

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1987**

vom 6. April 1988

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Zu Beginn der neuen Legislatur versuchen die Geschäftsprüfungskommissionen erstmals eine systematische *Erfolgskontrolle zu den eigenen Empfehlungen* (Ziff. I) durchzuführen. In tabellarischer Weise wird ein Überblick über die Folgen hergestellt, die Bundesrat und Verwaltung den Schlüssen der Geschäftsprüfungskommissionen gegeben haben.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat in erster Linie eine Inspektion zur *Einführung der Informatik in der Bundesverwaltung* (Ziff. II/1) durchgeführt. Im Anschluss an ihre Untersuchung zum Vollzug des Asylrechts befasst sie sich mit den grundsätzlichen Fragen der *Flüchtlingspolitik* (Ziff. II/2) sowie mit den *rechtlichen Anforderungen an Textbausteine* (Automation von Textteilen einer Entscheidung) (Ziff. II/3). Abgeschlossen sind ferner die Inspektion der *Exportisikogarantie* (Ziff. II/4) und der *regionalpolitischen Auswirkungen des Beschaffungsprogramms 1983* (Ziff. II/5).

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat im Anschluss an den letztjährigen Bericht über die Verwaltungsaufsicht einen erläuternden Bericht zur *Verbesserung der Verwaltungskontrolle im Bund* (Ziff. III/2) erstattet, in dem die Forderung nach einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle präzisiert wird. Die Kommission hat sich ferner schwergewichtig mit *Strukturfragen der Katastrophenhilfe* (Ziff. III/3) und mit der *Angelegenheit Blaser* befasst (Ziff. III/4).

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

6. April 1988

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Präsidenten:

Paul Rutishauser, Nationalrat

Norbert Zumbühl, Ständerat

## **I. Erfolgskontrolle zu den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen der Jahre 1984–1987**

(Aufgeführt werden nur die bedeutenderen Anregungen aus veröffentlichten Berichten; nicht erfasst wird, ob zu formell abgeschlossenen Inspektionen noch Rückfragen im Rahmen der Behandlung der Geschäftsberichte offen sind.

Die vorliegende Kontrolle beansprucht nicht, Aussagen über die tatsächlichen Auswirkungen der Empfehlungen zu machen. Dazu fehlt zurzeit das erforderliche Instrumentarium).



- |  |   |
|--|---|
| N Stellenbewirtschaftung im EMD (15. 5. 1984)                                      | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Das EMD sollte sich dem Projekt EFFI anschliessen.</li><li>2. Im Ausschuss für Stellenbewirtschaftung des EMD einen Vertreter des Eidgenössischen Personalamtes aufnehmen.</li><li>3. Durch EFFI oder ähnliches Projekt dafür sorgen, dass die Bemühungen aller Dienste der allgemeinen Bundesverwaltung um die Optimierung ihrer Leistungsfähigkeit über mehrere Jahre hinaus verglichen werden können.</li></ol>   |
| N Kontingentierungssysteme in der schweizerischen Wirtschaftspolitik (21. 1. 1985) | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Repräsentativere Zusammensetzung der Kommissionen im Bereich Ausfuhr von Eisenschrott und Buntmetallabfälle (Ersatzfunktion für den geschlossenen Markt).</li><li>2. Freier Buntmetallabfallmarkt in Europa schaffen.</li><li>3. Kontinuierliche Handelsbeziehungen zu ausländischen Abnehmern für Eisenschrott ermöglichen.</li><li>4. Marktbeobachtung durch das BAWI; Intervention zur Verhinderung ungerechtfertigter Preisdifferenzen.</li><br/><li>5. Untersuchung der Struktur der Blumenproduktion in der Schweiz; Aufhebung der Importkontingentierung prüfen.</li><li>6. Zusatzberichte über Kontingentierungen.</li></ol> |
| N Integriertes Fernmelde-system (IFS) (15. 5. 1984)                                | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Projektmanagement generell verbessern.</li><li>2. Neues Projektmanagement IFS durch externe Firma überprüfen lassen.</li><li>3. Anhand der Prototypen überprüfen, ob es tatsächlich auf längere Frist betrieblich und volkswirtschaftlich angebracht ist, für das relativ kleine Netz der Schweiz drei verschiedene Systeme einzuführen.</li><li>4. Unternehmerische Verantwortung des Verwaltungsrates der PTT-Betriebe eindeutig festlegen.</li><li>5. In den Verwaltungsrat der PTT Persönlichkeiten mit Unternehmer- und Führungserfahrung in der Privatwirtschaft wählen.</li></ol>   |

1. Zustimmung	1.+2. Abgeschlossen
2. Zustimmung	
3. Unerfüllt	3. Offen (vgl. das Thema «Verbesserung der Verwaltungskontrolle» in diesem Bericht)
1. Im Buntmetallbereich schwierig zu erfüllen	1.-4. Abgeschlossen
2. Schwierig, bleibt Thema des GATT	
3. Schon ausreichend möglich, in der Zielsetzung Übereinstimmung	
4. Zustimmung zur Beobachtung, aber Ablehnung von Eingriffen, die nicht auf Anträgen der Kommission beruhen; ungerechtfertigte Preisdifferenzen können gar nicht entstehen. Zustimmung zur Zielsetzung	
5. Untersuchung durchgeführt; Ablehnung der Aufhebung	5. Verzicht der GPK auf eine Forderung nach Aufhebung
	6. Berichte erstattet
1. Zustimmung; neue Vorschriften	1.-5. Abgeschlossen
2. Auftrag erteilt; Strukturen geschaffen	
3. Bestellungen vor der Auswertung der Prototypen erforderlich	
4. Keine neuen Bestimmungen erforderlich	
5. Wahlen vorgenommen	

- |   |   |  |
|---|---|--|
| N | Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal (23. 8. 1984) | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Fortsetzen des IHDP mit Anpassungen, u. a. fördern der Familienplanungsprogramms.</li><li>2. Nachkontrollen nach Abschluss des Projekts.</li><li>3. Lehren für andere Projekte ziehen.</li><li>4. Koordination der Grundsätze unter den Geberstaaten.</li><li>5. Zusammenstellen eines knappen Satzes von Regeln gesicherter Erfahrung (massgebende Grundsätze der Entwicklungsstrategie der DEH).</li><li>6. Dienste der DEH für die parlamentarischen Kommissionen.</li></ol>   |
| N | Hochschulförderung (21. 1. 1985)                                  | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Verfahrensvereinfachung durch Revision des Hochschulförderungsgesetzes.</li><li>2. Prüfung der Pauschalierung der Bundesbeiträge im Rahmen der Gesetzesrevision.</li><li>3. Beschränkung von Hochschulkonferenz (SHK) und Wissenschaftsrat (WR) schon heute auf ihre jeweiligen Gesichtspunkte.</li><li>4. Das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft soll Verfahrensträger der Beitragsbewilligung sein.</li><li>5. Klare Umschreibung der Zuständigkeiten nach heutigem Gesetz.</li><li>6. Durchsetzen der Subventionskriterien auch gegenüber der SHK.</li><li>7. Umschreiben der Anforderungen an die Projektreife z. H. der Kantone.</li><li>8. Abbau der Sekretariate SHK und WR entsprechend der Eingrenzung des Aufgabenkreises.</li><li>9. Ausdehnung der laufenden Gesamtüberprüfung beim BBW auf die Anliegen der GPK an das Amt.</li><li>10. Postulat zu Ziffern 3-7 sowie zum Beizug von SHK und WR nach der Revision des Gesetzes nur noch für die Planung und Konzeption der Hochschulförderung.</li></ol> |
| N | Verlegung der EMPFA nach Avenches (25. 1. 1985)                   | Detaillierte Prüfung der Zusammenlegung von EMPFA und Eid, Gestüt in Avenches.   |
| N | Aufgabenüberprüfung in der Bundesverwaltung (21. 5. 1985)         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Prüfen, ob die Kontrolle der konzessionierten Strassentransport-Unternehmen den Kantonen übertragen werden kann;<br/>– einheitliche Gebühren verlangen für die Dienstleistungen des Bundes.</li><li>2. Überprüfen der Kontrolle der Luftseilbahnen durch den Bund (im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik).</li></ol>  |

Antwort/Entscheid des Bundesrates (Zustimmung, Ablehnung, evtl. Kurztexzt)	Stand des Geschäfts Ende 1987
1.-4. Zustimmung	1.-6. Abgeschlossen
5. Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit 1987 veröffentlicht	
6. Zustimmung	
1.+2. Zustimmung zu den Absichten	1.-4. Vorverfahren der Gesetzgebung noch hängig
3.+4. Zustimmung, aber erst nach der Gesetzesrevision (Praxis ist bereits restriktiver)	
5.-7. Erfüllt	5.-7. Abgeschlossen
8. Prüfung noch nicht abgeschlossen	8.+9. Offen
9. Durch Expertenauftrag erfüllt; Wiederbesetzung der Stelle eines Vizedirektors; weitere Reorganisation geplant	
10. Postulat zunächst vom Bundesrat bekämpft, aber vom Nationalrat überwiesen	10. Teilweise erfüllt, als ganzes noch hängig
Zustimmung, Auftrag zur Ausarbeitung eines Projekts	Entscheid des Bundesrates noch offen
1. Nachteile; Prüfung negativ abgeschlossen; – Gebührenordnung erlassen	1.+2. Abgeschlossen
2. Integriert in die koordinierte Verkehrspolitik	

N Schäden am Nationalstrassennetz (21. 5. 1985)

1. Anwendung und Anpassung der Regeln der Baukunst im Nationalstrassenbau.
2. Qualitätssicherung durch:
  - a. Verstärkung der Bauaufsicht;
  - b. strengere Praxis bei der Abnahme der Bauwerke und bei der Überwachung von Betrieb und Unterhalt;
  - c. Nachbehandlung des Betons;
  - d. gezieltere Strassenbauforschung.
3. Auflagen für Verträge der Kantone mit den Herstellern, insbesondere generell oder im Einzelfall Verlängerung der Verjährungsfristen für die Haftung für Werkmängel.

N Instruktorenmangel in der Armee (22. 5. 1985)

1. Keine jährliche Stellenvermehrung ohne Anpassung des Berufsbildes des Instruktors an den Bedarf der Schweizerarmee an Kompanieinstruktoren und Klassenlehrer.
2. Stellen- und Karriereplanung für das Instruktionkorps.
3. Einsatz grundsätzlich bis zur Pensionierung in der Ausbildung.
4. Für anderen Einsatz: Verlust des Sonderstatus, dafür Bildungsurlaub oder Kapitalabfindung.
5. Entwickeln eines Konzeptes für zwei Laufbahnen für Instruktoren:
  - a. Aufstieg in die Armeeführung;
  - b. Übertritt in zivile Funktionen des Bundes oder der Privatwirtschaft.
6. Vermehrter Einsatz ziviler Fachlehrer für Spezialgebiete.
7. Den Instruktionenunteroffizieren den Aufstieg in den Offiziersrang öffnen.
8. Prüfen der Vor- und Nachteile einer Entkopplung von Instruktorenfunktion und Offiziersgrad in der Milizarmee.
9. Prüfen der Möglichkeiten einer Rekrutierung des Instruktors in früherem Alter.

