Im Rahmen der öffentlichen Diskussion um Radio und Fernsehen, die sich in letzter Zeit nicht nur um einzelne Sendungen, sondern auch an der Frage der Erhöhung der Empfangsgebühren entfacht hat, stellte sich für die Geschäftsprüfungskommission die Frage, ob die SRG einer angemessenen Bundesaufsicht untersteht.

Die Aufsichtspflicht des Bundes über die SRG erwächst einmal aus dem Umstand, dass dieser vom Bund mit der Sende-Konzession ein Monopol für die beiden wichtigsten Massenkommunikationsmittel auf dem Gebiet der Schweiz erteilt worden ist, sowie dass der Bund durch Festsetzung der Empfangsgebühren bestimmt, welches der angemessene Preis ist, den die Radiohörer und Fernsehzuschauer für die Leistungen der SRG zu zahlen haben.

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich mit der SRG zwar nicht unmittelbar zu befassen, da sie keine Bundesstelle ist. Der Oberaufsicht des Parlaments untersteht jedoch das Generalsekretariat des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, dem die Bundesaufsicht über die SRG im wesentlichen übertragen ist. Die Geschäftsprüfungskommission kann bei der SRG daher Auskünfte verlangen, die für die Abklärung der Frage erforderlich sind, ob die Bundesaufsicht über die SRG genügt; dabei hat sie sich jedoch an die Grenzen der Bundesaufsicht zu halten.

## 6.2 Feststellungen

### 6.21 Rechtsgrundlagen der Bundesaufsicht

#### 6.21.1 *Konzession, Statuten, Reglemente*

Solange noch keine Verfassungsbestimmung über Radio und Fernsehen geschaffen ist, beruht das Verhältnis von Bund und SRG ausschliesslich auf der *Konzession*, die sich ihrerseits auf das Fernmeldegesetz des Bundes nach Artikel 36 der Bundesverfassung und auf das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz (Art. 3) stützt. Die Konzession enthält Vorschriften über die Organisation der SRG, Rahmenbestimmungen über die Programme sowie Bestimmungen über den technischen Betrieb und über die Finanzen der SRG.

Der Bundesrat behält sich vor, ein Departement mit der Aufsicht über die Anwendung der Konzession zu betrauen.

Der Umfang der Aufsicht des Bundes erstreckt sich somit auf die gesamte Anwendung der Konzessionsbestimmungen. Hervorgehoben sind in der Konzession einzelne Wahl-, Genehmigungs- und Weisungsbefugnisse des Bundesrates oder des aufsichtsführenden Departementes. So unterliegen die Statuten der SRG der Genehmigung durch den Bundesrat, der auch den Präsidenten des Zentralvorstandes der SRG sowie zahlreiche Mitglieder in Gremien der SRG-Trägerschaft ernennt und die Höhe der Empfangsgebühren festsetzt. Genehmigungspflichtig sind z. B. die Wahl des Generaldirektors, Vorschlag und Jahresrechnung sowie die Besoldungsskala. Weisungsrechte sind für die Abschreibungsordnung und für die Rechnungsführung vorgesehen.

Die Programme haben sich nur an die generellen Richtlinien zu halten, die die Wahrung öffentlicher Interessen und die Ausgewogenheit des Sendeangebots bezwecken. Im betrieblichen und finanziellen Bereich ist die SRG gehalten, ihre Einkünfte sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Während die Programme keiner Genehmigung unterstehen, ist die Bundesaufsicht über den Haushalt der SRG durch Genehmigungs- und Weisungsrechte näher ausgestaltet.

In den *Statuten* werden die Konzessionsvorschriften konkretisiert. Die Statuten werden von der Generalversammlung der SRG im Einvernehmen mit dem EVED erlassen, da sie vom Bundesrat genehmigt werden müssen. Das Verhältnis zwischen Bund und SRG, wie es in der Konzession vorgezeichnet ist, wird auch von den neuen Statuten vom 19. Januar 1979 nicht verändert.

Das einzige *Reglement* der SRG, das von der Aufsichtsbehörde genehmigt wird, ist die Abschreibungsordnung (vom 1. Juni 1973), die die ordentlichen Abschreibungssätze festlegt, ausserordentliche Abschreibungen vorbehält und die Äufnung eines Baufonds sanktioniert. Weisungen für die Rechnungsführung, welche die in der Konzession enthaltenen Grundsätze der Universalität, der Bruttorechnung und

der Detaillierung ausgestalten würden, sind von der Aufsichtsbehörde nie erlassen worden.

#### 6.21.2 *Interpretation der Rechtsgrundlagen durch die SRG und durch die Aufsichtsbehörde*

Nach Ansicht des Generaldirektors der SRG stellt diese eine private Gesellschaft mit ausgebautem, eigenem Kontrollsystem dar. Wenn auch die Konzession die Art der Aufsicht, die über die Anwendung der Konzession auszuüben ist, nicht umschreibt, so kann es sich dabei doch nur noch um eine bloss Rechtsaufsicht – also über allfällige Verletzungen klarer Konzessionsbestimmungen – handeln, nicht aber um eine Zweckmässigkeitskontrolle. Von dieser Einschränkung sind nach Ansicht des Generaldirektors freilich jene Wahl-, Genehmigungs- und Weisungsrechte ausgenommen, die die Konzession ausdrücklich erwähnt. Diese Rechte, vor allem aber die Kompetenz zur Festsetzung der Gebühren, gewähren dem Bundesrat ohnehin bereits einen grossen Einfluss auf die SRG.

Diese Interpretation deckt sich – zumindest im Ergebnis – weitgehend mit der Haltung der Beamten, die im EVED für die Aufsicht über die SRG zuständig sind. Nach ihnen beschränkt sich der Aufsichtsbereich auf die in der Konzession ausdrücklich erwähnten Befugnisse der Aufsichtsbehörde. So ist es etwa nicht Sache der Aufsichtsbehörde, die Verwirklichung der Forderungen des Hayekberichtes durchzusetzen. Die Aufsichtsbehörde hat nicht zu prüfen, ob sich die SRG mehr zentralistisch oder föderalistisch verwalten soll. Die Aufsicht ist auch dadurch beschränkt, dass sie sich nicht auf einzelne Produktionen erstreckt, es sei denn im Rahmen einer nachträglichen Prüfung einer allfälligen Verletzung der Programmrichtlinien der Konzession. Ebenso wenig kann die Aufsichtsbehörde bei Personalangelegenheiten im Einzelfall eingreifen. Im Personalbereich ist die Kontrolle streng genommen auf die blosser Genehmigung der Besoldungsskala beschränkt, alle weiteren Harmonisierungswünsche des Personalamtes können bloss als solche an die SRG weitergeleitet werden. Auf diese Weise beruht ein Teil der Einflussnahme des Bundes auf gutem Einverständnis und auf dem Entgegenkommen der SRG. Die Aufsichtsmöglichkeiten, die die Konzession gewährt, werden heute nach Ansicht der zuständigen Beamten voll ausgeschöpft. Beanstandungen werden der SRG zur Kenntnis gebracht. Die Genehmigung des Voranschlages der SRG kann vom Befolgen der Anordnungen der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht werden.

#### 6.21.3 *Bemerkungen aus der Sicht der Geschäftsprüfungskommission*

Die Frage, ob die SRG heute einer angemessenen Bundesaufsicht untersteht, muss in erster Linie danach beurteilt werden, ob die richtige Anwendung der Konzession gewährleistet ist. Erst in zweiter Linie stellt sich die Frage, ob die geltende Konzession den Anforderungen gerecht wird, die aus dem Abwägen zwischen der Freiheit der Medienschaffenden und dem öffentlichen Interesse an einer Kontrolle

des Monopolbetriebes erwachsen. Immerhin muss sich auch die Interpretation der geltenden Konzession an dieser Abwägung ausrichten.

Daraus ergibt sich grösste Zurückhaltung der Aufsicht über die Programmgestaltung, insbesondere über einzelne Sendungen, nicht jedoch bei der Aufsicht über die Geschäftsführung im betrieblichen und finanziellen Bereich. Auch wenn generelle Auswirkungen des finanziellen, personellen und administrativen Rahmens auf das Programm unübersehbar sind, so bedeuten sie doch keine Verletzung des Freiheitsanspruches des Programmschaffenden. Die unbestrittene Autonomie der SRG in Programmfragen darf nicht dazu führen, dass die SRG der Rechenschaft, die sie als Monopolbetrieb der Öffentlichkeit schuldet, entgeht.

Für die Interpretation der Konzession im betrieblichen und finanziellen Bereich bedeutet dies, dass die Aufsicht nicht auf eine blossе Rechtskontrolle oder auf die ausdrücklich hervorgehobenen Mitwirkungsrechte beschränkt werden muss.

Aus der Pflicht der SRG, ihre Einkünfte wirtschaftlich zu verwenden, und aus der Pflicht des EVED zur Aufsicht über die Anwendung der Konzession folgt, dass die SRG in diesem Bereich einer umfassenden Zweckmässigkeitskontrolle untersteht, die lediglich in ihren Zwangsmitteln zur Durchsetzung der Aufsicht auf die formellen Mitwirkungsrechte angewiesen ist. So untersteht beispielsweise die gesamte Personal- und Besoldungspolitik der SRG der Aufsicht des Bundes. Diese Aufsicht hat freilich nur so weit in die Geschäftsführung der SRG einzugreifen, als dies zur Wahrung des öffentlichen Interesses an der Kontrolle des Monopolbetriebes erforderlich ist.

## **6.22 Geschäftsführung der SRG**

### **6.22.1 Allgemeines**

Die Führung einer Rundfunkanstalt stellt hohe Anforderungen an die Verantwortlichen. Im internationalen Vergleich darf festgestellt werden, dass die SRG es versteht, mit beschränkten Mitteln das ganze Land mit Radio- und Fernsehprogrammen in drei bis vier Sprachen zu versorgen. Diese Leistung erweckt den Eindruck, dass die SRG ihre Mittel insgesamt wirtschaftlich verwendet.

Allerdings fehlen der SRG immer noch gewisse Führungshilfen, die diese Wirtschaftlichkeit auf die Dauer gewährleisten könnten. Dies gilt vor allem für die Unternehmensplanung. Hiefür entstehen seit Jahren immer wieder neue Entwürfe für die Programmplanung, die Finanz-, Personal-, Investitions-, Produktions-, Organisations- und technische Planung. Bei den Unterlagen zur Programm- und Sachplanung fällt auf, dass erst auf einer sehr tiefen Stufe (erst auf Stufe Budgetierung) die Verbindung zur Finanzplanung hergestellt wird. Eine sinnvolle Finanzplanung sollte eine mehrjährige Planung beinhalten. Die erhaltenen Papiere über die Finanzplanung sind jedoch zu rudimentär und erschweren genaue Schlüsse. Trotz offensichtlich be-

trächtlichem administrativem Planungsaufwand muss die SRG für die Unternehmensplanung auf die Zukunft vertrösten. Heute wird sie bis Ende 1980 in Aussicht gestellt.

Unter diesem Rückstand leidet auch die Transparenz der Unternehmenspolitik der SRG für die Öffentlichkeit und die Aufsichtsbehörde. Die SRG steht zwar mit ihren Sendungen voll im öffentlichen Rampenlicht, die Programm- und Unternehmenspolitik, die zu diesen Sendungen führt, ist der Öffentlichkeit jedoch kaum bekannt. – Hier zeigt sich auch die Schwäche der Trägerschaft der SRG, die sich aus Vereinsmitgliedern und nebenamtlich besetzten Gremien zusammensetzt, gegenüber der professionellen Organisation: Die Trägerschaft scheint nicht in der Lage zu sein, die Rundfunkanstalt so zu beeinflussen, dass diese von der Öffentlichkeit getragen wird.

#### 6.22.2 *Finanzhaushalt*

Die SRG betreibt seit Jahren eine Haushaltspolitik, die betriebswirtschaftlich gesehen ausserordentlich komfortabel ist. Insbesondere nimmt die SRG eine Eigenfinanzierung ihrer Investitionen vor, wie dies konsolidierten, angesehenen Unternehmen der Privatwirtschaft unseres Landes nicht möglich wäre.

Die Voranschläge der SRG sind in letzter Zeit immer so gestaltet worden, dass das Rechnungsergebnis jeweils besser ausfiel als budgetiert. Dies entspricht der verständlichen Tendenz eines Unternehmens, das seine Preise aufgrund von Budgetzahlen bestimmen lässt, auf der Aufwandseite einen gewissen Spielraum zu schaffen und auf der Einnahmenseite zurückhaltend zu schätzen. Andererseits deuten die besseren Rechnungsergebnisse auch auf echte Sparanstrengungen und auf die Zurückstellung von Projekten der Programmverbesserung.