- |  |  |
|--|--|
| 1. Zustimmung  | Nachkontrolle durch die GPK aufgrund eines Berichtes der Bautengruppe läuft zu Bau und Unterhalt der Brücken |
| 2. Zustimmung  |  |
| a. Sache der Kantone;  |  |
| b. Praxis befriedigend, ASB soll personell verstärkt werden;   |  |
| c. nur während des Baus; Forschungsproblem;  |  |
| d. Zustimmung  |  |
| 3. SIA-Normen sind durch Bund verschärft; mehr ist nur bei den einzelnen Vergebungen möglich; Haftungsfragen bringen z. T. schwierige Beweisfragen |  |
| – soll in Zukunft vermehrt geschehen   |  |
| 1. Ablehnung; Antrag auf Ausklammerung der Instruktoressen, die sich noch im Angestelltenverhältnis befinden.                                      | Offen; für 1988 vorerst 40 Stellen bewilligt.<br>– Zum gesamten Themenkreis läuft eine Nachkontrolle         |
| 2. Zustimmung  |  |
| 3. Zustimmung  |  |
| 4. Ablehnung für Abkommandierungen; Prüfung läuft für eigentliche Berufswechsel  | 4.–6. Noch offen   |
| 5. Zustimmung zu zwei Laufbahnmodellen, aber nur innerhalb des Instruktionsskorps  |  |
| 6. Zustimmung  |  |
| 7. Aufstieg ohne Schulung und Beförderungsdienste abgelehnt; Höchstalter von zurzeit 26 Jahren für den Übertritt bleibt                            |  |
| 8. Durch Arbeitsgruppe erfüllt, Resultat gegen Abkoppelung   | 8. Abgeschlossen   |
| 9. Schwierigkeiten, Flexibilität im Eintrittsalter darf nicht zu Lasten der Qualität gehen   | 9. Offen   |

- |   |   |
|---|---|
| N Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit<br>(19. 11. 1985) | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Neue Grundsätze zu den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, zur Bevölkerungsentwicklung und zur Entwicklung der Umweltbelastung formulieren.</li><li>2. Planmässige Strategie zur Durchsetzung der Prinzipien entwickeln.</li><li>3. Möglichst einfache Darstellung, systematische Ordnung der Grundsätze, Prioritätenordnung.</li></ol>  |
| N Statistiken des Bundes<br>(19. 11. 1985)                                    | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Führungsverantwortung des Bundesrates: Einsetzen eines Führungsorgans mit Kompetenzen.</li><li>2. Koordination neuer Statistikprojekte mit bestehenden Statistiken auf der Grundlage einer Gesamtkonzeption.</li><li>3. Abklären, welche Statistiken notwendig, nützlich oder nur wünschbar sind.</li><li>4. Zusammenarbeit zwischen BIGA und BFS durch Führungsentscheid wiederherstellen.</li><li>5. Statistiken als Querschnittsmassnahme im Anschluss an EFFI überprüfen.</li><li>6. Erhebungen soweit möglich durch Verwaltungsdaten ersetzen oder ergänzen.</li><li>7. Kenntnisse der Verwaltung über die effektive Benützung der Statistiken verbessern.</li><li>8. Für Statistiken grundsätzlich Gebühren verlangen, die den Erhebungsaufwand angemessen abdecken.</li></ol> |
| N EFFI-Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung<br>(19. 11. 1985)          | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Strenge Erfolgskontrolle für den Vollzug des Projekts (vor allem betreffend die Ansprüche aus «nachgewiesenem Volumenwachstum» und aus dem «Vermeiden neuer Stellen»).</li><li>2. Lohnende Querschnittsmassnahmen verwirklichen und darüber orientieren.</li><li>3. Zentrale Stellenbewirtschaftung durch den Bundesrat mit angemessener Stellenreserve und interdepartementalen Verschiebungen.</li><li>4. Einsatz aussenstehender Experten für Querschnittsmassnahmen oder nach Abschluss der Erfolgskontrollen.</li><li>5. Methode des Bundesamtes für Organisation für Organisationsüberprüfungen verbessern (Konzept).</li></ol>  |

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| 1. Zustimmung, Priorität insbesondere für die Bevölkerungsentwicklung  | 1.-3. Abgeschlossen                |
| 2. Verweis auf die gesetzlichen Prioritäten, Umsetzung jeweils durch Länderprogramme und Projektunterlagen                                 |                                    |
| 3. Kurzfassung für internen Gebrauch erstellt  |                                    |
| 1. Der Bundesrat will die Verantwortung selber wahrnehmen (Mehrjahresprogramme und Jahresprogramme nach dem Entwurf des Statistikgesetzes) | 1. Abgeschlossen                   |
| 2. Ein statistisches Gesamtprogramm ist geplant  | 2. Offen                           |
| 3. Wird angestrebt   | 3. Offen                           |
| 4. Erfüllt durch Zuweisung an das BFS  | 4. Abgeschlossen                   |
| 5. Zustimmung  | 5.-8. Offen                        |
| 6. Überprüfung angeordnet  |                                    |
| 7. Anfragen nach statistischen Daten sollen z. T. systematisch erfasst werden  |                                    |
| 8. Gebührenordnungen erlassen, die die Kosten der Veröffentlichung (nicht der Erhebung) decken   |                                    |
| 1. Zustellung der Zwischenberichte über den Stand der Realisierung   | 1.+2. Offen, Nachkontrolle geplant |
| 2. Zustimmung  |                                    |
| 3. Zustimmung; zentrale Stellenreserve versuchsweise eingeführt  | 3. Abgeschlossen                   |
| 4. Zustimmung; je nachdem, ob einzelne Ämter ungenügende Ergebnisse erzielen   | 4.+5. Offen                        |
| 5. Wird geprüft  |                                    |

N Lebensmittelkontrolle II  
(5. 2. 1987; vgl. auch den  
Bericht vom 13. 11. 1981,  
BB1 1981 III 996)

*Nachkontrolle zur Inspektion von 1981:*

1. a. Beschleunigung der Revision des Lebensmittelgesetzes;  
b. Information bedürfnis- und zeitgerecht ausgestalten;  
c. Missbrauch von Zusätzen und Arzneimitteln in der Tiermast bekämpfen.
2. Zustellung des detaillierten Projektes einer «Fachstelle Fleisch» im Bundesamt für Gesundheitswesen (Nachprüfung, ob so die Einheit der Verantwortung für die Kontrolle aller Lebensmittel verwirklicht werden kann).
3. Vertrauensverhältnis zu den Fachstellen einiger Kantone wiederherstellen.
4. Erstellen einer Konzeption der Aufgabe der zuständigen Abteilung in der Lebensmittelkontrolle.
5. Anpassung der Information an die verschiedenen Bedürfnisse der Empfänger (Verstärkung des Direktionsstabes; = Wiederholung 1. b).
6. Zusammenarbeit von Lebensmittelkontrolle und Rechtsdienst verbessern.
7. Klare Führung der Abteilung (Weisungsrecht gegenüber den Kantonen).
8. Abgrenzung der Bereiche Lebensmittel und Heilmittel klären.

N Vollzug des Asylrechts  
(19. 5. 1987)

1. Optimale Rationalisierung der Strukturen und Abläufe fortsetzen.  
– z. B. Klärung des Leistungsziels und Umwandlung von Hilfskräften in Etatstellen
2. Rechtsstaatliche Anforderungen:  
– Anhörung,  
– Akteneinsicht,  
– Stellungnahme zum Beweisergebnis.
3. Weiterentwicklung der Sammlung von Textbausteinen.
4. Beschaffung bestmöglicher Informationsgrundlagen.

N Industriepotential EMD  
(19. 5. 1987)

1. Nachkontrolle zur Rüstungsbeschaffung (6./14. 11. 1980, BB1 1981 I 344):  
Grossteil der Empfehlungen erfüllt.
2. Verselbständigung der Rüstungsbetriebe:  
Ein effizientes, industrielles Management ist unter Wahrung der heutigen organisatorischen Stellung nicht möglich.
3. Führung des Potentials von Rüstungs- und Unterhaltsbetrieben: Die grundsätzliche Überprüfung des Verhältnisses von Produktion und Unterhalt ist nicht erfolgt.

- |   |  |
|---|--|
| 1. a. Botschaft für 1988 vorgesehen<br>b. Anstrengungen gehen weiter<br>c. wegen internationalen Rück-<br>sichten und anderen Prioritäten<br>zurückgestellt                         | 1.+2. Offen  |
| 2. Vorgesehen   |  |
| 3. Zustimmung   | 3. Abgeschlossen   |
| 4. Zustimmung; teils abhängig von<br>der Gesetzesrevision   | 4.-8. Offen  |
| 5. Zustimmung, aber Ablehnung ei-<br>ner personellen Verstärkung  |  |
| 6. Zustimmung, personelle Verstär-<br>kung wird geprüft   |  |
| 7. Wahl eines neuen Abteilungschefs<br>(Gesetzesrevision hängig)  |  |
| 8. Zustimmung, aber generell kaum<br>möglich  |  |
| 1. Rationalisierung durchgeführt<br>– Leistungsziel von fünf auf drei<br>Entscheide pro Sachbearbeiter<br>und Woche zurückgenommen<br>– Hilfskräfte in Etatstellen umge-<br>wandelt | 1. Abgeschlossen   |
| 2. Zustimmung zu den Grundsätzen<br>Auskünfte zu Einzelfragen noch in<br>Bearbeitung  | 2. Abgeschlossen; Weiterbehandlung<br>von Einzelfragen aufgrund von<br>Aufsichtseingaben       |
| 3. Zustimmung, teilweise verwirklicht   | 3. Vgl. die Inspektion Textbausteine<br>in diesem Bericht                                      |
| 4. Zustimmung   |  |
| 1. –  | 1. Abgeschlossen   |
| 2. Ablehnung: Probleme im Rahmen<br>der heutigen Unterstellungsverhält-<br>nisse im EMD lösbar  | 2. Abgeschlossen (Bundesrat und Par-<br>lament auf die offenen Fragen auf-<br>merksam gemacht) |
| 3. Ablehnung: Probleme durch Koor-<br>dination lösbar   | 3. Abgeschlossen (Bundesrat und Par-<br>lament auf die offenen Fragen auf-<br>merksam gemacht) |

- |   |   |
|---|---|
| N Folgen der Katastrophe von Tschernobyl (Zwischenbericht, 19. 5. 1987) | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Anpassung der Krisenorganisation für den Fall erhöhter Radioaktivität in erster Priorität vornehmen, dabei Information und Vollzug sicherstellen.</li><li>2. Verzicht auf das Mittel der «Empfehlung»: nur noch Massnahmen.</li><li>3. Strahlenschutzgesetz vorwegnehmen, falls Verzögerung beim Kernenergiegesetz.</li></ol>  |
| S/N Ausserparlamentarische Kommissionen (4. 9. 1984)                    | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Konsequente Beachtung der Richtlinien des Bundesrates für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen.</li><li>2. Anregungen zu zahlreichen Einzelfällen.</li></ol>  |
| S Humanitäre Hilfe I (12. 11. 1985)                                     | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Konzeptionelles Verhältnis von Entwicklungszusammenarbeit und Katastrophenhilfe klären.</li><li>2. Unterstellung des Leiters des Katastrophenhilfekorps unter den Direktor DEH durchsetzen.</li><li>3. Spannungsverhältnis notfalls durch harten Eingriff lösen; eventuell Administrativuntersuchung</li></ol>   |
| S Humanitäre Hilfe II (28. 11. 1986)                                    | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Die Direktunterstellung des Delegierten unter dem Departementvorsteher ist die schlechteste denkbare Lösung.</li><li>2. Ausgliederung aus der DEH hat keine gesetzliche Grundlage: für den Zeitpunkt der Neubesetzung der Stelle eine rechtmässige Lösung schaffen.</li></ol>  |
| S Zentralstelle für Gesamtverteidigung (15. 11. 1985)                   | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Funktion der Zentralstelle deutlicher umschreiben und definieren, was der Bundesrat von seinem Stab in Zeiten erhöhter Bedrohung erwartet.</li><li>2. Unterstellungsfrage nach dem Grundsatz entscheiden, dass nur eine einzige Stabsorganisation im Krisenfall tätig sein kann.</li><li>3. Stabsstelle auf höchster staatlicher Führungsebene auf einen kleinen Kreis höchstqualifizierter Leute reduzieren.</li><li>4. Überprüfung des Aufwandes im Forschungsbereich.</li></ol> |
| S Verwaltungsaufsicht (19. 11. 1986)                                    | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Konzepte der Kontrollfunktion in den Departementen erarbeiten.</li><li>2. Prüfungsinstanz für die Verwaltungskontrolle für Bundesrat und Geschäftsprüfungskommissionen einsetzen.</li><li>3. Zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten (z. B. in den Departementsstrukturen, der Generalsekretärenkonferenz, im Bundesamt für Organisation, durch Ombudsmannfunktionen, durch Gesetzesevaluation und durch die Bundeskanzlei als zentraler Stabsstelle des Bundesrates).</li></ol>     |

1. Verordnung erlassen, Informationszentrale errichtet; Vollzug z. T. kantonal	1. Inspektion/Nachkontrolle läuft
2. Zustimmung	2. Abgeschlossen
3. So beschlossen	3. Abgeschlossen
1. Zustimmung	1.+2. Abgeschlossen
2. Teilweise verwirklicht	
1.-3. Nicht erfüllt	1.-3. Nachkontrolle 1986 (vgl. Humanitäre Hilfe II)
1. Wieder rückgängig gemacht	1.+2. Abgeschlossen (vgl. das Thema «Katastrophenhilfe» in diesem Bericht)
2. Wieder eingegliedert	
1.-4. Einsetzen einer Expertengruppe; Wahl eines neuen Direktors nach Abschluss der Expertenarbeit, neue Weisungen über die Führung in Krisenzeiten	1.-4. Offen; Nachkontrolle läuft
1.-3. Zustimmung zur grossen Bedeutung der Aufgabe; Auftrag an eine interne Arbeitsgruppe, den heutigen Zustand zu überprüfen und neue Methoden und Instrumente aufzuzeigen (namentlich Wirksamkeitskontrolle)	1.-3. Offen (vgl. das Thema «Verbesserung der Verwaltungskontrolle» in diesem Bericht)

---

S Leitungsstruktur im Departement für auswärtige Angelegenheiten (19. 11. 1986)	1. Ein vollwertiges Generalsekretariat des Departements schaffen (unter Einschluss der Personal- und Finanzfunktion). 2. Vor dem Beschluss darüber einen entscheidungsreifen Vorschlag dafür durch das BFO ausarbeiten lassen.
S/N Vollzug der Regierungsrichtlinien (9. 4. 1987)	Die Bundeskanzlei soll inskünftig einen schriftlichen Kommentar zu den Abweichungen erstellen.

---

Antwort/Entscheid des Bundesrates (Zustimmung, Ablehnung, evtl. Kurztex)	Stand des Geschäfts Ende 1987
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zustimmung zur Prüfung; Entscheidung zugunsten eines Generalsekretariates ohne Personalfunktion und beschränkter Finanzaufgabe</li> <li>2. Zustimmung, aber nicht vollzogen</li> </ol>	1.+2. Abgeschlossen
1987 erfüllt	Abgeschlossen (jährlich)

## **II. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektionen**

Seit dem letzten Inspektionsbericht hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates folgende Inspektionsberichte veröffentlicht:

- Vollzug des Asylrechts (Amtl. Bull. N 1987 753 ff.)
- Industriepotential des Eidgenössischen Militärdepartementes (Amtl. Bull. N 1987 911 ff.)
- Zwischenbericht zur Katastrophe von Tschernobyl (Amtl. Bull. N 1987 772 ff.)

### **1 Einführung der Informatik in der Bundesverwaltung**

(Bericht an den Bundesrat vom 18. Nov. 1987)

- 11 Anlass und Vorgehen
- 12 Ergebnisse
- 121 Stand der Informatik
- 122 Planungs-, Koordinations- und Kontrollbedarf
- 123 Kompetenzverhältnisse
- 124 Budgetierungsverfahren
- 125 Ausbildung
- 126 Auswirkungen der Informatik
- 126.1 Einfluss auf die Aufgabenerfüllung
- 126.2 Die Frage nach dem Sinn der Informatik
- 126.3 Informatik und Verwaltungskontrolle
- 127 Datenschutz
- 128 Die Aufgaben des Bundesamtes für Organisation
- 13 Schlussfolgerungen
- 14 Empfehlungen
- 141 Konzeptionelle Fragen
- 142 Strukturen
- 143 Kompetenzen
- 144 Verfahren
- 145 Personelles
- 15 Stellungnahme des Bundesrates

### **11 Anlass und Vorgehen**

Die elektronische Datenverarbeitung wird in zunehmendem Masse unentbehrliches Hilfsmittel der Verwaltung. Zusammen mit der automatisierten Textverarbeitung und der integrierten Büroautomation wird sie unter dem Oberbegriff Informatik zu einem zentralen Element des Verwaltungsablaufs. Informatik ist zwar von der Technik her vorwiegend ein Arbeitsinstrument, der Funktion nach jedoch immer mehr auch ein wichtiges Steuerungsmittel bei der Erfüllung der Bundesaufgaben.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte haben sich daher schon verschiedentlich mit Fragen der Informatik auseinandergesetzt. Be-

reits im Jahre 1980 hat die *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates* eine Inspektion der elektronischen Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung vorgenommen (Bericht über die Inspektionen im Jahre 1980 vom 9. April 1981, BB1 1981 II 208 ff.) Sie hat unter anderem Empfehlungen ausgesprochen, die noch heute aktuell sind. Zum Beispiel hat sie gefordert, der Konflikt aus der Doppelfunktion der Mitarbeiter des Bundesamtes für Organisation (BFO) als Berater und Kontrollinstanz sei dadurch zu lösen, dass dem Mitarbeiter in einer Projektorganisation die Kontrollkompetenz des BFO delegiert werde. Sodann begrüßte die Kommission das zentrale Budgetierungssystem, welches alle EDV-Kredite bei der EDMZ sammelt. Es sei jedoch dafür zu sorgen, dass jede Benutzerstelle über die Investitions- und Betriebskosten, die sie bei dem Rechenzentrum, bei dem sie angeschlossen ist, verursacht, in Kenntnis gesetzt werde. Schliesslich forderte die Kommission, die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter des BFO sei zu fördern. Die Mitarbeiter seien vermehrt für Ausbildungskurse freizustellen. Es sei zu prüfen, ob Mitarbeiter des BFO zeitweise bei einem Rechenzentrum beschäftigt werden könnten (Job-Rotation).

Die *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates* hat einerseits eine Prüfung des Datenschutzes in der Bundesverwaltung vorgenommen und dabei feststellen müssen, dass hier noch erhebliche Lücken bestanden. Dies galt insbesondere angesichts der Entwicklung von sogenannten verbundenen Systemen, d.h. von Datenverarbeitungsanlagen, welche miteinander kommunizieren können. Nachdem vor kurzem im ganzen Bundeshaus ein lokales Netzwerk zu diesem Zweck eingezogen worden ist, hat der Dienst für Datenschutz immerhin eine Verordnung entworfen, die die Lücken für dieses Projekt schliessen soll.

Die Kommission hat sich andererseits unter verschiedenen Malen näher mit der Einführung der Informatik in der Bundeskanzlei befasst und Bedenken gegenüber der seinerzeitigen Projektorganisation ausgesprochen. Die Kommission hat festgestellt, dass dem BFO ein zeitgemässes Leitbild der Informatik fehlt und das Amt gebeten, ihr ein entsprechendes Arbeitspapier vorzubereiten. Gestützt auf diesen Entwurf hat die Kommission beschlossen, eine Inspektion der Informatik einzuleiten.

Die zuständige *Sektion Finanzdepartement* hat Vertreter der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates sowie der beiden Finanzkommissionen zur Mitwirkung eingeladen. Sie hat sich eine umfangreiche Dokumentation verschafft, die Themenkreise ihrer Untersuchung festgelegt (vgl. *Anhang 1*) und zahlreiche Anhörungen und Dienststellenbesuche (z.T. in Untergruppen) durchgeführt. Im Anschluss an eine Aussprache über die Themen des Schlussberichtes mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes, Herrn Bundesrat Stich, hat sie den folgenden Bericht am 28. Oktober 1987 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates verabschiedet. Der Bericht ist gleichzeitig an das Finanzdepartement gegangen, damit Missverständnisse oder sachliche Irrtümer in den Feststellungen beseitigt werden konnten.

Parallel dazu hat die Geschäftsprüfungskommission bereits am 12. Februar 1987 den Bundesrat auf eine Reihe von Fragen aufmerksam gemacht und ihn gebeten, diese im Rahmen des geplanten Leitbildes der Informatik zu prüfen und zu beantworten. (*Anhang 2*).

## 12 Ergebnisse

### 121 Stand der Informatik

Die *klassischen Anwendungsfälle* der elektronischen Datenverarbeitung – die Automatisierung grosser Mengen gleichartiger Arbeitsvorgänge – sind heute zu einem grossen Teil bereits *ausgeschöpft*. Mit den realisierten Lösungen wird die Erfüllung zahlreicher Verwaltungsaufgaben bereits wirksam unterstützt. Grössere Rationalisierungseffekte und Personaleinsparungen sind daher nur noch vereinzelt zu erreichen. In rascher Entwicklung befinden sich die Bereiche der Büroautomation und der Kommunikation unter Datenverarbeitungsanlagen. Heute bezwecken Automationsvorhaben eher, die Dienstleistungen der Verwaltung zu verbessern oder neue Dienstleistungen aufzubauen, als bestehende Dienste zu rationalisieren. Über dem konkreten Nutzen dieser Investitionen im Verhältnis zu ihrem Aufwand ist Einigkeit schwieriger zu erzielen als bei manchen klassischen Anwendungsfällen. Konkrete Zahlen sind nur in Einzelfällen erhältlich.

Der Wunsch der Verwaltung, Informatik einzuführen, hat sich in den letzten Jahren wesentlich rascher entwickelt als die personellen und strukturellen Möglichkeiten, diesen Anliegen zu entsprechen. Die meisten Bundesämter und Departemente, aber auch die Datenverarbeitungsdienste und das BFO als bundesweite Koordinationsstelle für Informatikfragen sind *von dieser Entwicklung überfordert* worden. Die vorhandenen personellen Mittel genügen nicht, um diese Entwicklung im notwendigen Ausmass zu steuern. Die bestehenden Vorschriften für die Entwicklung von Projekten sind zwar wertvolle Einzelinstrumente, erlauben aber keine umfassende Gesamtsteuerung. Der heutige Stand der Dinge macht weniger den Eindruck einer geordneten Einführung des Hilfsmittels in der gesamten Bundesverwaltung als den einer zufälligen Entwicklung nach Massgabe des Bedürfnisses und der Initiative einzelner Ämter.

Im Bereich der Informatik bestehen unter den Fachleuten Meinungsverschiedenheiten, die mitunter zu *«Glaubenskriegen»* ausarten können. Es geht dabei unter anderem um die Frage, ob ein Problem über einen zentralen Grosscomputer oder über dezentrale kleinere Geräte gelöst werden soll, ob der Bund eine eigene Lösung entwickeln soll oder schlüsselfertige Lösungen einkaufen soll, ob externe Mitarbeiter eingestellt und ob IBM oder eine andere Firma beigezogen werden soll. Ein Beispiel der raschen Entwicklung ist das System des Dienstes für Informatik der Bundeskanzlei, das noch bis 1982 weitgehend als reines Nachweissystem für Dokumente von Bibliotheken ausgestaltet war und heute als zentrale Anlaufstelle für alle departementsübergreifenden Informationsprobleme des Bundes konzipiert wird.

### 122 Planungs-, Koordinations- und Kontrollbedarf

Für den aussenstehenden Betrachter entsteht heute der Eindruck, die rasche Entwicklung entziehe sich heute dem *Überblick des BFO*. Wohl bestehen Vorarbeiten zu ausgewählten Problemgruppen (wie Büroautomation und lokale Netzwerke), doch fehlt es an einer umfassenden Bedürfnisanalyse. Das Budgetver-

fahren genügt nicht als Instrument der Gesamtplanung, da es nicht auf einem nach Prioritäten strukturierten Investitionsplan ausgerichtet ist. Die Planung im Informatikbereich leidet auch darunter, dass es keine allseits anerkannte einheitliche Interpretation des gesetzlichen Auftrages des BFO gibt und ein kohärentes Aufgabenkonzept in diesem Bereich noch aussteht. Ein wesentlicher Beitrag hierzu ist vom *Informatikleitbild der Bundesverwaltung* zu erwarten, das demnächst vom Bundesrat verabschiedet werden soll. Ähnliche Leitbilder bestehen bereits für das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) und die PTT-Betriebe. Der Entwurf strebt eine integrierte Informatikpolitik des Bundes an. Wieweit eine solche auf der Grundlage der bisherigen Entwicklung noch verwirklicht werden kann, muss offen bleiben. Jedenfalls fällt auf, dass der Entwurf etwa gegenüber dem Leitbild des EMD, das ein Konzept der Dezentralisierung der Datenverarbeitungsanlagen in vier Stufen entwickelt, weniger deutliche Aussagen über die Steuerung der künftigen Entwicklung macht.