Die SRG macht für das zugegebene Ungenügen der mittelfristigen Finanzplanung in erster Linie die Unsicherheit über die Höhe der Empfangsgebühren verantwortlich, die vom Bundesrat festgesetzt werden.

Die wichtigsten Grundlagen zur modernen Führung des Finanzhaushaltes ist durch die Einführung der Kostenrechnung im Anschluss an den Hayek-Bericht nun weitgehend verwirklicht. Das Rechnungswesen der SRG verfügt heute über eine Kostenstellen- und eine Kostenträgerrechnung. Dies gestattet auch, entsprechend einer Definition der Kostenstellen nach Aufgabengruppen, den Gesamtaufwand der SRG nach Programm, Produktion, Verwaltung und Trägerschaft aufzugliedern, was die Transparenz des Finanzhaushaltes zumindest erhöht. Die richtige Definition der Kostenträger bleibt dabei freilich immer eine Ermessensfrage, die je nach dem Zweck, dem die Kostenrechnung dienen soll, unterschiedlich beantwortet wird.

Die Kostenrechnung der SRG ist – im Unterschied etwa zu jener der PTT – noch als Teilkostenrechnung aufgebaut. Die Kostenrechnung wird heute nur für die wichtigeren Positionen geführt. Angestrebt wird jedoch eine Vollkostenrechnung, die die gesamte Unternehmung erfasst.

Die SRG verfügt über ein internes, unabhängiges Finanzinspektorat, das unmittelbar dem Zentralvorstand untersteht und dessen Finanzkommission Bericht erstattet. Nach Ansicht der Generaldirektion könnte das Finanzinspektorat jedoch wirksamer arbeiten, wenn es statt dessen der Unternehmensleitung zugeordnet wäre. (Diese Auffassung wird von Seiten der Aufsichtsbehörde bestritten.) Ein Ausbau des Finanzinspektorats zu einem Führungsinstrument wird von der Generaldirektion jedoch abgelehnt, da dies die normalen Kontrollen des Inspektorates weit übersteigen würde.

Schliesslich hat die SRG als Stabsstelle noch ein Controlling, das die Budgets zusammenstellt und die Analysen aufgrund der Kostenrechnung vornimmt.

### 6.22.3 *Personalpolitik*

Die Aufwendungen der SRG setzen sich zu 80% aus direkten oder indirekten Personalkosten zusammen (ca. 50% fest Angestellte, 16% Honorarmitarbeiter, Rest indirekte Personalkosten). Internationale Vergleiche zeigen, dass der Personalbestand der SRG eher bescheiden ist. Der Personalzuwachs um 210 Stellen seit 1975 ist nach Angaben der SRG darauf zurückzuführen, dass Honorarmitarbeiter, die während drei Jahren regelmässig eingesetzt worden sind, Anspruch auf eine feste Anstellung haben. Dies soll jedoch keine finanziellen Auswirkungen für die SRG haben. – Der Personalbestand der Generaldirektion konnte längerfristig gehalten, nach einer Zunahme im Jahre 1976 sogar wieder etwas vermindert werden. Dafür sind die Regionaldirektionen aufgebaut worden.

Die Stellung des SRG-Personals ist mit dem Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages 1978 merklich verbessert worden. Die Mehraufwendungen für 1979 (ohne Teuerungszulage) werden von der SRG auf rund 2 Millionen Franken geschätzt. Die künftigen Folgekosten sind noch nicht bekannt. Für die Honorarmitarbeiter sind die Verhandlungen noch im Gange.

Die SRG rechnete in den letzten Jahren mit einem Zuwachs des Personal- und Honoraraufwandes für Radio und Fernsehen um mehr als 10%, wovon infolge der grossen Zahl junger Mitarbeiter 2,5% auf Beförderungen entfallen.

Die SRG versucht, eine zurückhaltende Personalpolitik zu betreiben. Allerdings konnten die Vertreter der SRG anlässlich ihrer Anhörung durch die Geschäftsprüfungskommission die wiederholte Frage nicht beantworten, ob die Gefahr bestehe, dass die Personalforderungen und der Personalzuwachs die Gebührenerhöhung absorbieren.

## 6.23 **Ausübung der Bundesaufsicht über die SRG**

### 6.23.1 *Im Allgemeinen*

Die Ausübung der Bundesaufsicht ist dem Dienst für Radio und Fernsehen im Generalsekretariat des EVED übertragen. Der Dienst

zählt zwei Personen, die der eigentlichen Aufsicht weniger als die Hälfte ihrer Arbeitszeit widmen können, da sie noch andere Aufgaben zu erfüllen haben (Verfassungsartikel, Medienkonzept, Kabelfernsehen, Satellitenübertragung, internationale Organisationen). Je nach Sachgebiet kann dieser Dienst Stellungnahmen des Personalamtes, der Finanzverwaltung oder der Finanzkontrolle einholen. Teilweise übernimmt das EVED hier eine Briefkastenfunktion. Auf die Praxis des Dienstes ist bereits unter Ziffer 2.1.2 hingewiesen worden. Die Vertreter des Dienstes glauben, im internationalen Vergleich eine strenge Aufsicht auszuüben.

Die Programmaufsicht wird im wesentlichen vom einen der beiden Beamten durchgeführt. Sie erfolgt vor allem in der Form der Beurteilung von Beschwerden, für welche neuerdings eine begutachtende Kommission bestellt worden ist, die aber nicht als unabhängige Beschwerdeinstanz mit Entscheidungsbefugnis ausgestattet ist. Nach Ansicht des Bundesamtes für Justiz fehlt für eine solche Beschwerdeinstanz heute die Verfassungs- und Gesetzesgrundlage. Die Aufsichtsbeschwerde richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz notwendigerweise an das Departement und kann nicht durch ein anderes Verfahren ersetzt werden.

Das Verhältnis zwischen der SRG und den mit der Aufsicht betrauten Bundesstellen ist von einigen Spannungen gekennzeichnet. Während die Generaldirektion der SRG mit dem zuständigen Beamten der Finanzkontrolle, der zugleich Obmann der Kontrollstelle der SRG ist, im besten Einvernehmen steht, wehrt sie sich gegen jede Einwirkung durch das Personalamt.

Die SRG wehrt sich gegen Versuche, ihr Unternehmen mit einer Verwaltung zu vergleichen. Aufgaben, Struktur und Personal der SRG unterscheiden sich zu sehr von einer Administration. Daher lehnt der Generaldirektor z.B. den Rückschluss auf die Rationalisierungsmöglichkeiten bei der SRG ab, den der Vorsteher des EVED aus den eigenen Erfahrungen mit dem Personalstopp zieht.

Die Beharrlichkeit, mit welcher der Generaldirektor der SRG sich einer Verstärkung der Bundesaufsicht zu entziehen sucht, zeigt sich z. B. in der Reaktion auf die Vorbehalte, die bei der Genehmigung des Voranschlages 1979 durch das EVED angebracht worden sind: Die Generaldirektion gedenkt zwar von den Vorbehalten Kenntnis zu nehmen, sich im übrigen aber auf die Genehmigung des Budgets abzustützen. Sie ist von ihrer eigenen Geschäftsführung zu sehr überzeugt, um davon abzuweichen. Es wäre Sache der Aufsichtsbehörde, die Aufsicht anders auszuüben.

Einen ähnlichen Eindruck vermittelt auch die Antwort des Generaldirektors auf den Brief des Vorstehers des EVED an die Bundesvertreter in den Gremien der SRG: Die Einwände des Bundesrates werden kaum ernst genommen, sondern zurückgewiesen.

Ein letztes Beispiel: Nachdem ein erstes Gesuch um eine Gebührenerhöhung 1975 vom Delegierten für die Preisüberwachung abgelehnt worden war, wandte sich die SRG 1977 mit dem zweiten Gesuch nicht mehr an ihn, sondern an das EVED, ohne den Preisüberwacher gleichzeitig anzugehen.

### 6.23.2 *Finanzaufsicht*

Die Finanzaufsicht des Bundes über die SRG wird vor allem im Rahmen der Genehmigung von Voranschlag und Rechnung ausgeübt. Da das Generalsekretariat EVED über keinen Spezialisten im Finanzwesen verfügt, hat es für diese Prüfungen einen Beamten der Eidg. Finanzkontrolle beigezogen, der heute zugleich als Vertreter des Bundes Obmann der Kontrollstelle der SRG ist. Dessen gesamte Tätigkeit für die SRG beansprucht jedoch nicht mehr als fünf bis zehn Prozent seiner Arbeitskraft. Die Doppelstellung dieses Beamten erhöht einerseits seine Sachkenntnisse, andererseits vermindert sie die Kontrollwirkung der Bundesaufsicht, die eigentlich zu jener der Kontrollstelle der SRG hinzutreten sollte.

Das EVED ist in Finanzfragen vollständig auf eine Unterstützung angewiesen. Es beschränkt sich in der Regel darauf, allfällige Bemerkungen der Finanzkontrolle an die SRG weiterzuleiten. Zumindest für die letzten zwei Jahre kann die Aufsichtsbehörde jedoch keine nennenswerten Bedingungen oder Auflagen vorweisen, mit denen die Genehmigung des Voranschlages oder der Rechnung verbunden worden wäre. Eine Ausnahme gilt lediglich für den Beschluss des Bundesrates zur Gebührenerhöhung und für die jüngste Genehmigung des Voranschlages für 1979:

Der Beschluss des Bundesrates vom 10. Mai 1978 über die Gebührenerhöhung ist mit dem Auftrag an die SRG verbunden, «jährlich einen Bericht über den Ausbau und die Verbesserung der Programme vorzulegen, der auch genaue Auskunft gibt über die Entwicklung des Personalsektors, sowie über die längerfristigen Entwicklungsperspektiven ihres Haushaltes inkl. Straffung des Aufwands und strukturellen Verbesserungen». Hinter dieser Berichterstattungspflicht stehen zweifellos entsprechende Anforderungen des Bundesrates an die Geschäftsführung der SRG. Ob diese von deren Generaldirektion auch als solche anerkannt und erfüllt werden, wird sich erst weisen. Der Bundesrat hat in seinem neuen Gebührenentscheid vom 4. Juli 1979 darauf verzichtet, seine Forderungen deutlicher zu formulieren.

Bei der Genehmigung des Voranschlages für 1979 beanstandet das EVED mit Brief vom 21. Juni 1979 unter anderem die starke Zunahme des gesamten Betriebsaufwandes. Es richtet erneut einen dringlichen Appell an die SRG, weitere Sparanstrengungen zu unternehmen.

Besondere Fragen der Finanzaufsicht stellt die Errichtung eines *Baufonds* durch die SRG. Dieser wurde 1965 vom Zentralvorstand gegründet und seither mit der Hälfte der Nettoeinnahmen aus der Fernseh-

werbung gespiesen. Er ermöglicht der SRG, demnächst ihr Bau- und Investitionsprogramm ohne Fremdgelder abzuschliessen. Alle Neubauten und die Radiostudios, die von den Regionalgesellschaften übernommen werden, können auf diese Weise sofort ganz abgeschlossen werden.

Obwohl dieser Fonds – im Gegensatz zum ungleich unbedeutenderen zentralen Reservefonds – keine Grundlage in der Konzession hat, wurde er von der Aufsichtsbehörde in der Abschreibungsordnung vom 1. Juni 1973 genehmigt. Durch die Ausscheidung beträchtlicher Summen konnte einerseits die Sparsamkeit der SRG gefördert und eine beträchtliche Verschuldung vermieden werden. Andererseits führt der Baufonds dazu, dass die SRG seit 1965 höhere Empfangsgebühren einnimmt, als betrieblich erforderlich wäre. Die bisherigen Radio- und Fernsehempfänger hatten einen Investitionsaufwand zu tragen, der erst künftigen Empfängern zugute kommt. Ob dieses Vorgehen mit dem Kostendeckungsprinzip der Konzession (Artikel 21 Absatz 2) vereinbar ist, wurde von der Aufsichtsbehörde nie geprüft. Ebensov wenig wurde die Frage untersucht, ob der Baufonds eine unzulässige Umgehung des zentralen Reservefonds ist, über den die SRG – im Gegensatz zum Baufonds – nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde verfügen darf. Die gleiche Frage stellt sich in bezug auf den Ausgleichsfonds, der heute eine Aufgabe erfüllt, die ursprünglich wohl dem zentralen Reservefonds zugedacht war.