Das *Koordinationsbedürfnis* im Informatikbereich ist mit der Entwicklung stark gewachsen. Insbesondere für departementsübergreifende Projekte ist dem BFO vielfach die Kompetenz und Fähigkeit zur Koordination bestritten worden. Als interdepartementales Gesprächsforum wurde daher die *Interdepartementale Gruppe für Informatikfragen* geschaffen (GICI). Ihre Arbeitsweise ist umstritten (vgl. Ziff. 123).

Die Kontrolle erstreckt sich im Informatikbereich heute auf die Entwicklung neuer Projekte, auf die Beschaffung von Hardware, Software und Dienstleistungen sowie auf die Budgetierung und auf die Ausgabenkontrolle. Hingegen fehlen bis anhin weitgehend *Erfolgskontrollen* über laufende Anwendungen der Informatik. Dieser Mangel erlangt dadurch besonderes Gewicht, dass gerade in der Informatik abgeschlossene Projekte oft weiterentwickelt werden und dadurch ihren Charakter verändern.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass die Schwächen im gezeichneten Bild weitgehend daherrühren, dass im Informatikbereich eine *zentrale Führung* fehlt. Das zuständige Koordinationsamt hat zwar formell Entscheidungskompetenzen, stösst sich jedoch am Departementalsystem, d.h. an der Aufgabenverantwortung der Linieninstanzen. Ein Nachteil mag sein, dass das BFO direkt dem Bundesrat und nicht einem Departement zugeordnet ist, dessen Vorsteher dem Amt gegenüber anderen Departementen die nötige Unterstützung geben könnte. Allerdings könnte die Unterstellung unter ein Departement auch Nachteile haben: Die Arbeit des BFO könnte als Einmischung eines Departementes in die Angelegenheiten der anderen gewertet werden; ein Gegengewicht zum Departementalsystem in der Hand des Bundesrates würde aufgegeben.

Die Fachstelle im Informatikbereich sollte ein Instrument der Verwaltungsführung in der Hand des Bundesrates als Kollegium darstellen. Ihre zentrale Aufgabe liesse sich optimal nur im Rahmen eines *Präsidialdepartementes* erfüllen. Ein solches schiene generell geeignet, das festgestellte Führungsmanko zu beheben. Die Fachstelle wäre dort funktionsgerecht eingestuft und könnte auf die Unterstützung des Bundespräsidenten zählen, der für die Dauer seines Amtes von der Belastung eines Fachdepartementes befreit wäre. Eine solche Lösung würde freilich eine weitgehende Änderung im heutigen Regierungssystem be-

dingen. Welche Möglichkeiten bestehen, um der Zielvorstellung unter heutigen Bedingungen nahezukommen, sollte vom Bundesrat mit Hilfe beigezogener Experten geprüft werden.

## 123 Kompetenzverhältnisse

In vielen Fällen hat bisher *Unsicherheit* darüber geherrscht, welche Stelle im Bund für welchen Teilschritt eines Informatikprojektes zuständig sei. Zum Teil werden bestehende Regelungen nicht eingehalten, beispielsweise um Zeit zu gewinnen oder um den direkten Kontakt zur Lieferfirma herzustellen. Solche Unklarheiten, verbunden mit der Überlastung der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ) als zentraler Beschaffungsinstanz des Bundes und des BFO als Kontrollinstanz, haben zum Eindruck eines teilweisen Wildwuchses beigetragen. Eine wesentliche Voraussetzung für die Klärung der Verhältnisse bildet der vorliegende Entwurf eines *Funktionendiagramms*, welches für alle Belange der Informatik die zuständigen Instanzen und die Form ihrer Mitwirkung festlegt.

Ein Beispiel unglücklicher Kompetenzregelung stellt das *Elektronische Rechenzentrum der Bundesverwaltung* (ERZ) dar. Dieses ist heute noch eine Abteilung des Bundesamtes für Statistik (BFS), das geschichtlich das Amt mit den ersten und grössten Bedürfnissen nach elektronischer Datenverarbeitung war. Das ERZ ist dem BFS jedoch nur administrativ beigeordnet. Fachlich untersteht es dem BFO. Das ERZ hat aufgrund dieser Stellung nicht jene Unterstützung erhalten, die es zur Bewältigung der wachsenden Aufgaben benötigt hätte. Heute leidet das Zentrum unter hohen Personalabgängen, Personalmangel und schlecht gesicherten Räumlichkeiten. Seine Verschiebung in das Finanzdepartement wird seit langem geprüft. Bevorzugt wird eine Unterstellung unter das BFO. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes bemängelt an der vorgeschlagenen Lösung, dass dem ERZ einerseits zu wenig Personal zugeteilt werde und dass sich die Position des ERZ dadurch nicht verbessere, dass es dem Gesamtbundesrat unterstellt werde, statt einem Departement. Das Geschäft hängt damit vom Entscheid über die Zukunft des BFO ab.

Ein Beispiel für *Kompetenzschwierigkeiten*, wie sie häufig auftreten mögen, findet sich im Informatikdienst der Bundeskanzlei. Zu Beginn seiner Tätigkeit beschaffte er selber die Geräte der ihm angeschlossenen Benutzer und konnte so die Kompatibilität (gegenseitige Verträglichkeit) der Produkte sicherstellen. Da dies dem Budgetierungssystem des Bundes nicht entspricht, kaufen nun die Dienststellen ihre Geräte direkt via EDMZ ein, wobei sie nicht an die Modellempfehlungen des Informatikdienstes gebunden sind. Aus seiner Sicht ist dadurch die Einheit von Aufgaben, Verantwortung und Mitteln verletzt. Auf das gleiche Prinzip können sich freilich auch die Benützerdienste berufen, wenn ihnen von dritter Seite vorgeschrieben wird, welche Geräte sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu beschaffen haben. Im Einzelfall wird die angemessene Lösung des Konflikts davon abhängen, ob der Benutzer seinen Anschluss an den Dienst der Bundeskanzlei noch mit anderen Informatikanwendungen im Einklang bringen muss. Nötigenfalls wäre das BFO zuständig, die Schnittstellen

zwischen den verschiedenen Systemen zu definieren und damit die Geräte festzulegen, die für eine Verbindung mit dem Dienst für Informatik der Bundeskanzlei in Frage kommen.

Der hauptsächlichste *Kompetenzkonflikt* im Informatikbereich spielt sich *zwischen dem BFO und den Departementen* ab. Das BFO hat einerseits die Aufgabe, die automatische Datenverarbeitung zu fördern, zu koordinieren und zu überwachen sowie die Gesamtplanung sicherzustellen. Es hat ferner das Recht, fachtechnische Weisungen zu erlassen. Die Beschaffung von EDV-Anlagen bedarf der Zustimmung des BFO. Damit verfügt es im fachtechnischen Bereich grundsätzlich über alle erforderlichen Planungs-, Koordinations- und Entscheidungskompetenzen. Gegenüber seinen Entscheiden kann jedoch das betroffene Bundesamt sein Departement anrufen. (Das BFO kann dessen Entscheid an den Bundesrat weiterziehen). Ohne dass es zu diesem Verfahren kommen müsste, führt diese Möglichkeit dazu, dass den Generalsekretären, die in technischen Belangen das Departement vertreten, gegenüber dem BFO eine starke Stellung zukommt. Nach dem Grundprinzip des Arbeitsablaufs im Bund sind die Departemente für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben verantwortlich und damit auch zur Bestimmung der erforderlichen Mittel zuständig. Die fachtechnische Entscheidungskompetenz des BFO stösst sich daher an der Kompetenz der Departemente zur Erfüllung der materiellen Aufgaben.

Dies zeigt sich insbesondere im Bereich der *Planung*. Das BFO ist hier kompetent für die Planung im Fachbereich, d. h. es kann Prioritäten nach den Fachkriterien für die Beurteilung von Projekten setzen. Das BFO ist jedoch nicht zuständig für die Planung im Aufgabenbereich, in dem Informatikmittel eingesetzt werden sollen. Diese übergeordneten, politischen Prioritäten sind durch die Linie, insbesondere durch die Departemente und den Bundesrat festzulegen.

Insbesondere im *Budgetprozess* ist das Bedürfnis entstanden, zur Entlastung des Bundesrates die Auseinandersetzung in ein Gremium vorzulegen, das die Differenzen zwischen fachtechnischer und politischer Betrachtungsweise rechtzeitig bereinigen soll. Hiefür wurde *GICI* geschaffen, das die departementsübergreifenden Probleme der Koordination, Planung und Budgetierung erörtert. Die Gruppe hat allerdings ebenso wenig eine Rechtsgrundlage für Entscheidungen wie die Generalsekretärenkonferenz, der sie unterstellt ist.

Entsprechend hat sie auch keine Kompetenzen. Trotzdem erhebt sie den Anspruch, dem BFO in ihrem Rahmen erst die Kompetenz erteilt zu haben, die allgemeine Politik im Informatikbereich zu erarbeiten. Sie leitet ihre Kompetenzen von jenen ab, welche den Departementenvorstehern je einzeln zustehen: Sachkompetenzen, welche die Departemente wahrzunehmen haben, müssen nach ihrer Auffassung auch gemeinsam von den zuständigen Vertretern aller Departemente wahrgenommen werden können.

Die Differenz in der Auffassung über die Zuständigkeiten führt auf unterer Stufe auch dazu, dass Bundesämter gegenüber Mitarbeitern des BFO bei Meinungsdifferenzen die Anrufung von *GICI* gegen den Widerstand des BFO ankündigen.

Zum Teil besteht der Eindruck, dass mit diesem Gremium die mangelnde Koordination und Planung durch das BFO kompensiert werden soll. *GICI* sei aber

ein Gremium mit selbsternannten Kompetenzen, das die Verhältnisse im Informatikbereich nur noch kompliziere. – Der Entwurf zu einem Funktionendiagramm stellt nun immerhin klar, dass GICI in Planungsfragen bloss mitwirkende Funktionen hat, während das BFO die verantwortliche Stelle bildet. In die gleiche Richtung ging ein erster Entwurf eines Informatik-Leitbildes, der aus GICI eine Informatik-Konferenz der Bundesverwaltung machen wollte, die unter dem Vorsitz des BFO stehen sollte.

## 124 Budgetierungsverfahren

Die rasche Entwicklung im Informatikbereich erhöht die Schwierigkeiten, die auch anderswo mit der *Jährlichkeit* der Budgetierung bekannt sind. Wie bei anderen Geschäften, die sich über mehrere Jahre erstrecken (z. B. Bauten), ist eine entsprechende Planung nötig. Hinzu treten die Schwierigkeiten der *Prioritätensetzung* innerhalb des zentralen Budgetierungssystems für die Allgemeine Bundesverwaltung. Die Dienststellen mit Informatikvorhaben senden ihre Eingaben für Kauf und Miete von Hardware und für Software an die EDMZ, diejenigen für EDV-Dienstleistungen an das BFO. Aufgrund der Einzeleingaben und der Zusammenstellungen werden die Anträge durch das BFO in Zusammenarbeit mit den Dienststellen und Departementen bearbeitet. Die Ergebnisse werden im Rahmen von GICI und GSK besprochen, worauf die entsprechenden definitiven Eingaben von der EDMZ bzw. den Dienststellen an die Finanzverwaltung gehen. Die Merkmale dieses Verfahrens sind die folgenden: Die Prioritätensetzung erfolgt zu einem grossen Teil erst auf der Stufe BFO/Departement und GICI/GSK. Es fehlt teilweise eine departementsinterne Infrastruktur, welche die Budgetierung und Prioritätensetzung pro Departement verantwortlich übernehmen könnte.

Das BFO betont, dass es über hinreichende *Beurteilungskriterien* im Budgetverfahren verfüge. Solche Kriterien sind: Die Beurteilung des Vorhabens durch das Amt oder durch das Departement, die Wirtschaftlichkeit des Projektes, seine Auswirkungen auf die Personalsituation, die Lösung des Projektes durch eigenes Informatikpersonal, der Charakter des Projektes als Ablösung einer bestehenden Anlage oder als Neuinvestition und die Priorität für laufende, bereits bewilligte Projekte. Von dritter Seite wird demgegenüber geltend gemacht, die vorhandenen Kriterien genügen nicht, um die Eingaben der Ämter nach Prioritäten zu ordnen. Im Laufe der Verhandlungen werde mangels Prioritäten doch linear gekürzt. Abstriche, die von den Ämtern oder Departementen mit dem BFO gemeinsam vereinbart worden seien, würden schliesslich nicht eingehalten. – Die Differenz erklärt sich vermutlich dadurch, dass im Rahmen genereller Sparanstrengungen durch die obersten Verwaltungsinstanzen, durch den Bundesrat oder das Parlament lineare Kürzungen der Budgetpositionen vorgenommen werden. Dies führt unvermeidlicherweise zu nicht verteilten Kürzungen, die nachträglich durch das BFO auf die einzelnen Projekte verteilt werden müssen. Dies mag für die betroffenen Dienste unangenehm sein, führt aber nur insoweit zu ernsthaften Nachteilen, als klare Prioritäten in der Informatikplanung fehlen.

Die skizzierten Erfahrungen haben dazu geführt, dass soweit möglich auf das System der *projektorientierten Budgetierung* übergegangen worden ist. Dies bedeutet, dass Kauf oder Miete der Hardware, Software und Dienstleistungen projektweise zusammengezogen werden, um sinnwidrige Kürzungen an einzelnen Projektteilen zu verhindern. Ferner ist beim BFO ein Pool geschaffen worden, aus dem im Laufe des Jahres in flexibler Weise für kleinere Finanzierungsbedürfnisse Mittel gesprochen werden können.

Der Entwurf zum Informatik-Leitbild sieht nun vor, dass die Ämter einen *Investitionsplan* über mindestens vier Jahre erstellen, welcher jährlich aktualisiert wird und dass die Pläne auf der Stufe Departemente zusammengefasst werden. In gleicher Weise hat sich die Eidgenössische Finanzverwaltung gegenüber der Arbeitsgruppe geäußert: Um den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit mehr Geltung zu verschaffen, sollte das *Budgetierungsverfahren nach dem Muster der Bauprojektierung* gestaltet werden. Die Abklärung und Formulierung der EDV-Bedürfnisse erfolgt danach weiterhin in erster Linie durch die Ämter, welche die Informatik benützen wollen. Sie haben in jedem Fall einen Bedürfnisnachweis zu erbringen. Dazu erlässt das BFO sämtliche Richtlinien über einen standardisierten Bedürfnisnachweis, über die Kriterien für die Prioritätensetzung und über das Projektmanagement. Die *Departemente* fassen sodann die Bedürfnisse ihrer Ämter zusammen und setzen erste Prioritäten. Diese Departementsvorschläge gehen sodann an das BFO und an GICI zur Aufnahme in den Informatik-Investitionsplan, für welchen das Finanzdepartement jährliche Kreditplafonds festsetzt. Das BFO und GICI setzen die Prioritäten und erstellen den Informatik-Investitionsplan für vier Jahre. Für die kleineren Vorhaben ist ein vereinfachter Instanzenweg vorzusehen. Die Budgetierung der jährlichen Kredite verläuft in einem parallelen Verfahren. Auf diese Weise hofft die Finanzverwaltung, Vorschlag und Finanzplanung eine grössere Verbindlichkeit zu verleihen. Der Vorschlag erscheint der Geschäftsprüfungskommission als prüfenswert.

Während das Instrument der *Verpflichtungskredite* in der Allgemeinen Bundesverwaltung auch im Bereiche der Informatik angemessen genutzt wird, sollte es *bei den PTT-Betrieben* vermehrt angewendet werden. Die dort neu geregelte finanzielle Führung von Grossprojekten sollte durch die Bewirtschaftung von Verpflichtungskrediten ergänzt werden, was in diesem wichtigen Bereich zu einer besseren Budgettransparenz führen würde.

## 125      **Ausbildung**

Informatik verändert die Anforderungen an das Personal in erheblicher Weise. Beispielsweise geht bei der Abfrage ab Bildschirm als Ersatz des persönlichen oder telefonischen Gesprächs die Möglichkeit der Antwortenden verloren, Angaben im Hinblick auf das Interesse des Fragestellers zu interpretieren und zu konkretisieren. Dies bedeutet, dass an die *Eindeutigkeit und Zuverlässigkeit* der elektronisch gespeicherten Daten höhere Anforderungen zu stellen sind, als herkömmliche Formen der Auskunftserteilung. Allgemein fördert die Informatik die Professionalisierung der Kontakte und Entscheidungsabläufe in der Ver-

waltung. Sie erhöht die Fehlerverantwortung der Mitarbeiter aller Stufen und ruft nach einer entwickelten Datenschutz-Ethik bei allen Benützern.

Verändert werden insbesondere auch die *Führungsanforderungen* in der Verwaltung. Die Neigung, den besten Sachbearbeiter eines Dienstes zum Chef zu befördern, hat erfahrungsgemäss schon vielfach Führungsprobleme in der Bundesverwaltung hervorgerufen. Die Führung kraft höherer Sachautorität und grösseren Wissens wird in informatisierten Diensten immer weniger möglich. Der künftige Vorgesetzte muss die Fähigkeit haben, Mitarbeiter zu führen, die ihm in vielem wissenschaftlich überlegen sind.

Die Informatik schafft daher verschiedenartige *Ausbildungsbedürfnisse*: Der ausgeprägte Mangel an ausgebildeten *Informatik-Fachkräften* und das hohe Lohnniveau für diese Spezialisten auf dem Arbeitsmarkt zwingen den Bund zur Ausbildung eigener Fachleute. Im Rahmen der koordinierten Grundausbildung der Rechenzentren des Bundes laufen hier die Anstrengungen schon seit einigen Jahren. Von 1981 bis 1986 haben die PTT-Betriebe rund 220 Nachwuchskräften eine EDV-Ausbildung vermittelt. Eine eigene Schule für das Projekt TERCO hat 1986 24 Leute ausgebildet. Für die Benutzer von Informatik-Dienstleistungen besteht ein PTT-weites Kursangebot für welches im Herbst 1987 eine umfassende Ausbildung der benötigten Trainer und Instrukturen begonnen hat. Um die ausgebildeten Mitarbeiter im Bereich der Informatik möglichst nicht an die Privatwirtschaft zu verlieren, verlangen die PTT einerseits beim Austritt eines ausgebildeten Informatikers einen Anteil der Ausbildungskosten zurück. Andererseits verkürzen sie Informatikern die reglementarischen Fristen für Beförderungen.

Auch in der Allgemeinen Bundesverwaltung laufen seit einigen Jahren Einführungskurse in die EDV und Kurse für Programmierung, Analytik und Projektleitung.

Nach einem Konzept vom 9. Oktober 1986 über die Informatikausbildung bieten das Eidgenössische Personalamt (EPA) und das BFO inskünftig unter anderem *Informatikseminare für obere Kader* an. Ein erstes solches Seminar ist im Finanzdepartement durchgeführt worden. Das Konzept sieht daneben *projektorientierte Ausbildung* bei der Einführung neuer Projekte und die *Ausbildung für technisch-wissenschaftliche Anwendungen* vor. Geplant, aber nicht näher ausgebaut ist ferner die *allgemeine Grundausbildung in Informatik*, für welche BFO und EPA gemeinsam Lernziele, Kursstoff und Kursprogramm zu definieren haben.

Der bisherige Stand der Ausbildung erweckt vor allem für die Allgemeine Bundesverwaltung den Eindruck, dass die *Bedeutung* der Ausbildung im Bereich der Informatik bis anhin *unterschätzt* worden ist. Das BFO hat zwar regelmässig auf den bestehenden Mangel hingewiesen, die nötigen Massnahmen jedoch nicht mit dem erforderlichen Nachdruck vorgeschlagen. Nicht nur bei den Spezialisten sondern auch beim Kader und bei der allgemeinen Grundausbildung ist ein grosser *Nachholbedarf* zu decken.

## 126 Auswirkungen der Informatik

### 126.1 Einfluss auf die Aufgabenerfüllung

Informatik ist ein Hilfsmittel für die bessere Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung. Sie ist dies jedoch nicht so sehr im Sinne eines Werkzeugs des einzelnen Mitarbeiters, sondern darüber hinaus im Sinne einer *Steuerung der Verwaltungsarbeit insgesamt*. Nach dem Entwurf des Informatik-Leitbildes wird der Aufbau einer «bundesinternen Kommunikations-Infrastruktur zur Integration und Verknüpfung grundsätzlich aller Informatikmittel» angestrebt. Damit erlangt die Forderung nach einer *ganzheitlichen Betrachtungsweise* besonderes Gewicht, wird jedoch mit zunehmender Technizität des Hilfsmittels schwieriger zu erfüllen: Wie der Entwurf des Informatik-Leitbildes festhält, gehört es zu den Führungsaufgaben festzulegen, wozu und wie die Informatik eingesetzt wird. Dabei sind insbesondere die Auswirkungen der Informatik auf die Art und Weise der Erledigung der Aufgaben, die Organisationsstruktur sowie die Arbeitssituation der Mitarbeiter rechtzeitig und bewusst zu berücksichtigen.

Darin schlägt sich die allgemeine Erkenntnis nieder, dass die Informatik *sowohl positive wie negative Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung* zeitigen kann. Neben der Erhöhung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gehört dazu beispielsweise auch die Gefahr, dass das quantitative, messbare Element der Informationen und Entscheidungsgrundlagen überbetont wird, oder dass sich die Menschen von den – immer nur partiellen – Informationsgrundlagen leiten lassen, die der Bildschirm zur Verfügung stellt. Informatikprojekte können Neben- und Spätfolgen haben, welche zum Zeitpunkt ihrer Einführung kaum zu erfassen sind. Im späteren Zeitpunkt jedoch schaffen sie Sach- oder Denkwänge, die nur mühsam behoben werden können. Daneben sind von der Informatik aber auch Ungleichgewichte im gegenseitigen Einfluss von Amtsstellen mit unterschiedlichem Informatisierungsgrad zu erwarten, ferner Auswirkungen auf die Verwaltungsführung, auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger sowie auf jenes zwischen der Bundesverwaltung und den Kantonen.

Die Informatik wirft *Rechtsfragen allgemeiner Art* auf. Beispielsweise kann sie Auswirkungen auf die *Kompetenzordnung zwischen dem Bund und den Kantonen* haben, wenn diese gemeinsame Projekte betreiben. Bei Projekten, die in den *Geltungsbereich mehrerer Gesetze* fallen und an denen mehrere Ämter beteiligt sind, können die Entscheidungsabläufe in der Bundesverwaltung betroffen sein. Im Lichte des *Gesetzmassigkeitsprinzips* der Verwaltung stellt sich die Frage, ob solche Auswirkungen *gesetzmassig* und damit demokratisch legitimiert sind. Viele Informatikprobleme betreffen als *Querschnittsfragen* den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen. Neben der administrativen Zweckmassigkeit müssen hier Kriterien des materiellen Rechts und der bestehenden Verantwortlichkeitsordnung berücksichtigt werden.

Wie sehr die Informatik die Aufgabenerfüllung beeinflussen kann, lässt sich an einem Beispiel zeigen: Auf kantonaler Ebene laufen Bestrebungen zur *Einführung des computerunterstützten Grundbuchs*. Solange zwar das Hauptbuchblatt weiterhin Rechtsträger bleibt, ist weder eine Änderung des Zivilgesetzbuches

noch der Grundbuchverordnung erforderlich. Immerhin verlangt die Einführung der Informatik eine klare Definition der Schnittstelle zwischen Grundbuch und amtlicher Vermessung. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat aus diesen und anderen Gründen beschlossen, an den kantonalen Pilotprojekten im Sinne einer Oberaufsicht mitzuwirken. Die dabei gesammelten Erfahrungen und Kenntnisse sollen es ermöglichen, die für die Führung eines EDV-Grundbuchs notwendigen Bundesvorschriften in kompetenter Weise vorzubereiten. Massgebend ist auch die Einsicht, dass der Bund seine Aufsichtspflicht weiterhin tatsächlich nur wahrnehmen können, wenn er aktiv an der System- und Programmentwicklung durch die Kantone mitarbeitet und diese auch mitfinanziert. Es gilt, Rahmenbedingungen für die Projekte zu entwickeln und Kriterien festzulegen, denen eine kantonale Lösung zu genügen hat. Das Beispiel zeigt, dass eine Einwirkung auf Informatikprojekte zur Wahrung des bestehenden materiellen Rechtes notwendig sein kann.