Im Rahmen der Finanzaufsicht interessiert schliesslich noch das *Verhältnis von SRG und PTT*. Bekanntlich werden der SRG die Sendeanlagen und die technische Studioausrüstung von den PTT zur Verfügung gestellt, die dafür 30% der Empfangsgebühren zurückbehalten. Diese Arbeitsteilung ist in zweierlei Hinsicht umstritten:

Der Verteilschlüssel gestattet den PTT beim gegenwärtigen Investitionsprogramm nicht, alle Kosten zu decken, die daraus anfallen. Damit entsprechend der Forderung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte die volle Kostendeckung erreicht werden kann, ist entweder der Schlüssel anzupassen oder das Investitionsprogramm zu reduzieren. Die SRG erhebt demgegenüber den Anspruch, die PTT habe das Defizit im Sinne einer gemeinwirtschaftlichen Leistung – ähnlich den defizitären Zeitungsposttaxen – auf sich zu nehmen.

Innerhalb der SRG ist zudem die Arbeitsteilung als solche umstritten. Die Technische Direktion und die Regionaldirektionen sind der Meinung, die Programmschaffenden der SRG würden durch die Ausrüstung der Studios durch die PTT stark eingeschränkt. Sie würden es begrüssen, wenn die SRG ihre Studios selber einrichten könnte. Die SRG ist allerdings nicht bereit, den Mehraufwand hieraus, der ungefähr dem Defizit der Radio- und Fernsehrechnung der PTT entspricht, zu tragen, und fordert entweder 4% mehr Gebührenanteil oder eine um 5% erhöhte Empfangsgebühr. – Der ganze Fragenkreis wird gegenwärtig zwischen SRG und PTT erörtert.

### 6.23.3 *Aufsicht im Personalsektor*

Der Umfang der Bundesaufsicht über die SRG ist auf dem Gebiete der Personalpolitik wohl am meisten umstritten. Das Generalsekretariat EVED holt jeweils Stellungnahmen des Personalamtes ein, wenn es darum geht, den Aufwand der SRG im Personalbereich oder Fragen der Harmonisierung der Personalvorschriften der SRG mit jenen des Bundes zu beurteilen.

Nach Ansicht der SRG und der Aufsichtsbehörde ist jene in der Gestaltung der Personalpolitik frei, mit Ausnahme der in Gehaltsordnungen oder Gesamtarbeitsverträgen enthaltenen Besoldungsskala, die der Aufsichtsbehörde zu unterbreiten ist. Entsprechend gering sind denn auch die Unterlagen, über die das EVED zu Fragen der Personalpolitik verfügt. Vor allem aber verhandelt die SRG selbständig mit den Personalverbänden über Gesamtarbeitsverträge, ohne die Aufsichtsbehörde oder das Personalamt beizuziehen.

Dieser Umstand erschwert es dem Eidgenössischen Personalamt, den Auftrag zur Harmonisierung der Personalverhältnisse, den es vom Bundesrat erhalten hat, in bezug auf die SRG zu erfüllen. Die restriktive Interpretation der Aufsichtspflicht durch das EVED, die mangelhafte *Information des Personalamtes und einige daraus erwachsene Missverständnisse* haben zu einer bedauerlichen Konfrontation zwischen SRG und Personalamt geführt.

Harmonisierung der Personalvorschriften bedeutet nicht Gleichschaltung im Einzelfall, sondern Übertragung der grundsätzlichen Bundesnormen. Dies bedeutet Annäherung in den Realloohnerhöhungen, Teuerungszulagen, Grundvergütungen und Zulagen, sowie in bezug auf Arbeitszeit, Ferien, Pensionierungsalter sowie bei der Einreihung gewisser Ämter, die als Richtmass dienen können. Dieser Forderung des Personalamtes stellt die SRG die Auffassung gegenüber, sie sei ihren Pflichten aus der Konzession dadurch in hinreichender Weise nachgekommen, dass der heutige Direktor des Personalamtes 1965 eingeladen worden sei, alle Positionen der SRG mit vergleichbaren Stellen beim Bund abzustimmen. Das Personalamt hält hierzu jedoch fest, dass es bloss um Auskunft über Schlüsselpositionen der Ämterklassifikation des Bundes ersucht worden sei, dass es aber von den Folgen, die die SRG aus diesen Auskünften gezogen hat, nie Kenntnis erhalten habe.

### 6.23.4 *Neuredaktion der Konzession*

Der Bundesrat hat die Konzession, die Ende 1979 ausläuft, nicht um fünf, sondern bloss um drei Jahre verlängert und sich vorbehalten, den Wortlaut der Konzession den veränderten rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen anzupassen.

Ein Entwurf vom 12. Juni 1979 schloss neu die Genehmigung des Finanzplans ein, verzichtete jedoch auf die Kompetenz der Aufsichtsbehörde zum Erlass von Weisungen für die Rechnungsführung. Der zen-

trale Reservefonds wurde nicht mehr geregelt und die Erwähnung des Kostendeckungsprinzips entfiel. Das Einsichtsrecht der Aufsichtsbehörde wurde allgemein gefasst und der Beizug von Fachinstanzen des Bundes ausdrücklich erwähnt. Die Genehmigung der Besoldungsordnung blieb jedoch weiterhin auf die Besoldungsskala – neu unter Einschluss der Zulagen – beschränkt.

(Ein neuer Konzessionsentwurf vom 7. Januar 1980 behebt die meisten der hier geltend gemachten Mängel des ersten Entwurfes. Insbesondere ist das Weisungsrecht der Aufsichtsbehörde für die Rechnungsführung wieder aufgenommen worden und das Kostendeckungsprinzip ist wieder erwähnt. Der zentrale Reservefonds bleibt zwar unerwähnt, doch sind die Grundsätze der Reservenbildung innert Jahresfrist seit dem Inkrafttreten der neuen Konzession der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung zu unterbreiten. Der Forderung nach einer vermehrten Harmonisierung der Besoldungsordnung wird in gewissem Umfang dadurch entsprochen, dass neben den Gehaltsordnungen ausdrücklich auch die Zulagenordnungen genehmigungspflichtig erklärt werden.)

## **6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### **6.31 Schlussfolgerungen**

Die vorstehenden Feststellungen gestatten noch keine abschliessende Beurteilung dessen, was als angemessene Bundesaufsicht über die SRG zu gelten hat. Dieser Bericht hat zum Zweck, im Zeitpunkt der Gebührenerhöhung, der Statutenrevision und der Neuredaktion der Konzession kurzfristig realisierbare Anregungen zu vermitteln. Die Untersuchung ist damit nicht endgültig abgeschlossen. Insbesondere die Fragen der Unternehmensplanung und der Bundesaufsicht sollen weiter verfolgt werden.

Die Kommission gelangte am 1. Oktober 1979 zu folgenden Schlussfolgerungen:

Die Bundesaufsicht über die SRG im betrieblichen und finanziellen Bereich ist ungenügend. Sie erstreckt sich nicht auf die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung als ganzes, sondern beschränkt sich auf einzelne Aspekte. Die Anwendung der Konzession wird nicht umfassend geprüft. (Dazu müsste auch die Prüfung der Frage gehören, ob die Strukturen und Aufgaben der Trägerorganisation im Sinne der Konzession ausgestaltet werden.)

Die Finanzaufsicht wird fast ausschliesslich vom Obmann der Kontrollstelle der SRG wahrgenommen, da die Aufsichtsbehörde nicht über den erforderlichen Spezialisten verfügt. Dies muss als Mangel gewertet werden.

Die Aufsicht über die Personalpolitik kann nur in beschränktem Umfang und auf indirektem Wege durch das Personalamt wahrgenommen werden.

Die Aufsichtsbehörde ist nicht immer in der Lage, der SRG mit der nötigen Sachkenntnis und Festigkeit gegenüberzutreten; möglicherweise läuft sie Gefahr, sich zum Teil mit der SRG zu identifizieren.

Die Mittel zur Durchsetzung der Aufsicht erweisen sich als zu schwach. Die Reaktionen der SRG auf einzelne Akte der Bundesaufsicht sind, wie die Beispiele in diesem Bericht zeigen, nicht immer angemessen. Die üblichen eidgenössischen Umgangsformen werden bei der SRG nicht recht verstanden.

Die Vertreter des Bundes in den Gremien der SRG erhalten – wie dies in ähnlichen Fällen üblich ist – keine Weisungen des Bundesrates für die Ausübung ihres Mandates. Die Erfahrung zeigt, dass sie die Aufsicht des Bundes über die Anwendung der Konzession nicht ersetzen können.

Die Trägerorganisation der SRG insgesamt hat bisher nicht jenes Durchsetzungsvermögen gezeigt, das erforderlich wäre, damit der Bund seine Aufsicht im Vertrauen auf die demokratische Struktur der SRG und die internen Kontrollen beschränken könnte.

Die professionelle Organisation selber mag zwar insgesamt gut funktionieren, doch fehlt ihr zum Teil noch jene Transparenz der Aufsicht und der Öffentlichkeit gegenüber, die das Vertrauen in die Geschäftsführung der SRG erst begründen könnte. Als Monopolbetrieb muss die SRG nicht nur zur eigenen Zufriedenheit arbeiten, sondern auch dem Bund und der Öffentlichkeit dartun, dass sie das Monopol und die Gebühren wirtschaftlich verwaltet. – Dazu wird die Unternehmungsplanung einen wertvollen Beitrag leisten können, wenn sie – wie von der SRG in Aussicht gestellt – 1980 veröffentlicht wird.

Eine umfassende Unternehmungsplanung, die eine frühzeitige Verknüpfung von Sach- und Finanzplänen herstellt, ist aber auch notwendig, um der Generaldirektion der SRG die Führung und um dem Bund die Aufsicht zu erleichtern. Heute sind die Unterlagen dazu noch immer unvollständig.

Der Überblick über den Finanzhaushalt der SRG ist durch die Einführung der Kostenrechnung erleichtert worden. Allerdings sind die Kostenstellen nicht im Hinblick auf die Bedürfnisse der Bundesaufsicht definiert worden. Auch wenn die Kostenrechnung z. B. zeigen sollte, dass die Mehreinnahmen aus der jüngsten Gebührenerhöhung in erster Linie für das Programm eingesetzt werden, wäre damit nicht dargetan, dass dabei kein versteckter Verwaltungsaufwand gefördert wurde. Hiefür müsste die Betriebsrechnung im einzelnen analysiert werden.

Die Generaldirektion lehnt es ab, das Finanzinspektorat zu einem eigentlichen Führungsinstrument auszubauen. Dennoch könnte gerade ein geschickter Einsatz des Inspektorats und der Controlling-Stelle die Führungsprobleme der SRG lösen helfen.

Die gewünschte Harmonisierung der Personalvorschriften stösst sich an der Selbstbeschränkung der Aufsicht und an der Selbständigkeit der SRG beim Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen. Ohne Beizug von Vertretern des Personalamtes fehlt der Geschäftsleitung der SRG der notwendige Rückhalt durch den Bund. Angesichts der Möglichkeit, höhere Personalkosten auf Gebührenerhöhungen zu überwälzen, muss es der SRG schwer fallen, die Personalverbände von der Notwendigkeit der Gleichstellung mit dem Bundespersonal zu überzeugen.

Trotz Bemühungen um eine sparsame Personalpolitik der SRG besteht heute die Gefahr, dass die jüngste Gebührenerhöhung von den wachsenden Personalkosten weitgehend aufgebraucht wird, wobei diese Kosten nur zum Teil auf Programmschaffende entfallen, die zur Verbesserung der Sendungen neu benötigt werden.

Die Errichtung des Baufonds der SRG muss zwar als betriebswirtschaftlich zweckmässige Massnahme gewertet werden. Die Aufsichtsbehörde hat jedoch bei der Genehmigung dieses Fonds zu wenig geprüft, ob dadurch die Konzession verletzt wird. Eine genauere Abklärung hätte vermutlich zur Bejahung dieser Frage geführt.

Das Verhältnis von PTT und SRG bedarf noch näherer Abklärungen. Es stellt sich die Frage, ob die SRG in der Lage wäre, dank der jüngsten Gebührenerhöhung die Kosten der Studioausrüstungen selber zu tragen. Ob die Forderung nach grosszügigerer Studioausrüstung berechtigt ist, müsste allerdings noch sorgfältig geprüft werden.