Je nach der Zielsetzung kann die Informatik eingesetzt werden, um die moderne *Arbeitsteilung* weiterzutreiben, oder um die Integrierung verschiedener Arbeitsschritte zu fördern.

Eine weitere Gefahr der Informatik liegt darin, dass nicht nur immer mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden, sondern auch, dass *ungenügend verarbeitete Informationen* verbreitet werden.

## 126.2 Die Frage nach dem Sinn der Informatik

Nach dem heute geltenden Entscheidungsverfahren werden wohl von Seiten des BFO die Fragen der Durchführbarkeit und der Wirtschaftlichkeit des Projektes und von Seiten des Dienstes für Datenschutz die Fragen der Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit geprüft. *Über den Sinn* der Informatik für die Erfüllung der Bundesaufgaben *entscheiden* jedoch grundsätzlich *die antragsstellenden Bundesämter selber*. Die Sinnfrage wird innerhalb des Bewilligungsverfahrens zwar im Zusammenhang von Nutzen und Aufwand diskutiert, darüber hinaus aber kaum grundsätzlich gestellt. Es fehlen heute die Methoden, um Fern- und Randwirkungen von Informatikprojekten abzuschätzen. Somit bestimmt letztlich unter Vorbehalt der spezifischen Kontrollbereiche des BFO und des Dienstes für Datenschutz der Benutzer selber über die *Grenzen des Informationsesatzes* in seinem Aufgabenbereich.

Auch nach dem vorliegenden Entwurf des Informatik-Leitbildes sollen weiterhin die Benutzer zuständig bleiben, die mit der Informatik zu lösenden Aufgaben festzulegen und das Nutzen-Aufwand-Verhältnis zu beurteilen (Ziff. 1.3). Damit bleibt die Sinnfrage weiterhin dem direkt interessierten Dienst anvertraut.

## 126.3 Informatik und Verwaltungskontrolle

In dem Ausmasse, als Informatik die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung verstärkt, fördert sie auch die ohnehin bereits vorhandene Tendenz zur *Verselbständigung der Verwaltung gegenüber Regierung und Parlament*. Die

diesen obliegenden Aufgaben der Aufsicht und Oberaufsicht werden dadurch erschwert (dies zeigt sich bereits an den ursprünglichen Hemmungen der Geschäftsprüfungskommission, die vorliegende Inspektion zu beschliessen sowie am Aufwand, der im Rahmen dieser Arbeit erforderlich gewesen ist, um die Thematik zu erfassen). Sowohl die Führung durch den Bundesrat wie die Kontrolle durch das Parlament müssen inskünftig das Informatik-Potential als Gegenstand und Mittel der Aufsicht berücksichtigen.

Informatik erschwert somit vorerst die Ausübung der Verwaltungskontrolle. Sie kann jedoch auch auf die *Unterstützung von Regierung und Parlament* ausgerichtet werden (vgl. Ziff. 2.15 des Entwurfs zum Informatik-Leitbild: «Die Informatik, auch die der Verwaltung, ist gezielt zur Unterstützung des Parlamentes einzusetzen»). Insbesondere stellt sich im Bereich der Informatik das alte Problem der Information des Parlamentes durch die Regierung mit neuer Dringlichkeit. Eine restriktive *Zugangsregelung* verschliesst der parlamentarischen Oberaufsicht ganze Dateien samt dem Zugang zum verantwortlichen Sachbearbeiter, während früher Informationsbedürfnisse mit den Vertretern der Verwaltung erörtert werden konnten und meist Teilantworten erhältlich waren, die das Informationsbedürfnis abdeckten. Der Dokumentationsdienst der Bundesversammlung hat daher für die Zugriffsberechtigung eine Regelung vorgeschlagen, wonach grundsätzlich alle Parlamentsdienste jederzeit Zugriff zu allen Dokumentationen haben, soweit diese nicht klassifiziert sind oder unter Datenschutz stehen. In Abweichung hievon erklärt die Verordnung über den Informatikdienst der Bundeskanzlei heute die einzelnen Verwaltungseinheiten dafür zuständig, die Zugriffsberechtigung zu regeln. Bei Differenzen entscheidet der Bundesrat. Dies hat dazu geführt, dass heute eine lange Liste von Zutrittsbegehren des Dokumentationsdienstes vorliegt, die zum Teil unbeantwortet oder abgewiesen sind. Für die Geschäftsprüfungskommissionen sollte eine Zutrittsregelung gefunden werden, die sich an den *Inspektionsrechten* dieser Kommissionen orientiert.

## 127      **Datenschutz**

Soweit mit den Mitteln der Informatik personenbezogene Daten gespeichert und verarbeitet werden, ergeben sich Probleme des *Persönlichkeitsschutzes* der betroffenen Menschen, die vor allem wegen der praktisch unbegrenzten Kombinationsmöglichkeiten von Angaben verschiedener Quellen einen qualitativen Unterschied zu konventionellen Karteien darstellen. Der Datenschutz – Massnahmen im Interesse des Persönlichkeitsschutzes Betroffener – steht damit in einer *grundsätzlichen Spannung zu den Möglichkeiten der Informatik*. Datenschutz setzt dem Einsatz der Informatik rechtliche Grenzen. Mit wachsender Abhängigkeit der Verwaltung von den Informatikmitteln und der automatisierten Kommunikation verschärfen sich diese Konflikte. Die Missbrauchgefahr erhöht sich einerseits mit dem wachsenden Zugang von Verwaltungsstellen zu einer Vielzahl von Dateien, anderseits durch den zunehmenden Einsatz von Arbeitsplatzstationen, welche den Benützern selber die Programmierung ermöglichen, womit frühere Arbeitsteilungen zwischen Benützern, Programmierern und Maschinenbedienern teilweise aufgehoben werden. Verletzungen der Persön-

lichkeitsrechte Betroffener sind zu befürchten, wenn der Verwendungszweck, für den die Daten gesammelt werden können, in unbestimmter Weise umschrieben wird. So hat die bisherige Verordnung über das Zentrale Ausländerregister die Sammlung aller Daten zugelassen, welche für die Wahrnehmung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe notwendig sind. Neu soll die Sammlung auf eine abschliessende Liste von Daten beschränkt werden, die erfasst werden dürfen.

Zu bedauern ist die Verzögerung im Erlass des Datenschutzgesetzes. Dies führt zum Beispiel dazu, dass verschiedene Kantone eigene Lösungen ausarbeiten müssen. Bis das Bundesgesetz in Kraft getreten ist gelten in der Bundesverwaltung die *Richtlinien des Bundesrates* über den Datenschutz. Ein *Dienst für Datenschutz* im Bundesamt für Justiz (BJ) ist mit der Kontrolle der Einhaltung dieser Richtlinien beauftragt. Er ist jedoch von seiner hierarchischen Stellung, von der personellen Besetzung und vom Verfahren der Projektentwicklung her nur beschränkt in der Lage, seinen Auftrag zu erfüllen. Beispielsweise wird der Dienst für Datenschutz nicht immer frühzeitig genug in das Verfahren eingeschaltet. Aus Gründen der beschränkten Durchsetzungskraft äussert sich der Dienst vor allem zu Fragen der Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit eines Projektes sowie zu jenen des Zugangs des Bürgers, der Datensicherheit und der Zutrittsbeschränkungen. Die Frage nach dem Sinn eines Projektes insgesamt gehört zwar auch zu den Aufgaben des Dienstes, kann jedoch nur noch ausnahmsweise gestellt werden. Der Dienst hat *keine Entscheidungsbefugnisse*, sondern bloss ein Recht zur Stellungnahme. Hingegen könnte er auch nachkontrollieren, ob seine Empfehlungen befolgt werden. Aus Kapazitätsgründen muss er jedoch meist darauf verzichten. Neuerdings werden sämtliche Projekte, die das BFO zu beurteilen hat, dem Dienst für Datenschutz zugeleitet. Es wird erwo-gen, ob Konfliktsfälle zwischen dem Dienst für Datenschutz und einem antragstellenden Amt vor die Generalsekretärenkonferenz getragen werden sollen. Jedenfalls sollte in der Projektentwicklung eine *Verfahrenssicherung zugunsten des Datenschutzes* eingebaut werden.

Nicht erfassbar sind zur Zeit die *Tendenzen* bereits *eingeführter Datenverarbeitungssysteme, sich ständig auszuweiten*. Die Praxis zeigt, dass immer mehr Daten eingegeben und mehr Behörden berechtigt werden, sie abzufragen oder sogar zu bearbeiten (vgl. die Verbindung des Zentralen Ausländerregisters mit den Polizei-posten-Grenzstellen und dem BIGA). Solche Entwicklungen werden dem Dienst für Datenschutz oft nicht bekannt und erschweren den Überblick. In diesem Bereich ist die *Kontrolle ungenügend*. Um dem Dienst effiziente Nachkontrollen zu gestatten, müsste an seine Spitze ein *Datenschutzbeauftragter mit hoher Stellung* ernannt werden. Wenn damit zugewartet wird, bis das Datenschutzgesetz in den neunziger Jahren in Kraft tritt, besteht allerdings die Gefahr, dass der Datenschutzbeauftragte die Sinnfrage auch nicht mehr wird stellen können, da die Entwicklung bereits zu weit fortgeschritten sein wird. Hier zeigt sich, dass die Entwicklung im Bereich der Informatik der politischen Entscheidung weitgehend entzogen wird.

Die bereichsspezifischen Regelungen, die bis zum Erlass eines allgemeinen Datenschutzgesetzes den Persönlichkeitsschutz für die einzelnen grossen Projekte gewährleisten sollen, verfehlen dort ihre Wirkung, wo *Datensammlungen aus*

*verschiedenen Sachgebieten miteinander verbunden* werden. Dafür sind eigene Regeln zu erarbeiten, wie dies nun für das Lokale Netzwerk im Bundeshaus geschieht. Besondere Schwierigkeiten für den Datenschutz entstehen insbesondere, wenn solche Daten zwischen Bund und Kantonen ausgetauscht werden.

Datenschutz kann sich auch selber hinderlich werden. So wäre es an sich im Interesse des Datenschutzes oft wünschenswert, dass eine Anlage automatisch Angaben über ihre Benutzer und die *Zugriffe auf die gespeicherten Daten registriert*. Diese Kontrolle erweist sich jedoch einerseits als bedeutendes Hindernis für die Akzeptanz des Informationssystems bei seinen Benutzern, die nicht wollen, dass gespeichert werde, was sie gefragt haben. Nach den Richtlinien des Datenschutzes wäre dieses Register andererseits selber eine Datei mit personenbezogenen Daten und müsste vor Missbrauch geschützt werden. Der Schutz vor Missbrauch amtlicher Informationen geht daher heute in der Regel nicht über das hinaus, was das *Beamtengesetz* von den Mitarbeitern des Bundes generell zur *Wahrung ihrer Amtspflichten* verlangt. (Die Bundesanwaltschaft bereitet zur Zeit eine Verordnung über die Sicherheit von Informatiksystemen vor).

## 128 Die Aufgaben des Bundesamtes für Organisation

Das BFO ist zugleich Beratungs-, Koordinations- und Kontrollorgan im Bereich der Informatik. Es hat darüber hinaus eine Gesamtplanung des Einsatzes der Informatik in der Bundesverwaltung sicherzustellen. Mit dem verfügbaren Personal ist das Bundesamt heute quantitativ und qualitativ nicht mehr in der Lage, seine Aufgaben in der gleichen Weise zu erfüllen, wie dies zu Beginn der Einführung der Informatik in der Bundesverwaltung möglich gewesen ist. Bei unveränderter gesetzlicher Aufgabenstellung muss das Amt *sich zunehmend auf Kontrollfunktionen in Einzelgeschäften beschränken* und den Budgetierungsprozess betreuen. Die Bearbeitung allgemeiner Probleme und die Entwicklung einer Politik der Informatik sind dadurch eher in den Hintergrund gedrängt worden. Innerhalb und ausserhalb des BFO wird zum Teil ein kohärentes Aufgabenkonzept des Amtes vermisst. Arbeitsweise und Problemstellungen der einzelnen BFO-Mitarbeiter sind offenbar recht unterschiedlich. Es fehlt die nötige «Unité de doctrine» innerhalb des BFO. Seine bisherige Struktur hat dazu geführt, dass es vorkommen kann, dass in einem Bundesamt mehrere Mitarbeiter des BFO tätig sind, deren Arbeitsweise nicht aufeinander abgestimmt ist. Seit längerem wird im BFO eine *Reorganisation des Amtes* diskutiert, welche die bisherige Struktur nach Fachbereichen (Organisation und Informatik) in eine solche nach Departementen umwandeln soll. Die Amtsdirektion hat diesem Konzept grundsätzlich zugestimmt, zunächst jedoch einen Zwischenschritt eingeschaltet, der auch die Organisation der Abteilung Koordinationsstelle für Automation auf die Departemente ausrichtet und feste monatliche Zusammenkünfte aller im gleichen Departement tätigen Mitarbeiter des BFO vorsieht.