Die Neuredaktion der Konzession (in der Fassung vom 12. Juni 1979) bringt neben einigen Verbesserungen auch einige Abschwächungen der Aufsicht.

## **6.32 Empfehlungen**

Dem Bundesrat werden gestützt auf diese Feststellungen und Schlussfolgerungen die folgenden Empfehlungen unterbreitet:

1. Der Dienst für Radio und Fernsehen sollte durch einen Spezialisten auf dem Gebiete des Finanzwesens verstärkt werden.
2. Dem Dienst für Radio und Fernsehen sollte ein beratender verwaltungsinterner Ausschuss zugeordnet werden, der zumindest je einen Vertreter der Eidg. Finanzkontrolle und des eidg. Personalamtes umfasst und dem die Einsichtsrechte der Aufsichtsbehörde zukommen.
3. Im Rahmen der Bundesaufsicht sollte die Stärkung der Trägerorganisation gefördert werden. Insbesondere sollte die SRG angehalten werden, die Programmaufsicht durch die Trägerschaft (vor allem die Regionalgesellschaften) wirksam auszubauen, wofür die neuen Statuten eine Grundlage bilden.
4. Die Schaffung einer beratenden Beschwerdekommission ist für den Augenblick zu begrüssen. Zu wünschen bleibt jedoch, dass

- auf der Grundlage des geplanten Verfassungsartikels über Radio und Fernsehen möglichst bald eine unabhängige Beschwerdeinstanz für Programmfragen geschaffen werden kann.
5. Der Bundesrat sollte der SRG unmissverständlich klar machen, welche Erwartungen er mit der Gebührenerhöhung verbindet, so dass deutlich wird, dass der Gebührenanspruch der SRG von der Erfüllung dieser Bedingungen (v. a. in bezug auf Programmverbesserungen) abhängt.
  6. Die SRG sollte ersucht werden, für die Gültigkeitsdauer des Gesamtarbeitsvertrages von 1978 die Gesamtheit der jährlich anfallenden Folgekosten zu errechnen (einschliesslich der Kosten des zweiten Besoldungsmaximums, jedoch ohne Einbezug der Teuerung).
  7. Die SRG sollte angehalten werden, ihre Unternehmungsplanung beschleunigt zu verwirklichen und umfassend zu veröffentlichen.
  8. Zur Entlastung der Aufsichtsbehörde sollte die SRG veranlasst werden, ihre innerbetriebliche Finanzaufsicht noch zu verstärken. Insbesondere ist zu prüfen, ob das bestehende Finanzinspektorat verstärkt und ob ihm der direkte Verkehr mit der Aufsichtsbehörde geöffnet werden kann.
  9. Die SRG sollte veranlasst werden, sich grundsätzlich an die Besoldungsordnung und die personalrechtlichen Vorschriften des Bundes zu halten. Dabei geht es um eine vermehrte Harmonisierung im Sinne einer grundsätzlichen Anlehnung (z. B. in bezug auf Realloohnerhöhungen, Einreihung der Ämter); einzelne Abweichungen und Rücksichtnahmen auf besondere Verhältnisse der Medienschaffenden stören nicht. – Die Konzession sollte in diesem Punkt präzisiert werden. Vor allem sollte festgehalten werden, dass bei der Genehmigung der Gehaltsordnung auch die weiteren Massnahmen zugunsten des Personals zu würdigen sind. Sodann sollte die SRG verpflichtet werden, die Forderungen der Personalverbände zu Beginn der Verhandlungen der Aufsichtsbehörde zur Stellungnahme zu überweisen.
  10. Der Baufonds der SRG sollte nach Abschluss des Gebäudeprogrammes der SRG aufgelöst werden; die Abschreibungsordnung sollte bereits vorher entsprechend geändert werden.
  11. Die Aufsichtsbehörde sollte zusammen mit SRG und PTT prüfen, ob die Arbeitsteilung bei der Ausrüstung der Studios der SRG noch sinnvoll ist.

## 6.4 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat wurde eingeladen, der Geschäftsprüfungskommission bis Mitte März 1980 darüber Bericht zu erstatten, welche Folge er diesen Empfehlungen gegeben habe. Mit Schreiben vom 17. März 1980 nahm er wie folgt Stellung:

## 6.41 Grundsätzliche Bemerkungen

- 6.41.1 Ihr Bericht fand nicht nur beim Bundesrat und den Fachdiensten der Bundesverwaltung sowie bei der SRG, sondern auch in der Öffentlichkeit grosse Beachtung. Die breite Diskussion entstand deshalb, weil Ihr Bericht grundsätzliche Fragen des Verhältnisses zwischen Staat und Rundfunk-Institutionen berührt. Wir möchten deshalb unserer Stellungnahme zu Ihren konkreten Empfehlungen einige allgemeine Bemerkungen voranstellen.
- 6.41.2 Freie Medien sind ein Grundpfeiler des freiheitlich-demokratischen Staates. Entsprechend hat unser Staat von Anfang an darauf verzichtet, Radio und Fernsehen selber zu betreiben. Er betraute damit eine privatrechtlich organisierte Institution, der er weitgehende Unabhängigkeit einräumte. Dazu gehört auch das Prinzip der Selbstverwaltung. Der Monopolcharakter dieser Institution macht es aber unentbehrlich, dass sie einer Kontrolle unterliegt. Die Kontrolle oder Aufsicht soll nicht in erster Linie der Regierung und den Behörden obliegen, sondern in der Gesellschaft verankert sein. Zu diesem Zweck wurde der professionellen Programminstitution eine demokratisch zusammengesetzte Trägerschaft übergeordnet. Ihr steht es in erster Linie zu, die Aufsicht über die SRG auszuüben. Der Staat nimmt seinen Einfluss in erster Linie über diese Trägerschaft wahr, indem er ihre Statuten genehmigt und in ihre Organe Bundesvertreter abordnet. Die Trägerschaft soll die Kontrolle über die SRG ausüben und durch ihre Öffentlichkeitsarbeit für genügende Information und Transparenz sorgen. Mit Grund wird in Frage gestellt, ob die Trägerschaft diese Aufgaben in den letzten Jahren genügend wahrgenommen hat. Es entstanden zunehmend Misstrauen und Malaise. Die Reaktion des Bundes kann aber nicht einfach darin bestehen, dass er vorhandene Lücken und Mängel in der bestehenden Kontrolltätigkeit durch Ausweitung seiner eigenen Aufsichtstätigkeit ausfüllt. Dies wäre mit dem Prinzip des staatsfernen Rundfunks nicht vereinbar. Der Staat muss vielmehr für eine ausreichende Wirksamkeit der Trägerschaft besorgt sein. Das wird zur Zeit durch Reorganisation der Trägerschaft angestrebt. Diese hat sowohl auf nationaler wie auf regionaler Ebene neue Statuten erhalten. Die Bildung neuer Mitgliedsgesellschaften in allen Landesteilen (ohne Tessin) steht bevor. Wir verweisen hiezu auf unsere Ausführungen zu Empfehlung 3.
- 6.41.3 Das Verhältnis des Bundes zur SRG ist in der Konzession geregelt. Diese umschreibt die Aufgaben der SRG, regelt ihre Organisation und steckt den Grad ihrer Selbständigkeit ab. Art und Umfang der direkten staatlichen Einflussnahme ist in der Konzession abschliessend geordnet. Artikel 4 der Konzession setzt ein Departement (EVED) als Aufsichtsbehörde ein. Die Aufsicht wird ausdrücklich darauf beschränkt, die Einhaltung der Konzession zu überwachen. Dem EVED steht also keine allgemeine, umfassende Kontrolle über alle Vorgänge innerhalb der SRG zu. Wo die SRG im Rahmen der Konzession han-

delt, ist sie selbständig. In diesem Sinne hat das EVED seine Aufsichtstätigkeit als «Rechtsaufsicht» und nicht als «Fachaufsicht» verstanden. Wo die Zuständigkeit zur Aufsicht und Einflussnahme gegeben ist, soll sie effizient und umfassend ausgeübt werden. Soweit sich die Empfehlungen Ihrer Kommission auf diesen Bereich beziehen, haben wir sie sorgfältig geprüft und, wie nachfolgend dargestellt wird, weitgehend berücksichtigt. Der Bericht Ihrer Kommission gab auch Anlass, verschiedene Artikel der Konzession, welche die Finanzaufsicht betreffen, präziser zu fassen. Wie Ihnen bekannt ist, wird die Konzession zurzeit den geänderten rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen angepasst.

## 6.42 Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen

### *Empfehlung 1:*

Der Dienst für Radio und Fernsehen sollte durch einen Spezialisten auf dem Gebiete des Finanzwesens verstärkt werden.

Diese Empfehlung kann nicht kurzfristig realisiert werden. Der Personalstop lässt eine zusätzliche Personalanstellung nicht zu, und zurzeit stehen dem EVED keine freien Stellen zur Verfügung. Es wäre kaum verhältnismässig, einen Beamten ausschliesslich oder vorwiegend mit der Finanzaufsicht über die SRG zu beschäftigen. Das GS EVED wird bestrebt sein, zur Erhöhung seiner Leistungen einen Finanzfachmann aus einer andern Dienststelle des Departements beizuziehen.

### *Empfehlung 2:*

Dem Dienst für Radio und Fernsehen sollte ein beratender verwaltungsinterner Ausschuss zugeordnet werden, der zumindest je einen Vertreter der Eidg. Finanzkontrolle und des Eidg. Personalamtes umfasst und dem die Einsichtsrechte der Aufsichtsbehörde zukommen.

Diese Empfehlung wurde verwirklicht. Seit anfangs 1980 besteht ein institutionalisierter Ausschuss, in dem neben dem Dienst für Radio und Fernsehen des EVED die Eidg. Finanzverwaltung, die Eidg. Finanzkontrolle und das Eidg. Personalamt vertreten sind. Alle Geschäfte der Finanzaufsicht über die SRG werden künftig in diesem Ausschuss behandelt. Um eine Verwischung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu vermeiden, bleibt aber das EVED gegenüber der SRG ungeteilte Aufsichtsbehörde.

### *Empfehlung 3:*

Im Rahmen der Bundesaufsicht sollte die Stärkung der Trägerorganisation gefördert werden. Insbesondere sollte die SRG angehalten werden, die Programmaufsicht durch die Trägerschaft (vor allem die Regionalgesellschaften) wirksam auszubauen, wofür die neuen Statuten eine Grundlage bilden.

Auch dieser Empfehlung stimmen wir zu. Wie wir in den grundsätzlichen Bemerkungen oben ausgeführt haben, messen wir der Stärkung der SRG-Trägerschaft grosse Bedeutung zu. Anlässlich der Genehmigung der neuen zentralen Statuten der SRG haben wir diesem Punkt besondere Beachtung geschenkt (offene Mitgliedsgesellschaften, Vermehrung der Zahl der Mitgliedsgesellschaften, klare Funktionsum-schreibung für die Trägerschaft und die professionelle Organisation, verbesserte Repräsentativität der Vorstände und Delegiertenversamm-lungen, Wahrung der Ernennungsrechte des Bundesrates). Die Trägerschaft hat ihre Programmaufsicht verstärkt, indem künftig sie die Programmbeschwerden behandelt und nicht mehr die profession-elle Organisation. Auch bei der bevorstehenden Neuredaktion der Konzession werden wir diesem Punkte selbstverständlich Rechnung tragen.

#### *Empfehlung 4:*

Die Schaffung einer beratenden Beschwerdekommision ist für den Augenblick zu begrüssen. Zu wünschen bleibt jedoch, dass auf der Grundlage des geplanten Verfassungsartikels über Radio und Fernsehen möglichst bald eine unabhängige Beschwerdeinstanz für Programmfragen geschaffen werden kann.

Wir begrüssen die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz. Nach Abklärungen im Bundesamt für Justiz kann diese Neuerung nur aufgrund einer gesetzlichen Grundlage eingeführt werden. Bereits der im Jahre 1976 abgelehnte Verfassungsartikel für Radio und Fernsehen sah eine unabhängige Beschwerdeinstanz vor. Sie wird auch in den Entwurf zur neuen Vorlage aufgenommen. Die Motion Guntern gibt uns Anlass, alle Möglichkeiten einer Übergangslösung abzuklären. Jedenfalls können wir mit der bereits eingesetzten beratenden Beschwerdekommision wertvolle Erfahrungen sammeln.

#### *Empfehlung 5:*

Der Bundesrat sollte der SRG unmissverständlich klar machen, welche Erwartungen er mit der Gebührenerhöhung verbindet, so dass deutlich wird, dass der Gebührenanspruch der SRG von der Erfüllung dieser Bedingungen (v. a. in bezug auf Programmverbesserungen) abhängt.

Der Ausbau und die Verbesserung der Programme standen von Anfang an im Zentrum bei der Behandlung der Gebührenerhöhung. Wir haben der SRG deutlich zu verstehen gegeben, dass der Hauptteil des Mehrertrages der Produktion und der Anreicherung der Programme zufließen muss. Die geltende Rechtslage lässt es aber nicht zu, dass ihr der Bundesrat bestimmte Sendungen, Sendungsarten oder Sendezeiten vorschreibt. Wir haben die SRG verpflichtet, dem Bundesrat jährlich Bericht zu erstatten über den Ausbau und Verbesserung der Programme. Der Voranschlag der SRG für das Jahr 1980 lässt erkennen, dass sie den Erwartungen des Bundesrates Rechnung trägt. Auch

der neue Strukturplan des Fernsehens DRS enthält einen Ausbau der Programmleistungen. Wie weit damit eine Qualitätsverbesserung verbunden ist, bleibt abzuwarten.

*Empfehlung 6:*

Die SRG sollte ersucht werden, für die Gültigkeitsdauer des Gesamtarbeitsvertrages von 1978 die Gesamtheit der jährlich anfallenden Folgekosten zu errechnen (einschliesslich der Kosten des zweiten Besoldungsmaximums, jedoch ohne Einbezug der Teuerung).

Die aus dem neuen Gesamtarbeitsvertrag 1978 jährlich anfallenden Folgekosten beziffern sich auf 1962000 Franken. Sie setzen sich aus 11 verschiedenen Positionen zusammen. Am grössten ist der Mehraufwand von rund 800 000 Franken für die Arbeitszeitverkürzung. Zu diesen Folgekosten kommt künftig ein Betrag für Sozialmassnahmen zugunsten der Honorarmitarbeiter hinzu. Die Verhandlungen sind noch im Gang. Es besteht zwar nach Artikel 32 Abs. 3 des Gesamtarbeitsvertrags der SRG ein «2. Besoldungsmaximum», jedoch sind lediglich in Ausnahmefällen Beförderungen ad personam möglich, die vom Zentralvorstand zu genehmigen sind. Diese Art der qualifikationsbezogenen Beförderung hat die SRG 1975 eingeführt. Seither erfolgten insgesamt 78 Beförderungen (= 2,6% des Personalbestandes) mit jährlichen Folgekosten von rund Fr. 200 000.-.

Demgegenüber hätten die Forderungen der Personalverbände einen zusätzlichen jährlichen Mehraufwand von 26,9 Mio ergeben.

*Empfehlung 7:*

Die SRG sollte angehalten werden, ihre Unternehmensplanung beschleunigt zu verwirklichen und umfassend zu veröffentlichen.

Bereits im Beschluss vom 10. Mai 1978 über die Gebührenerhöhung haben wir die SRG beauftragt, «die längerfristigen Entwicklungsperspektiven ihres Haushalts inkl. Straffung des Aufwandes und strukturelle Verbesserungen» aufzuzeigen. Die SRG teilt Ende 1979 dazu mit, dass die Formulierung der Unternehmenspolitik im Frühjahr 1980 abgeschlossen und veröffentlicht werden wird. Die Planungsinstrumente sollen danach laufend ausgebaut werden.

*Empfehlung 8:*

Zur Entlastung der Aufsichtsbehörde sollte die SRG veranlasst werden, ihre innerbetriebliche Finanzaufsicht noch zu verstärken. Insbesondere ist zu prüfen, ob das bestehende Finanzinspektorat verstärkt und ob ihm der direkte Verkehr mit der Aufsichtsbehörde geöffnet werden kann.

Die innerbetriebliche Finanzaufsicht der SRG ist nicht schlecht ausgebildet. Das Finanzinspektorat umfasst 10 Mitarbeiter und wurde

kürzlich verstärkt durch einen Revisor für EDV-Belange. Das Inspektorat verfasst jährlich 70–80 Berichte, welche der Kontrollstelle zugänglich sind.

Neben dem Finanzinspektorat besteht ein Controlling, das sich aus 6 Mitarbeitern zusammensetzt. Es führt zur Hauptsache Wirtschaftlichkeitsanalysen durch.

Einen direkten Verkehr zwischen der Aufsichtsbehörde und dem SRG-Finanzinspektorat erachten wir in Übereinstimmung mit der Eidg. Finanzkontrolle als unrichtig. Aus grundsätzlichen Überlegungen sollte die innerbetriebliche Kontrolle (durch das SRG-Finanzinspektorat) nicht mit der Kontrolle der Aufsichtsbehörde vermischt werden. Im Sinne unserer grundsätzlichen Bemerkungen ist die Aufsicht eher über die Kontrollstelle zu suchen. Der direkte Kontakt zwischen der Kontrollstelle und dem Inspektorat ist gesellschaftsrechtlich üblich und im Sinne der Aufsicht über die SRG notwendig.

Die Kontrollstelle, der nach der Konzession immer ein Bundesvertreter (Mitarbeiter der Eidg. Finanzkontrolle) angehört, hat Einsicht in alle Unterlagen des Inspektorates und kann ihm auch Aufträge erteilen.

#### *Empfehlung 9:*

Die SRG sollte veranlasst werden, sich grundsätzlich an die Besoldungsordnung und die personalrechtlichen Vorschriften des Bundes zu halten. Dabei geht es um eine vermehrte Harmonisierung im Sinne einer grundsätzlichen Anlehnung (z. B. in bezug auf Realloohnerhöhungen, Einreihung der Ämter); einzelne Abweichungen und Rücksichtnahmen auf besondere Verhältnisse der Medienschaffenden stören nicht. – Die Konzession sollte in diesem Punkt präzisiert werden. Vor allem sollte festgehalten werden, dass bei der Genehmigung der Gehaltsordnung auch die weiteren Massnahmen zugunsten des Personals zu würdigen sind. Sodann sollte die SRG verpflichtet werden, die Forderungen der Personalverbände zu Beginn der Verhandlungen der Aufsichtsbehörde zur Stellungnahme zu überweisen.

Die Harmonisierung der Besoldungsordnung der SRG mit jener des Bundes soll verstärkt werden. Eine volle Gleichstellung der SRG-Bediensteten mit den Bundesbeamten wäre aber nicht angezeigt, da die Voraussetzungen im Unternehmen, die Arbeitsbedingungen und die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt nicht identisch sind. Dienstherr über das SRG-Personal muss sodann die Geschäftsleitung der SRG bleiben.

Zur Verstärkung der Harmonisierung sehen wir vor, in der neuen Konzession zu präzisieren, dass unter «Gehaltsordnung» die Gehaltsskala des Gesamtarbeitsvertrages, die Gehaltsskala der Direktoren, die Funktionsklassifikationen, die Repräsentations- und Kaderzulagen zu verstehen sind. Zudem wird festgehalten, dass die Gehalts-

ordnungen vor ihrer Inkraftsetzung der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

*Empfehlung 10:*

Der Baufonds der SRG sollte nach Abschluss des Gebäudeprogrammes der SRG aufgelöst werden; die Abschreibungsordnung sollte bereits vorher entsprechend geändert werden.

Der Baufonds wird zu Recht nicht weiter gespiesen und nach Verwirklichung der bestehenden Engagements aufgelöst. Nach Art. 22 der neuen Konzession müssen innert eines Jahres nach ihrer Inkraftsetzung die Grundsätze der Bilanzierung, der ordentlichen und ausserordentlichen Abschreibungen, der Reservebildung und Rückstellungen von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Diese Empfehlung ist damit erfüllt.

*Empfehlung 11:*

Die Aufsichtsbehörde sollte zusammen mit SRG und PTT prüfen, ob die Arbeitsteilung bei der Ausrüstung der Studios der SRG noch sinnvoll ist.

Eine neue Arbeitsteilung bei der Ausrüstung der Studios soll zusammen mit SRG und PTT geprüft werden. Der Frage nimmt sich vorerst die Paritätische Kommission SRG/PTT an; sie wird der Aufsichtsbehörde Bericht und Antrag stellen. Kurzfristig konnte dieses Problem nicht gelöst werden, weil es für beide Betriebe finanzielle Konsequenzen hat. Die Voranschläge 1980 sind abgeschlossen.

Ihr Bericht und die hier erläuterten Massnahmen werden es ermöglichen, die Aufsicht über die SRG zu verbessern, ohne dass das staatspolitisch wichtige Prinzip freier und unabhängiger Medien beeinträchtigt wird.

## II

# Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über ihre Inspektionen

## 1. Übersicht

Der Bericht gibt über folgende Inspektionen Auskunft, soweit es die Geheimhaltung gestattet:

- Ausbau des schweizerischen Botschaftsfunknetzes («Orange-Netz») (Bericht vom 10. April 1979). Vgl. Ziffer 2.
- Organisationsüberprüfung beim Bundesamt für Gesundheitswesen (Bericht vom 8. Nov. 1979). Vgl. Ziffer 3.
- Sicherheit der Talsperren (Bericht vom 8. Nov. 1979). Vgl. Ziffer 4.
- Zentrale betriebswirtschaftliche Dienste und Finanzinspektorat der PTT (Bericht vom 8. Nov. 1979). Vgl. Ziffer 5.
- Vereinfachung der Aufsicht über die PTT (Bericht vom 8. Nov. 1979). Vgl. Ziffer 6.

Die Kommission hat daneben noch zahlreiche andere Fragen näher geprüft, von denen einige hier bloss aufgezählt seien:

- Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über die Abwehrmassnahmen in der Schweiz,
- Verhältnis von Generalsekretariat und politischer Direktion im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA),
- Besuch beim Bundesamt für geistiges Eigentum,
- Kontrollfragen zum Personalinformationssystem der Armee (PISA),
- Besuch bei der Nationalbank,
- Stand der Reorganisation beim Bundesamt für Wohnungswesen.

Ferner sei erwähnt, dass eine Anhörung der Leitung und einiger Mitarbeiter der Gruppe für Rüstungsdienste zu einer umfassenderen Inspektion der Organisation der Rüstungsbeschaffung geführt hat, die gemeinsam mit der Kommission des Nationalrates durchgeführt wird.

## 2. Ausbau des Schweizerischen Botschaftsfunknetzes (Orange-Netz)

Gegenstand der Untersuchung ist der Botschaftsfunk als Verbindungsmittel der Landesregierung mit ihren diplomatischen Missionen im Ausland. Dieses Funknetz soll unabhängig von der Übermittlungsbereitschaft der öffentlichen Fernmeldemittel betrieben werden können; es soll deren Kapazität ergänzen und die rasche Übermittlung wichtiger Telegramme sicherstellen. Seine Hauptbedeutung erlangt es in Krisen- oder Kriegszeiten.

### 2.1 Feststellungen (gekürzte Fassung)

Die Schaffung eines Funknetzes zur Sicherstellung unabhängiger Verbindungen zwischen der Landesregierung und den wichtigsten diplo-

matischen Vertretungen im Ausland geht auf die frühen fünfziger Jahre zurück. In den Jahren 1956 und 1957 wurde zwischen der Abteilung für Übermittlungstruppen (heute Bundesamt, BAUEM) im EMD als Beschaffungsinstanz und der Verwaltungsdirektion im EDA (GS EDA) die Reorganisation dieses Funknetzes vereinbart. Der Ausbau des Funknetzes sah drei Phasen vor, wovon die dritte in der Beschaffung automatisch chiffrierender Fernschreiber bestehen sollte.

In den Jahren 1956 bis 1965 sind verschiedene, z. T. von einander abweichende Aufgabenteilungen zwischen BAUEM und GS EDA vorgenommen worden. Danach lag die Verantwortung für die Beschaffung und Installation der Ausrüstungen beim BAUEM.

In den Jahren 1960 bis 1965 wurden vom BAUEM unter Beizug des Radiodienstes EDA Systemversuche mit verschiedenen Geräten durchgeführt. Die Ergebnisse wurden vom BAUEM ausgewertet und führten schliesslich im Dezember 1966/Januar 1967 zum Systementscheid des Waffenchefs der Übermittlungstruppen für die automatische Übermittlung nach dem Zeitdiversity-Verfahren in Sendart F-6. Der Entscheid scheint ohne vorherige Rücksprache mit dem GS EDA gefällt worden zu sein. Er war für die Beschaffung von Funkfernsehern zur Gewährleistung der Verbindungen mit den Botschaften bestimmt, an denen zusätzlich ein Verteidigungsattaché tätig war, weshalb dort mit einem erhöhten Verkehrsvolumen zu rechnen war. Die nachfolgende Beschaffung war entsprechend auch auf jene Bedürfnisse ausgerichtet. Mit dem Rüstungsprogramm 1968/II beschlossen die eidgenössischen Räte in der Folge die Beschaffung von 24 Nachrichtensendern zur Ausrüstung von 12 Schweizer Botschaften.