Offenbar schlägt die *Firma Mc Kinsey* in ihrem Bericht über mögliche Querschnittsmassnahmen in der Bundesverwaltung vor, das BFO durch *ein Amt für Informatik* zu ersetzen und die bisherige betriebswirtschaftliche Beratungsfunktion nach Bedarf auf die Generalsekretariate der Departemente zu übertragen. Ohne Kenntnis des Berichtes der Firma Mc Kinsey ist es der Geschäftsprü-

fungskommission nicht möglich, über grundsätzliche Änderungen im BFO Aussagen zu machen. Die bisherigen Erfahrungen der Geschäftsprüfungskommissionen deuten immerhin daraufhin, dass die Verknüpfung von Beratung und Kontrolle im gleichen Amt und zum Teil in den gleichen Personen erhebliche Schwierigkeiten verursachen. Ferner erweist sich die bisherige fachspezifische Struktur im Verhältnis nach aussen als unglücklich. Dies legt eine *Integration der Beratungsfunktionen* im Bereiche der allgemeinen Organisation *und der Informatik*, je bezogen auf die einzelnen Departemente, nahe. Wieweit die Funktion nachträglicher Kontrollen im Bereich der Informatik durch die von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates geforderte Fachstelle für Verwaltungskontrolle übernommen werden könnte, bleibt zu prüfen.

Das *Bundesgesetz über das BFO* beschränkt den Auftrag des Amtes im wesentlichen auf die Förderung einer zweckmässigen und wirtschaftlichen Organisation der Bundesverwaltung. Seine Tätigkeit erstreckt sich damit vorwiegend auf die Mittel zur Lösung vorgegebener Aufgaben des Bundes. Eine Kontrolle der Wirksamkeit des Verwaltungshandelns nach aussen und eine Überprüfung der gestellten Bundesaufgaben selber fallen kaum unter den Wirkungsbereich des Amtes. Im speziellen Bereich der Informatik gehen die Kompetenzen des Amtes insofern weiter, als ihm einerseits die Gesamtplanung der Informatik übertragen ist, und es andererseits Entscheidungskompetenzen bei der Beschaffung und beim Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen besitzt. In beiden Bereichen besteht jedoch ein Spannungsverhältnis zu den Linieninstanzen, das neu überdacht werden sollte.

### 13 Schlussfolgerungen

#### 131

Nach dem heutigen Stand der Informatik in der Bundesverwaltung stellt sich die Frage, ob dieses Instrument richtig und sinnvoll eingesetzt wird. Erforderlich wären *Entscheidungsverfahren, in welchen alle Aspekte geprüft werden*: der Nutzen für die Aufgabenerfüllung, die allgemeinen Auswirkungen und Nebenwirkungen, die organisatorischen Voraussetzungen, die finanziellen Folgen, die personellen Bedingungen und die rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens.

#### 132

Die neueren Entwicklungen im Bereich der Informatik können ausserordentlich weitreichende Folgen haben. Es ist besonders anspruchsvoll, diese rechtzeitig zu erkennen und zu steuern. Bis anhin ist der *optimalen Nutzung der Informatik* in der Bundesverwaltung auf höchster Ebene *die nötige Beachtung nicht geschenkt* worden. Einige Ämter befinden sich daher mit der Einführung der Informatik stark im Rückstand. Als hinderlich haben sich das *Departementalsystem* und ein *Mangel an Führung* durch eine zentrale Instanz gezeigt, was sich unter anderem im Bedürfnis nach der Bildung einer interdepartementalen Gruppe für Informatik gezeigt hat.

Erforderlich ist ein besserer *Überblick* und eine umfassendere Information einer zentralen Stelle über alle Probleme und Lösungen in der Bundesverwaltung sowie die Durchführung von *Erfolgskontrollen*. Gestützt darauf ist eine verbesserte *Kompatibilität* der verwendeten Systeme anzustreben, bzw. sind klare Normschnittstellen festzulegen. Im Rahmen der Mittelbeschaffung sind Methoden der *Prioritätensetzung* zu entwickeln.

### 133

Im komplexen Bereich der Informatik ist *Klarheit über die Kompetenzen* nötig. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis des BFO zu den Departementen und zur EDMZ. Der Entwurf eines *Funktionendiagramms* ist ein wesentlicher Fortschritt in dieser Frage. Zu entscheiden bleibt die Unterstellung des *Elektronischen Rechenzentrums* der Bundesverwaltung.

Nach dem Gesetz über das Bundesamt für Organisation ist dieses zwar zuständig, die nötigen Entscheide im Informatikbereich zu treffen. Allerdings stösst es sich an der allgemeinen Linienverantwortung der Departemente. Dies hat die Entstehung von GICI aufgezeigt. Die rechtliche Stellung dieses Gremiums ist jedoch zweifelhaft. *GICI* kann grundsätzlich *nur beratende Funktionen* ausüben und muss den Stellenwert einer Informatikkonferenz der allgemeinen Bundesverwaltung unter dem Vorsitz des BFO erhalten.

### 134

Die Probleme des *Budgetierungsverfahrens* liegen beim System der Jährlichkeit des Budgets, in der departementalen Projektverantwortung, in der raschen Entwicklung des Marktes sowie im Erfordernis der Planung und der Prioritätensetzung. Zu begrüßen ist die *projektbezogene Budgetierung* und der Pool des Bundesamtes für Organisation. Zu prüfen ist der Vorschlag eines *Investitionsplanes* und eines *departementsweisen Budgetierungsprozesses* für die Informatikvorhaben nach dem *Vorbild des Bauvoranschlages*.

### 135

Im Bereich der *Ausbildung* besteht ein schwerwiegender *Nachholbedarf*. Dabei geht es sowohl um die Ausbildung der *Spezialisten* wie auch der *Kader* und der *Benützer*, ferner um die Weiterbildung und um die Erhaltung der Fachkräfte beim Bund. Die Ausbildungsanstrengungen in bezug auf das Kader und die Benützer kommen in der Bundesverwaltung sehr spät. Daher sind heute grösste Anstrengungen in allen Ausbildungsbereichen nötig. Über die Durchführung von Kursen und die Betreuung am Arbeitsplatz, die Nutzung verschiedener Formen der Job Rotation und der bestehenden Weiterbildungsmodelle hinaus sind neue Lösungen zu entwickeln.

Der *Einfluss der Informatik auf die Aufgabenerfüllung* im Bund selber ist grundsätzlich anerkannt, im einzelnen aber *noch zu wenig untersucht*. Er sollte sowohl durch grundsätzliche sowie auch durch projektbezogene Abklärungen rechtzeitig bewusst gemacht werden.

Innerhalb des Verfahrens der Projektentwicklung wird zu wenig die Frage gestellt, ob das Machbare wünschbar oder notwendig sei. Diese Fragestellung muss jeder Verwaltungskontrolle zugrundeliegen, wie sie von den Geschäftsprüfungskommissionen auf den Stufen Parlament, Bundesrat und Departemente gefordert worden ist. Sie erweist sich jedoch im Informatikbereich als besonders schwierig. Die *Sinnfrage* wird offenbar nicht systematisch einbezogen. Zu jedem Projekt sollten die Fern- und Randwirkungen abgeschätzt werden, dafür sind die erforderlichen Methoden zu entwickeln. Ohne ein solches Vorgehen werden die *Grenzen der Informatik* im konkreten Fall letztlich durch das antragsstellende Amt selber gesetzt. Um dem entgegenzuwirken, sollte auf Stufe der Departemente und wenn möglich der Ämter eine *verantwortliche Stelle* die Aufgabe haben, über das rein fachliche hinaus die Sinnfrage zu prüfen. Es stellt sich die Frage, ob jedes Departement ein *Informatikleitbild* und jedes Amt eine entsprechende *langfristige Planung* erstellen sollte.

Der *Tendenz der Verwaltung zur Verselbständigung* gegenüber Regierung und Parlament sollte beim Entscheid über den Einsatz der Informatik bewusst entgegengesteuert werden. Der *Zugang der Geschäftsprüfungskommissionen* zu den elektronisch gespeicherten Daten der Bundesverwaltung sollte im Sinne der Inspektionsrechte geregelt werden (zu denken ist an einen uneingeschränkten Zugriff auf alle nicht dem Datenschutz unterstehenden Dateien; im Rahmen von Inspektionen wäre für datengeschützte Dateien ein zeitlich beschränkter Zutritt vorzusehen).

### 137

Die *Funktionen des Bundesamtes für Organisation* sollten in geeigneter Form auf umfassendere Weise wahrgenommen werden. Dabei ist ein einheitliches Auftreten gegenüber den Departementen sicherzustellen, Beratung und Kontrolle zu scheiden, die Konzentration auf das Wesentliche und Grundsätzliche zu fördern, sowie die Ausbildung des Personals zu forcieren.

Zu prüfen sind der *gesetzliche Auftrag an das BFO* und die *Unterstellung des Amtes unter den Bundesrat bzw. unter ein Departement oder die Bundeskanzlei*. Da im schweizerischen Regierungssystem ein Präsidialdepartement fehlt, ist für die Zuordnung der Fachstelle jene Lösung zu treffen, die ihrer zentralen Funktion am ehesten entspricht.

Aus dem Informatikleitbild der Bundesverwaltung sollte ein deutliches *Anforderungsprofil* des BFO entwickelt werden, aus dem eine kohärente Amtspolitik fliessen könnte. Für die Reorganisation im BFO sollte ein erfahrener auswärtiger Experte beigezogen werden. Das BFO – oder jene Stelle, die seine heutigen Funktionen wahrnehmen soll – ist sowohl qualitativ wie quantitativ zu stärken.

Zu klären ist sodann das *grundsätzliche Verhältnis zwischen Organisation und Informatik*. Je nach dem Standpunkt des Fachmannes scheint zwischen den beiden ein umgekehrtes Zweck-Mittel-Verhältnis zu gelten. Andererseits drängt sich eine Integration von Organisations- und Informatikfragen in der Beratung der Bundesverwaltung auf. Die Bestrebungen im BFO, die bisherige Spartenstruktur aufzulösen und eine «Kultur der Zusammenarbeit» zu pflegen, scheint im Widerspruch zur Idee zu stehen, ein Bundesamt für Informatik zu schaffen. Vor einem Entscheid über diese Strukturfragen sollten die sich anbietenden *Alternativen* in allen ihren Konsequenzen dargestellt werden.

## **14 Empfehlungen**

Die Geschäftsprüfungskommission unterbreitet dem Bundesrat folgende Empfehlungen zur näheren Prüfung:

### **141 Konzeptionelle Fragen**

#### **141.1**

Der Informatik ist allgemein grössere Bedeutung zuzumessen. Ihre *Entwicklung* sollte vermehrt aus übergeordneten Zielsetzungen heraus *gesteuert* werden. Z. B. wäre festzulegen, wie jene Informationen, die amtsübergreifend von Interesse sind, dem Datenaustausch zugänglich gemacht werden (nötiger Umfang der Kompatibilität).

#### **141.2**

Die *Führung* durch den *Bundesrat* als Kollegium und die zentrale Fachstelle sollte in allen Grundsatzfragen und in umstrittenen Prioritätsfragen verstärkt werden. Dazu sollte der Bundesrat Führungsentscheide treffen und die abschliessend verantwortliche Instanz in Informatikfragen bezeichnen.

#### **141.3**

Das Informatikleitbild der Bundesverwaltung sollte zugleich ein konkretes, effizientes Steuerungsinstrument bilden und grundsätzlich, das heisst über das Fachtechnische hinaus, den Sinn der Informatik erfassen.