Das GS EDA, das über die Versuchsergebnisse nachträglich orientiert wurde, erhob anfänglich Einwände wegen der Anforderungen an das Bedienungspersonal in den Botschaften und regte weitere Versuche an. Dennoch wurde die Systemwahl vom BAUEM getroffen. Diese wurde vom GS EDA im nachhinein stillschweigend akzeptiert, als es 1969 das BAUEM um die Beschaffung weiterer Ausrüstungen der gleichen Art ersuchte. Mit dem Rüstungsprogramm 1971 beschlossen in der Folge die eidgenössischen Räte die Beschaffung von 46 Sendern zur Ausrüstung von weiteren 23 Botschaften.

In den beiden Rüstungsprogrammen wurden insgesamt Kredite von 46 Millionen Franken gesprochen. Die gesamten Investitionskosten des Projektes für den Ausbau der dritten Phase (einschliesslich der Beiträge im Rüstungsprogramm 1973, in den Kriegsmaterialbudgets 1973 und 1974 sowie der Baukosten der Send- und Empfangszentralen in der Schweiz) wurden auf rund 90 Millionen Franken veranschlagt. Die Kredite wurden bis heute nicht überschritten.

In den Jahren 1972/73 wurden die ersten Geräte geliefert, wovon zwei vom BAUEM montiert und getestet wurden. Das GS EDA liess daraufhin abklären, ob sich die Botschaftsgebäude, für welche je zwei Sender und Empfänger bestimmt waren, räumlich und bautechnisch

für die Installation der Anlagen eignen. Dabei stellte sich heraus, dass das Gewicht der Stationen die Möglichkeiten zahlreicher Botschaften übersteigt. Daher können diese Botschaften nicht mit dem vorgesehenen Material ausgerüstet werden. Möglichkeiten anderer Verwendung der vorrätigen Sender innerhalb des EMD werden gegenwärtig geprüft.

Angesichts der aufgetretenen Raumprobleme und des seit Jahren gestörten Arbeitsklimas unter den zuständigen Stellen der beiden betroffenen Departemente genügte das 1974 vereinbarte Konzept nicht zur Abwicklung des Projektes. Im Sommer 1975 beantragte der Vorsteher des EDA dem Vorsteher des EMD, es sei eine Expertise über das Projekt anzuordnen. Mitte 1976 legte der Generalstabschef die Angelegenheit der Militärdelegation des Bundesrates vor, die einen interdepartementalen Koordinationsausschuss zur Regelung des weiteren Vorgehens einsetzte. Das Betriebswissenschaftliche Institut und das Institut für technische Physik an der ETH Zürich wurden beauftragt, in einer Expertise das Orange-Netz zu beurteilen. Aufgrund der Ergebnisse der beiden Expertenberichte setzte der Koordinationsausschuss einen Projektleiter und eine Projektkommission ein, welche 1977 die Grundlagen für die Fortsetzung des Projektes festlegte. Bis heute konnte auf diese Weise fast alle Missverständnisse und Reibungen beseitigt werden.

Der Betrieb des – in reduziertem Umfange automatisierten – Orange-Funknetzes ist heute weitgehend geregelt und funktioniert.

## 2.2 Schlussfolgerungen

Zweck und Umfang des Projektes wurden weder zu Beginn noch während der Planung hinreichend umschrieben. Eine Eingrenzung des Auftrages erfolgte weder durch grundsätzliche Rahmenbedingungen des Bundesrates, noch durch genaue Angabe der Benützeranforderungen oder durch ein generelles Pflichtenheft.

Da dem Projekt keine Grenzen gesetzt waren, wuchs es im Laufe der Jahre immer mehr an, ohne dass die dafür notwendige Projektorganisation rechtzeitig geschaffen worden wäre. So kam es, dass ein interdepartementales Geschäft weitgehend auf Sachbearbeiterebene hinunterdelegiert wurde. Es fehlte ein verantwortlicher Gesamtleiter des Projektes, der den Überblick über alle Aspekte des Vorhabens gehabt hätte. Der normale Beschaffungsweg für das Orange-Material wurde verletzt; der Informationsfluss war mangelhaft. Eine zweckmässige Projektorganisation besteht erst seit Ende 1976.

Der *Systemscheid* und die *technische Lösung* entspringen einem technischen Perfektionismus, wie er sich entfalten kann, wenn weder von der Zielsetzung, noch von der Projektorganisation her eine Beschränkung auf das praktisch Brauchbare und Notwendige erzwungen wird. Die getroffene Maximallösung spiegelt die Unfähigkeit der

beteiligten Dienste wieder, interdepartemental Prioritäten zu setzen. Sie entspricht dem verständlichen Bestreben der Verwaltung, durch Schaffung von Überkapazität Engpässe und Reibungen zu vermeiden.

Das *Raumproblem* in den Botschaften, das zum eigentlichen Fallstrick des Projektes geworden ist, wurde lange Zeit vernachlässigt. Unklare Kompetenzregelung und mangelhafte Information unter den Beteiligten führten dazu, dass nie geprüft wurde, ob die geplanten Sendestationen überhaupt installiert werden können. Während das BAUEM das Problem nie erfasst hat, hat das GS EDA es zwar erkannt, ist jedoch darüber hinweggegangen.

Die Anforderungen an das *Bedienungspersonal* wurden nicht rechtzeitig überprüft. Dadurch entstand ein Missverhältnis zwischen der technisch perfektionierten Apparatur und dem nach Zahl und Ausbildung ungenügenden Funkpersonal der Botschaften. Diese unbedachte Folge muss nun mit etlichem Aufwand korrigiert werden.

Beim Streit um die Zuständigkeit für den *Kriegsbetrieb* ging es letztlich um einen Kompetenzstreit als deutlichste Konsequenz der mangelnden Grundkonzeption des Orange-Netzes. Dieses enthält nämlich den Versuch, ein militärisches und ein ziviles Verbindungsnetz in einer einzigen Anlage zu verwirklichen, was zwar sehr rationell und kostensparend ist, jedoch voraussetzt, dass die verschiedenen daran interessierten Behörden ihre Bedürfnisse in allen strategischen Lagen miteinander zu harmonisieren verstehen. Dies stellt bereits in Friedenszeiten hohe Anforderungen an die interdepartementale Zusammenarbeit, die wohl nur erfüllt werden können, wenn sich die betroffenen Departementsvorsteher persönlich dafür einsetzen. Vor allem geht es darum, Verantwortlichkeiten, Mitbestimmungsrecht und Prioritäten im Kriegsbetrieb festzulegen.

Ein finanzieller Rahmen des Projektes wurde weder für die Materialbeschaffung, noch für die Betriebskosten rechtzeitig festgelegt. Ein Kosten-Nutzen-Vergleich wurde auch von der neuen Projektorganisation nicht durchgeführt. Ein solcher wurde erst auf Verlangen der Geschäftsprüfungskommission erstellt. Vom Gesamtaufwand von 84,5 Millionen Franken kann freilich der Grossteil bestimmungskonform eingesetzt werden. Der unmittelbare «Schaden» betrifft vor allem die Sendegeräte samt Zubehör, deren Verwendung noch offen steht.

Der Koordinationsausschuss Orange und die beiden zuständigen Departementsvorsteher haben die Anordnung einer *Administrativuntersuchung* – vorwiegend unter pönanalen Gesichtspunkten – geprüft, konnten sich jedoch nicht dazu entschliessen. Abgesehen davon, dass disziplinarrechtlich bedeutsame Vorfälle längst verjährt sind, erscheint der Geschäftsprüfungskommission die Suche nach den «Schuldigen» in dieser Angelegenheit nicht sinnvoll. Schuldige wären nach unseren Erhebungen jedenfalls nicht in erster Linie auf der Sachbearbeiter-Ebene oder nur im einen oder andern Departement zu suchen. Unsere Untersuchung mag an Stelle einer an sich längst fälligen objekti-

ven Abklärung des Sachverhaltes durch die betroffenen Verwaltungen im Anschluss an die Berichte der ETH-Institute treten.

### **2.3 Empfehlungen an den Bundesrat**

Gestützt auf die vorliegende Untersuchung hat die Geschäftsprüfungskommission dem Bundesrat die folgenden Empfehlungen unterbreitet:

1. Der Bundesrat sollte Zweck und Umfang des Botschaftsfunknetzes aus der Sicht der Landesregierung für alle strategischen Lagen grundsätzlich umschreiben, damit sich daraus die Anforderungen an die Kapazität des Netzes bestimmen lassen. Dabei sollten die Zuständigkeitsfragen bedacht werden, die sich daraus ergeben, dass eine einzige Anlage allen Bedürfnissen der Landesregierung gerecht werden soll.
2. Insbesondere sollte der Kriegsbetrieb des Orange-Netzes auf Bundesratsebene grundsätzlich vorbesprochen werden, bevor die konkrete Regelung getroffen wird.
3. Nachdem das reduzierte Installationsprogramm beinahe vollendet ist, rechtfertigt es sich nicht mehr, die Standortbestimmung durch den Bundesrat nach Ziffer 1 noch für das laufende Projekt zu fordern. Die Zunahme des Funkverkehrs und der Umstand, dass ein neues Gerät bereits evaluiert wird, erfordern dennoch in nächster Zukunft einen grundsätzlichen Entscheid des Bundesrates über den Botschaftsfunk.  
Für die nicht im Orange-Netz eingesetzten Ausrüstungen sind Notwendigkeit, Vor- und Nachteile anderer Verwendungsarten abzuklären. Vor dem Einsatz der Geräte ist der Geschäftsprüfungskommission ein Bericht über diese Abklärungen zu erstatten.
4. Ungeachtet der Lösungsvarianten für den Abschluss des laufenden Projektes sollte bei der Herstellerfirma die Möglichkeit eines Rückkaufes der vorrätigen Anlagen abgeklärt werden.

Der Bundesrat hat den seinerzeit von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats gemachten Empfehlungen inzwischen stattgegeben.

### **3. Organisationsüberprüfung beim Bundesamt für Gesundheitswesen**

Im Anschluss an eine Organisationsüberprüfung, die das Bundesamt für Organisation im Rahmen seiner selbständigen Aufgaben zur Beratung der Dienststellen des Bundes vorgenommen hatte, erkundigte sich die Kommission nach dem Stand der Massnahmen, die bisher im Bundesamt für Gesundheitswesen getroffen worden sind.

### 3.1 Feststellungen

Die Strukturreform ist im Gang, jedoch noch nicht abgeschlossen.

Theoretisch liegt eine gute Struktur vor, doch vermag die Lösung praktisch noch nicht ganz zu befriedigen. Der Direktor wird nicht im geplanten Ausmass entlastet. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob eine weitgehende Entlastung überhaupt wünschenswert ist. Der Direktor befürchtet, dass er im Extremfall über wichtige Entscheidungen und Weichenstellungen in den untern Strukturen nicht orientiert würde. Wichtig wäre aber, dass er sich vom Kleinkram und den technischen Alltagsarbeiten entlasten würde.

Ungeachtet der Organisationsstruktur sieht sich der Direktor veranlasst, gewisse Bereiche selbst an die Hand zu nehmen, so z. B. die Revision der Medizinalprüfungsordnung. Die Ausbildung der Medizinstudenten spielt in der Konzeption des Gesundheitswesens eine Schlüsselrolle.

Die Anwendung moderner Management-Grundsätze bietet auch hier – wie in jedem Teil der öffentlichen Verwaltung – einige Schwierigkeiten. Die Direktion des Amtes ist jedoch bestrebt, solche Grundsätze soweit wie möglich zur Anwendung zu bringen. Die Verbesserung des Informationsflusses in allen Richtungen ist anzustreben. Entsprechende Massnahmen sind bereits eingeleitet worden. Unter dem neuen Vizedirektor ist beabsichtigt, die Koordination zwischen den Abteilungen Lebensmittelkontrolle und Gifte besser zu organisieren.

Die ganze Strukturreform hat aber wesentliche Vorteile gebracht. Heute finden alle 14 Tage Direktionssitzungen statt. Eine Chefbeamtenkonferenz dient zweimal pro Jahr der Instruktion des Kaders über Probleme allgemeiner Natur. Die Schaffung eines Rechtsdienstes ermöglicht es dem bisher in den Abteilungen zerstreuten Juristen, vielseitiger zu arbeiten.

In einer Arbeitsgruppe und an zwei Chefbeamtenkonferenzen sind die Vorschläge des Bundesamtes für Organisation zu Konzepten verarbeitet worden, die zwar zum Teil hievon abweichen, sich aber in gleicher Richtung bemühen. Diese Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

### 3.2 Schlussfolgerungen

Gestützt auf den Besuch der zuständigen Sektion beim Bundesamt für Gesundheitswesen richtete die Kommission am 8. November 1979 vor allem die folgenden Schlussfolgerungen an den Bundesrat:

Insgesamt vermittelt die Amtsleitung einen guten Eindruck von der im Amt geleisteten Arbeit. Das BAG ist ein sehr heterogenes Amt mit unterschiedlichem Personal (Ärzte, Chemiker, Physiker, Apotheker, Juristen), das schwierig zu führen ist.

- Der Personalfrage kommt eine zentrale Bedeutung zu. Die Kommission hat den Eindruck, dass diesbezüglich in einzelnen Bereichen Verbesserungen erforderlich sind. Sie nimmt mit Befriedigung Kenntnis von der geplanten Bildung eines Personalausschusses.
- Ein dringendes Anliegen des Amtsdirektors ist die Vorgesetzten-Schulung. Es verdient die Unterstützung der Geschäftsprüfungskommission.
- Die Kommission stellt sich die Frage, ob die dem Direktor zur Verfügung stehenden Dienste an der Spitze des Amtes genügen. Allenfalls wäre zu prüfen, ob die Leitung des Amtes durch einen Führungsspezialisten ergänzt werden sollte. (Nach Ansicht des Amtsdirektors sollte statt dessen zu seiner Entlastung von fachlichen Aufgaben die Stelle eines wissenschaftlichen Adjunkten medizinischer oder ähnlicher Richtung geschaffen werden.)

Im Jahre 1981 wird die Geschäftsprüfungskommission erneut eine Überprüfung vornehmen um festzustellen, inwieweit die Vorschläge des BFO realisiert werden konnten und wie sich die neue Organisation bewährt.

#### **4. Sicherheit der Talsperren**

##### **4.1 Feststellungen**

Bereits im November 1977 inspizierte die Kommission die Abteilung Flussbau und Talsperren des damaligen Amtes für Strassen- und Flussbau. Dabei stellte sie vor allem fest, dass die Sektion Talsperren die Aufsicht über die etwa 150 Staumauern, die der Talsperren-Verordnung (SR 721.102) und dem Wasserbaupolizeigesetz (SR 721.10) unterstellt sind, nicht umfassend ausüben kann. Das geltende System belässt denn auch die Verantwortung für die Sicherheit der Anlagen den Werkeigentümern. Die Werke stehen unter dauernder Überwachung durch Messgeräte und Personal; zudem führen Experten periodisch Kontrollen durch, über welche jeweils Berichte erstellt werden.

Die Kommission nahm zwar zur Kenntnis, dass bisher bei keiner Talsperre schwerwiegende Mängel festgestellt werden konnten. Angesichts der Unsicherheit über das Genügen der geltenden Aufsichtsregelung beschloss sie jedoch, das Amt einige zusätzliche Fragen beantworten zu lassen. In der Antwort vom 30. Januar 1978 wurde klargestellt, dass die Bundesaufsicht keine Schadenshaftung des Bundes begründen könne, solange der Aufsichtsbehörde keine widerrechtliche und schuldhaftige Amtstätigkeit zur Last gelegt werden könne. Vielmehr bleibe die Haftung ausschliesslich beim Werkeigentümer. Umstritten sei in Lehre und Praxis, ob es sich dabei um die gewöhnliche Werkeigentümerhaftung oder um eine noch weiter gehende Kausalhaftung des öffentlichen Rechtes handle. Im übrigen wurde auf ein

Gutachten zur Frage der Sicherheit der Talsperren verwiesen, das bei Herrn Dr. Ing. G. Lombardi, Locarno, in Auftrag gegeben worden sei. Herr Dr. Lombardi kommt in seinem Gutachten vom März 1979 zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Eine absolute *Sicherheit* gibt es nicht, doch muss das Risiko möglichst klein gehalten werden. Im internationalen Vergleich können die schweizerischen Talsperren als sicher bezeichnet werden, d. h. das Risiko ist annehmbar klein.
- Eine dauernde *Überwachung* der Anlagen ist notwendig. Die entsprechenden Instrumente sind in den Anlagen eingebaut und auch der Überwachungsdienst ist organisiert. Heute verfügen die Kraftwerkeigentümer allerdings nicht mehr über genügend qualifizierte Ingenieure und sind gezwungen, Experten mit Erfahrung aus dem Ausland beizuziehen.
- Die *Aufsichtsbehörde des Bundes* muss genügend stark sein, um sich gegenüber den Werkeigentümern durchsetzen zu können, da die Experten selber keine Kompetenzen, sondern bloss eine Meldepflicht haben. Die Sektion Talsperren benötigt deshalb (statt der heute 2) 4 Spezialisten sowie eine technisch ausgebildete Hilfskraft. Als Stütze wäre eine kleine beratende Expertenkommission vorzusehen.  
Die Haftung der Werkeigentümer ist auf dem Gebiet der Talsperren nur theoretisch anwendbar, da im Ernstfall der Schaden für die Werke zu gross wäre und der Bund einspringen müsste. Daher drängt sich die Frage nach einer *Versicherung* auf. Als beste Lösung empfiehlt der Experte die Schaffung eines Pools unter den verschiedenen Werkeigentümern wobei die Kostendeckung nach einem bestimmten Schlüssel unter allen Werkeigentümern aufzuteilen und eine oberste Grenze festzusetzen wäre. Darüber hinaus gehende Schäden müssten vom Bund gedeckt werden. Eine solche Regelung würde bis zum Schadensfall keine Kosten verursachen.
- Die Gesetzgebung kann überdies im wesentlichen als zweckmässig erachtet werden, obschon noch gewisse Verbesserungen denkbar scheinen.

Das Bundesamt für Wasserwirtschaft ist selber zu den gleichen Ergebnissen gelangt. Anstelle einer besonderen Expertenkommission schlägt es vor, innerhalb der eidgenössischen Wasserwirtschaftskommission, deren Mitglieder gegenwärtig bestellt werden, eine Abteilung Talsperren zu bilden, die die Belange der Sicherheit der Stauanlagen prüfen kann.

Nicht befriedigend gelöst ist heute vor allem die Alarmierung der Unterlieger im Falle einer akuten Gefährdung durch eine Stauanlage. Eine Überprüfung des Alarmdispositivs hat ergeben, dass es im Falle

eines Aktivdienstes funktionieren würde, in Friedenszeiten jedoch zum Teil bedenkliche Schwächen aufweist. Die Bereitstellung der Alarmorganisation dauert heute zwei Tage. Sie setzt voraus, dass der Kanton auf Meldung des Werkeigentümers den Warndienst des Territorialdienstes und den Zivilschutzdienst anbietet, ferner, dass der Territorialdienst die PTT beauftragt, die Leitungsanschlüsse an den Sirenen zu erstellen. Um einen Fehlalarm zu verhindern, sind diese Leitungen nämlich im Normalfall nicht zusammengeschlossen. Hiefür genügt ein halber Tag; für die Mobilisierung des Territorialdienstes werden eineinhalb Tage benötigt. Für die Alarmierung der Fernzone sind die Kantone allein zuständig.

Diese Konzeption geht von der Annahme aus, dass ein plötzlicher Bruch einer Sperre höchst unwahrscheinlich ist. Andererseits hat das Beispiel des Hochwassers am Palagnedra-Staudamm 1978 gezeigt, dass eine Alarmierung auch rascher möglich gewesen wäre: Das Militär gab dem Kraftwerk die Kompetenz, im Notfall den Alarm selber auszulösen.

Nach Auskunft des Amtsdirektors wird das Alarmkonzept gegenwärtig überprüft. Die Behebung seiner Schwächen hat erste Priorität. Dazu gehört auch die Information der Bevölkerung und die Durchführung von Alarmübungen. Hiefür sind jedoch die Kantone zuständig.

#### **4.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Bemühungen des Bundesamtes für Wasserwirtschaft zur Lösung der aufgeworfenen Probleme. In diesem Sinne unterbreitete sie dem Bundesrat am 8. November 1979 folgende Empfehlungen:

1. Für die Überwachung der Talsperren sollte die Oberaufsicht weiterhin beim Bund verbleiben. Eine Delegation an die Kantone oder an eine halbstaatliche Organisation würde nicht die erforderliche Gewähr bieten. Hingegen ist eine Rationalisierung der bisherigen Kontrollpraxis anzustreben.
2. Die Sektion Talsperren sollte dringend von bisher zwei auf vier Stellen erweitert werden, wie dies mit der Freigabe bisher gesperrter Stellen im Bundesamt für Wasserwirtschaft möglich geworden ist.
3. Nachdem heute schon die Kosten der Experten für die periodischen Kontrollen von den Werkeigentümern zu tragen sind, ist zu prüfen, ob – ähnlich wie bei der Abteilung für die Sicherheit der Kernanlagen – auch die Kosten der Oberaufsicht, die in der Sektion Talsperren anfallen, von den Kraftwerken zu übernehmen sind.
4. Die heute gültige Alarmorganisation in Friedenszeiten ist dringend zu überprüfen und zu verbessern.
5. Im Bereich der Haftung der Werkeigentümer für allfällige Schä-

den sollte eine Versicherungsregelung getroffen werden; dabei ist die Schaffung eines Pools der Werkeigentümer zu prüfen.

Der Bundesrat hat der Geschäftsprüfungskommission anfangs März 1980 über den Stand der Bemühungen zur Lösung dieser Probleme Bericht erstattet. Mit Bezug auf die Rationalisierung der Bundesaufsicht und die Verstärkung der Sektion Talsperren teilt er die Ansicht der Kommission. Hingegen lehnt er eine Überwälzung der Kosten für die Oberaufsicht im Bereich der Sicherheit der Talsperren ab, da sich dies kaum lohnen und die Kontrolltätigkeit eher erschweren würde. Für die Verbesserung der Alarmorganisation liegt bereits der Entwurf eines Konzeptes vor. Neben einer Revision der Talsperrenverordnung sind jedoch auch noch gewisse technische Vorkehrungen erforderlich (Radioübermittlung während 24 Stunden, Zivilschutz-Sirenen in der Fernzone). Eine Lösung der Versicherungsfrage soll in zweiter Priorität geprüft werden.

## **5. Inspektion bei den Zentralen betriebswirtschaftlichen Diensten (ZB) und beim Finanzinspektorat der PTT (FISP)**

Die Inspektion diene der Abklärung zweier Fragen:

- a. Genügen die betriebswirtschaftlichen Kontrollinstrumente der Generaldirektion PTT für die Anforderungen der Führung dieses Unternehmens? In der übrigen Bundesverwaltung bestehen zwei unabhängige Kontrollorgane, nämlich die Finanzkontrolle und das Bundesamt für Organisation (BFO), die selbständig arbeiten. Die Analogie ist bei den PTT nicht voll verwirklicht.
- b. Wie kann der Geschäftsprüfungskommission ein Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden, auf welches sie in ähnlicher Weise wie auf das BFO in der zentralen Bundesverwaltung greifen kann (und welches ihr in gleicher Weise zur Verfügung steht wie der Finanzdelegation das Finanzinspektorat der PTT)?

### **5.1 Feststellungen**

Bei den Anhörungen haben sich die Vertreter der PTT mit Werturteilen stark zurückgehalten. Sie waren der Meinung, das heutige betriebswirtschaftliche Kontrollinstrumentarium genüge den Anforderungen der Führung der PTT-Betriebe. Die ZB, welche aus Kompetenzgründen sowie wegen beschränkter Personalkapazität nicht in der Lage sind, aus eigener Initiative Kontrollen durchzuführen, wünschen – zumindest gegenüber der GPK – keine Verselbständigung ihrer Stellung. Sie anerkennen die gegenwärtig bestehende Dezentralisierung des Kontrollsystems innerhalb der PTT. Eine Verstärkung der Kontrollfunktion der ZB würde deren Berateraufgabe schaden. Die ZB sind vollständig in das Präsidialdepartement und die Stabsabteilung integriert, so dass der direkte Verkehr mit der Geschäftsprüfungskom-

mission entsprechende organisatorische Massnahmen erfordern würde. Der Präsident der Generaldirektion PTT hat die Frage, ob der direkte Verkehr zur Stabsabteilung eröffnet werden kann, dem Verwaltungsrat der PTT und dem Vorsteher des Verkehrs- und Energie-wirtschaftsdepartementes unterbreitet.

Nach Artikel 9<sup>bis</sup> des PTT-Organisationsgesetzes besorgt FISP die Finanzkontrolle bei den PTT selbständig und unabhängig. FISP stellt – soweit erkennbar und nach Ansicht der Finanzdelegation – ein geeignetes Instrument der Finanzkontrolle dar. Es erachtet aber den direkten Verkehr mit der Geschäftsprüfungskommission als nicht zweckmässig, weil damit zwei verschiedenen parlamentarischen Gremien gedient werden müsste.

Die Kommission stellt fest, dass das FISP nicht grössere Kompetenzen hat als die Eidg. Finanzkontrolle beim Bund. Wo es organisatorische oder betriebliche Mängel feststellt, verfolgt es diese selber nicht weiter, sondern empfiehlt der zuständigen Linieninstanz, die Mängel allenfalls unter Beizug der ZB zu beheben.

Bei den PTT fehlt somit eine Stelle, die die Aufgaben wahrnehmen könnte, die dem BFO auf dem Gebiet der Organisationskontrolle in der zentralen Bundesverwaltung zukommt. Die ZB stellen nicht jene Stabsstelle der Geschäftsleitung dar, die die organisatorischen Belange mit dem erforderlichen Nachdruck prüft. Sie sind in ihrer heutigen Stellung und Ausgestaltung nicht der geeignete Gesprächspartner der GPK.

Das BFO könnte grundsätzlich für Organisationsüberprüfungen bei den PTT im Auftrag der GPK eingesetzt werden. Dafür bedarf es eines entsprechenden Beschlusses des Bundesrates. An dieser Möglichkeit wird festgehalten. Der regelmässige Einsatz des Amtes – abgesehen von den Fragen im EDV-Bereich – würde aber nach Ansicht des Direktors des BFO personelle Probleme schaffen und könnte auf Schwierigkeiten von Seiten der PTT stossen.

## 5.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 5.2.1 Die Kommission gelangte zu folgenden *Schlussfolgerungen*:

- Die ZB gewährleisten keine optimale Prüfung organisatorischer und betrieblicher Fragen innerhalb der PTT. In ihrer heutigen Form sind sie für den direkten Verkehr zur Geschäftsprüfungskommission nicht geeignet.
- Das BFO ist heute personell nicht in der Lage, die PTT in ihren Aufgabenbereich einzubeziehen. Dieser Mangel kann jedoch von der Oberaufsicht nicht einfach hingenommen werden. Das BFO sollte daher personell in die Lage versetzt werden, seine Tätigkeit auf die PTT auszudehnen. Dies gilt insbesondere für die Kontrolltätigkeit des BFO, die dieses als Instanz ausserhalb der PTT besser

erfüllen kann als die Beraterfunktion, für welche die ZB eher geeignet sind.

## 5.22 Die Kommission richtete am 8. November 1979 unter anderem folgende *Empfehlung an den Bundesrat*:

Dem Bundesrat wird empfohlen zu prüfen, ob die Organisation der PTT zu ändern sei, indem die ZB innerhalb der PTT verselbständigt werden, damit sie aus eigener Initiative – ohne vorher das Einverständnis einer vorgesetzten Stelle einzuholen – in allen Bereichen der PTT Kontrollen durchführen können. Um die Wirksamkeit der ZB zu gewährleisten, wären sie allenfalls personell zu verstärken und mit entsprechenden Kompetenzen auszurüsten.

Ferner gelangte die Kommission an die zuständigen Kommissionen für das Geschäft «79.042 Bundesgesetz über das Bundesamt für Organisation», mit der Bitte zu prüfen, ob im neuen Gesetz der Aufgabebereich des BFO generell auf die PTT ausgedehnt werden kann. Bei der personellen Verstärkung des Amtes wäre diesem Bedürfnis Rechnung zu tragen.

## 6. Vereinfachung der Aufsicht über die PTT

Bei der Prüfung des Geschäftsberichts der PTT im Frühjahr 1979 wurde die Frage aufgeworfen, wie der Zeitmangel bei der Prüfung des Geschäftsberichts der PTT behoben werden könnte. Die Generaldirektion PTT äusserte ihrerseits den Wunsch, die Zahl der Kommissionen, denen sie Rechenschaft abzulegen habe, durch Schaffung einer PTT-Kommission in jedem Rat zu verringern.

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus den Generalsekretären der PTT und des EVED sowie aus den Sekretären der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen, erstellte in der Folge ein Arbeitspapier, das verschiedene Lösungsvarianten aufzeigt.

Die Kommission kam am 8. November auf Vorschlag dieser Arbeitsgruppe zu folgenden *Schlüssen*:

1. Das Fristenproblem bei der Behandlung des Geschäftsberichts der PTT lässt sich dadurch entschärfen, dass der Bericht nicht mehr wie bisher bereits an der ersten Plenarsitzung der Kommission, die jeweils Mitte April stattfindet, behandelt wird, sondern von der für die PTT zuständigen Sektion mit dem Generaldirektorium an einer Sitzung vorgeprüft wird, die möglichst kurz vor der zweiten Plenarsitzung im Mai stattfindet. Die Sektion erstattet der Gesamtkommission an dieser Sitzung Bericht. Bei dieser Gelegenheit können dem Vorsteher des EVED noch ergänzende Fragen gestellt werden. Dieses Verfahren entspricht im wesentlichen dem Vorgehen der Finanzkommission des Ständerates und der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates.

2. Die Zusammenarbeit von Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen ist zu verstärken. Die jährliche gemeinsame Sitzung der vier PTT-Sektionen beider Räte, die bisher vorwiegend der Information gedient hat, soll vermehrt der Prüfung wichtiger Fragen gewidmet werden, die sich den Aufsichtskommissionen im Laufe des Jahres stellen. Die Tagung soll dadurch in grösserem Ausmass Kontrollcharakter erhalten. Die Beschlussfassung zu den einzelnen Problemen bleibt den zuständigen Gesamtkommissionen jedes Rates vorbehalten.
3. Das Schwergewicht der Vereinfachung der Aufsicht über die PTT ist jedoch darauf zu legen, dass die PTT-Sektionen der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen jedes Rates gemeinsam tagen, um Geschäftsbericht, Rechnung und Budget vorzuprüfen. Je nach Art des Geschäftes kommt die Beschlussfassung weiterhin der zuständigen Gesamtkommission zu, die auch ihre Anträge vor dem Rat zu vertreten hat.

Diese gemeinsame Delegation der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission tagt je nach Geschäft unter dem Vorsitz des einen oder des andern Sektionspräsidenten.

Die neue Arbeitsweise soll 1980 von den beteiligten Sektionen der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen beider Räte vorläufig einmal erprobt werden, ohne dass die Rechtsgrundlagen geändert werden. Falls es sich bewährt, sollte es in den Kommissionsreglementen und allenfalls im Geschäftsverkehrsgesetz festgehalten werden.

### III

#### Anhang

#### Verzeichnis der Aufsichtseingaben, die im Jahre 1979 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. Nationalrat

##### 1.1 *P. Sager betr. Sicherheitsrisiko*

Die Kommission unterstützt das Anliegen der Eingabe, den Rechtsschutz von Bundesbeamten, die nach Ansicht der Bundespolizei ein Sicherheitsrisiko darstellen, zu verbessern. Sie hat die Eingabe dem Bundesrat zur Prüfung überwiesen.

##### 1.2 *G. Béguin gegen die ETH Lausanne*

Der Eingabe wird keine Folge gegeben, da sie sich zur Hauptsache gegen eine kantonale Behörde richtet und die Beanstandungen gegenüber der ETH nicht zutreffen. Hingegen führt die Eingabe zu Abklärungen über die Beziehungen von ETH-Professoren zur Privatwirtschaft, die im Rahmen der Bundesaufsicht über die ETH erörtert werden.

##### 1.3 *R. Maradan gegen das Bundesgericht*

Die Eingabe betrifft die Rechtsfindung durch das Bundesgericht, die der parlamentarischen Oberaufsicht nicht untersteht. Sie gab immerhin Anlass zu einer Aussprache mit Vertretern des Bundesgerichts über die Praxis zu Artikel 273 Absatz 2 des Bundesstrafprozesses, wonach ungenügend begründete Nichtigkeitsbeschwerden zur Verbesserung zurückgewiesen werden können (Wiedererwägungsgesuch gegen den Entscheid der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 8. Nov. 1977).

##### 1.4 *W. Frei, vertreten durch P. Zimmermann, gegen das Bundesgericht*

Vgl. Ziffer 1.3. Mit einem Wiedererwägungsgesuch wurde verlangt, dass der Fall vor beide Räte gebracht werde. Diese haben die Eingabe in der Wintersession 1979 als Petition behandelt und ihr keine Folge gegeben.

- 1.5 *C. Alder gegen das Bundesgericht*  
Die Kommission erwartet vom Bundesgericht, dass die Registratur inskünftig gestatten wird, auf telefonische Anfragen Auskunft darüber zu erteilen, ob eine Beschwerde eingegangen ist oder nicht.
- 1.6 *F. Morel gegen die Eidgenössische Wehrsteuerverwaltung*  
Die Abklärungen ergeben, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung ihrer Aufsichtspflicht in der Steuerangelegenheit von Ständerat Bourgknecht nachgekommen ist.
- 1.7 *V. Oehen betr. Zusatzabkommen mit den USA über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der friedlichen Verwendung der Atomenergie*  
Im Ergebnis ist die Schweiz mit dem Zusatzabkommen keine neuen Verpflichtungen eingegangen, noch hat sie auf Rechte verzichtet. Der Bundesrat konnte daher nach ständiger Praxis darauf verzichten, den Vertrag den eidgenössischen Räten zur Genehmigung zu unterbreiten.
- 1.8 *P. Zbinden gegen das Bundesgericht*  
Die Praxis des Bundesgerichts, wonach den Parteien das Sitzungsdatum öffentlicher Beratungen nur mitgeteilt wird, wenn sie das ausdrücklich verlangen, sollte im Reglement des Bundesgerichtes verankert werden. Die Parteien sollten am Schluss des Schriftenwechsels auf diese Praxis hingewiesen werden. Die Geschäftsprüfungskommission hat diese Erwartungen dem Bundesgericht mitgeteilt.
- 1.9 *A. Krebs gegen das Bundesgericht*  
Die Eingabe richtet sich gegen die Vermögensgewinnsteuer, die nach bernischem Steuerrecht auch dann geschuldet ist, wenn die landwirtschaftliche Liegenschaft dem eigenen Sohn zum Ertragswert (statt auf Anrechnung an künftige Erbschaft) abgetreten wird. Die Eingabe betrifft die Rechtsfindung des Bundesgerichts und die kantonale Gesetzgebung, weshalb ihr keine Folge gegeben werden konnte. Ein Wiedererwägungsgesuch ist gegenwärtig vor beiden Räten hängig.
- 1.10 *P. Spahni gegen das EMD*  
Die beiden Eingaben betreffen einerseits die Ablehnung des Gesuchs um Gewährung des waffenlosen Dienstes bei der Aushebung, andererseits die disziplinarische Bestrafung während der Rekrutenschule, als der Gesuchsteller die Annahme der Waffe verweigerte. Beide Eingaben sind dem EMD als zuständiger Beschwerdeinstanz zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen worden. Die Kommission erwartet überdies vom EMD, dass die Arbeit an der versprochenen Neuregelung des waffenlosen Dienstes zügig vorangetrieben wird.

## 2. Ständerat

### 2.1 *H. Keller gegen das Bundesgericht*

Die Eingabe betrifft die Rechtshilfe, die das Bundesgericht auf Gesuch kantonalen Behörden um Aktenedition zu leisten hat. Der entsprechende Antrag einer Partei ist aber im kantonalen Verfahren einzureichen.

### 2.2 *W. Frei, vertreten durch P. Zimmermann, gegen das Bundesgericht*

Bei der Behandlung des Wiedererwägungsgesuches hat sich die Kommission der Meinung der Kommission des Nationalrates angeschlossen (vgl. Ziff. 1.4 hiervor).

7110

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1979 vom 15. April/19. Mai 1980**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1980
Date	
Data	
Seite	365-422
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 015

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.