#### **141.4**

Gestützt darauf sollten die Departemente eigene *Informatikleitbilder* und die Bundesämter langfristige Planungen erstellen, in denen sie die Rolle der Informatik bei der Erfüllung der ihnen je zugewiesenen Bundesaufgaben festlegen.

## 141.5

Die *Auswirkungen* der Informatik *auf die Aufgabenerfüllung* sollte anhand konkreter Beispiele und Erfahrungen näher untersucht werden (Berichterstattung an die Geschäftsprüfungskommission). In gleicher Weise zu untersuchen sind die Folgen der Informatik für *Verwaltungsführung* und für das Machtgefälle zwischen informatisierten Diensten (bzw. ihren Amtsinhabern) und konventionell arbeitenden Diensten. Hiezu sind Möglichkeiten aufzuzeigen, das *Gefälle* zu *korrigieren*, insbesondere zugunsten von Bundesrat und Parlament.

## 142 Strukturen

### 142.1

Der Bund benötigt eine *zentrale Fachinstanz*, die

- den Gesamtüberblick über die Informatik in der Bundesverwaltung herstellt,
- Grundsatzfragen der Information und Kommunikation in der Bundesverwaltung bearbeitet,
- ein Informatikleitbild und ein kohärentes Aufgabenkonzept der Fachinstanz entwickelt,
- in den Departementen einheitlich auftritt,
- Beratung und Kontrolle entflechtet,
- Organisation und Informatik in ihrem gegenseitigen Verhältnis klärt und so weit möglich integriert.

Eine *Revision des Bundesgesetzes über das Bundesamt für Organisation* sollte der Fachinstanz eine umfassendere Aufgabenstellung vermitteln und ihre Kompetenzen gegenüber den Departementen klären.

### 142.2

Die *interdepartementale Arbeitsgruppe für Informatikfragen (GICI)* hat keine Rechtsgrundlage. An ihrer Stelle ist (im Sinne des Entwurfs des Informatikleitbildes) eine Informatikkonferenz der Bundesverwaltung zur Beratung der Fachinstanz und unter ihrem Vorsitz zu schaffen.

### 142.3

Versuchsweise ist schon vor dem Erlass des Datenschutzgesetzes der Dienst für Datenschutz unter die Leitung eines *Datenschutzbeauftragten* zu stellen. Dieser soll (unter Vorbehalt eines Weiterzugsrechtes) Entscheidungsbefugnisse erhalten und in die Lage versetzt werden, Nachkontrollen zu abgeschlossenen Projekten durchzuführen sowie die Weiterentwicklung solcher Projekte mitzuvollziehen. Die beamtenrechtliche Sicherung des Datenschutzes ist zu stärken.

## 142.4

Das *Elektronische Rechenzentrum* der Bundesverwaltung ist nicht dem wichtigsten Benutzer, sondern einer bundesweit tätigen Dienstleistungs- oder Fachinstanz zuzuordnen. Eine Lösung erscheint hier als dringlich. Im Falle der Unterstellung unter das BFO wäre darauf zu achten, dass die zusätzliche Dienstleistungsfunktion nicht in unerwünschter Weise mit der Kontrollfunktion des BFO im Informatikbereich verflochten würde.

## 143 Kompetenzen

### 143.1

Zu klären ist das *Verhältnis von fachtechnischer Entscheidungskompetenz der Fachinstanz und Linienverantwortung der Departemente* für die materielle Aufgabenerfüllung (z.B. departementsweise Zuständigkeit zur Festlegung der Sachprioritäten im Budgetprozess; Bewilligungsentscheid innerhalb dieser Vorgaben nach den fachlichen Kriterien durch die Fachinstanz).

### 143.2

Das *Funktionendiagramm* ist zu erproben und seine Bewährung zu kontrollieren.

### 143.3

Die Fachinstanz sollte *Erfolgskontrollen* zu abgeschlossenen Projekten während des Betriebes vornehmen können.

### 143.4

Der Bundesrat sollte seine Weisung über die Auskunftserteilung und Akteneinsicht von 1975 im Einvernehmen mit der Geschäftsprüfungskommission auf den *Zugang zu elektronischen Datenträgern* erweitern.

## 144 Verfahren

### 144.1

Das *Entscheidungsverfahren* zur Bewilligung von Informatikprojekten ist so auszugestalten, dass Sinn und Nutzen des Projektes aus übergeordneter Warte (z. B. auf Departementsstufe) geprüft werden.

## 144.2

*Finanzplan und Voranschlag* sind nach dem Vorbild des Bauvoranschlages auszugestalten; anzustreben ist eine mittelfristige *Investitionsplanung* und die *departementsweise Budgetierung*.

## 145 Personelles

### 145.1

Die *personelle Kapazität* zur Entwicklung, Betreuung und Bedienung von Informatikprojekten des Bundes und das Projektvolumen sind miteinander in Einklang zu bringen.

### 145.2

Für die *Ausbildung von Informatikfachkräften* des Bundes ist im Rahmen eines besonderen Projektes eine Sonderanstrengung zur Deckung des Nachholbedarfes nötig. Das neue Konzept der *Kaderkurse* ist zu erproben und auszuwerten. Die vorgesehene *allgemeine Grundausbildung* ist auf breiter Basis anzubieten (dabei sind z.B. die Anforderungen an eine Datenschutzethik und an die Verantwortung für die Qualität der Information bewusst zu machen).

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Bundesrat gebeten, ihr gemeinsam mit der Verabschiedung des Informatikleitbildes der Bundesverwaltung mitzuteilen, welche Folgen er ihrem Schreiben vom 12. Februar 1987 und dem vorliegenden Bericht gegeben hat oder noch zu geben gedenkt.

## 15 Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Februar 1988

Der Bundesrat hat der Geschäftsprüfungskommission mitgeteilt, dass die Firma Mc Kinsey & Co., Zürich, im Januar 1988 die Projektvorarbeiten für die Phase 2 des Projektes EFFI-QM-BV (Massnahmenerarbeitung) aufgenommen hat und im Rahmen der Sofortmassnahmen die Schaffung eines Bundesamtes für Informatik und die Aufgabenstellung des Bundesamtes für Organisation prüfen wird. Die Empfehlungen im Bericht der Geschäftsprüfungskommission werden in diesem Auftrag berücksichtigt.

Die Firma wird dem Bundesrat im Juli 1988 über die Ergebnisse ihrer Überprüfung berichten, konkrete Massnahmenpläne vorlegen und entsprechende Anträge stellen. Eine Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission wird daher erst nach dem Entscheid des Bundesrates über die Anträge der Projektleitung EFFI-QM-BV erfolgen können.

*Anhang I*

*Anhang II*

## **Themen der Inspektion**

### **1. Kompetenz- und Arbeitsteilung zwischen den Benützern, dem BFO und der EDMZ bei der Beschaffung von Informatikmitteln (projektbezogen)**

Hier geht es um die Frage, ob in der Praxis die Verantwortlichkeiten genügend klar sind oder ob der Ball hin und her geschoben wird (Grundsatz der Einheit von Aufgaben, Verantwortung und Mitteln).

### **2. Entstehung, Aufgabe und Kompetenzen von GICI**

Hier geht es um die Entstehung der GICI aus dem Eindruck der Bundeskanzlei und einiger Departemente, das BFO nehme einige Funktionen nicht wahr, sowie um die heutige Funktion von GICI und BFO, allfällige Doppelspurigkeiten und die Verantwortungsbereiche von GICI und BFO.

### **3. Der Entscheidungsprozess für die Verteilung der finanziellen Mittel (Budgetverfahren im Bereich der Informatik)**

Beim Budgetablauf im Bereich der Informatik stellt sich die Frage seiner Zweckmässigkeit; dem Bundesamt für Organisation sollen die Entscheidungsgrundlagen fehlen, insbesondere für die Beurteilung von Aufwand und Ertrag der Projekte; es stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die finanziellen Mittel zugeteilt werden.

### **4. Informationsfluss im BFO und zu den Informatikdiensten (oder anderen Stellen) der Bundesverwaltung**

Hier geht es darum, ob die Mitarbeiter des BFO unter sich einen genügenden Informationsaustausch pflegen, ob sie einen Überblick über die Projekte der Verwaltung herstellen und ob sie die nötige Querinformation unter den Informatikdiensten der Bundesverwaltung anregen können; diese Informationen bilden die Voraussetzung dafür, dass sich BFO-intern ein kohärentes Aufgabenkonzept entwickeln kann, das nach aussen sichtbar wird (Arbeitsweise und Problemstellungen der einzelnen BFO-Mitarbeiter scheinen sehr unterschiedlich zu sein); sie sind Voraussetzung für die Schaffung einer minimalen «*unité de doctrine*» im Fachbereich innerhalb des BFO, und sie sind nötig, um Differenzen zwischen den in die einzelnen Projekte integrierten Mitarbeitern und dem Genehmigungsentscheid des BFO auf ein Mindestmass zu reduzieren.

### **5. Das BFO als Gesprächspartner der Informatikdienste der Ämter und Departemente**

Hier geht es um die unterschiedliche und zum Teil unbefriedigende Fronterfahrung der Mitarbeiter des BFO (was sich in unterschiedlicher Anerkennung der Mitarbeiterqualität durch die Benutzer und Informatikdienste auswirkt, sowie dazu führt, dass sich die Antragsteller im hohen Masse gegenüber dem BFO

durchzusetzen wissen) sowie um die vielfach bemängelte Koordinationsfunktion des BFO unter verschiedenen Projekten eines Departementes oder mehrerer Departemente.

## **6. Stand und Probleme der Ausbildung und Rekrutierung im Informatikbereich**

Hier geht es um einen Überblick über die bisherigen Anstrengungen und die erforderlichen Massnahmen sowohl im Bereiche der EDV-Spezialisten als auch in jenen der Benutzer und des Kaders, das automatisierte Dienste zu leiten hat.

## **7. Datenschutz**

Im Bereiche des *Datenschutzes* und der Aussenwirkungen der Informatik im allgemeinen stellt sich über die bestehenden Richtlinien hinaus die Frage nach der grundsätzlichen Spannung zwischen den Möglichkeiten der Informatik und der Beschränkung ihres Einsatzes aus Gründen des Datenschutzes, ferner die Frage nach der *Verflechtung der Informationssysteme* von Bundesverwaltung, Kantonen und Organisationen der Wirtschaft, sowie nach dem *Zugang des Bürgers* bzw. der Mitwirkung der von automatisierten Verwaltungstätigkeit Betroffenen an der Planung und Projektierung von Informatikvorhaben.

## **8. Effizienz des Informatikeinsatzes**

Die Auskunftspersonen sind über ihre Erfahrungen mit eigenen Informatikvorhaben zu befragen: Wurde dadurch die Effizienz der Arbeit tatsächlich verbessert?

## Informatik in der Bundesverwaltung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,  
sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Herren Bundesräte,

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im Januar 1986 das Bundesamt für Organisation gebeten, ihr ein Arbeitspapier vorzulegen, in welchem das Amt seine Konzeption für die Einführung der Informatik in der Bundesverwaltung darstellt. Das Bundesamt für Organisation hat diesen Auftrag dazu benutzt, die Arbeit am Leitbild der Informatik (ILB) wieder aufzunehmen. Das ILB ist gegenwärtig bei den Informatikdiensten und anderen Stellen in Vernehmlassung und soll Ihnen schliesslich zur Genehmigung vorgelegt werden. Unsere Kommission hatte dieses Papier zwar zur Kenntnis genommen und diskutiert, verzichtete jedoch angesichts des geschilderten Vorhabens darauf, das Papier heute im einzelnen zu würdigen. Wir möchten Sie vielmehr bitten, uns das von Ihnen bereinigte Konzept zu gegebener Zeit zur Kenntnis zu bringen.

Gestützt auf unsere bisherigen Beratungen möchten wir Sie jedoch auf einige Fragenkreise aufmerksam machen, die wir Ihnen zur Beantwortung im Rahmen des geplanten Leitbildes und seiner Konkretisierung empfehlen:

1. Die Informatik ist zwar bloss ein technisches Instrument der Aufgabenerfüllung für die Verwaltung, wird jedoch nicht ohne Auswirkungen auf das Verhältnis der Gewalten, insbesondere aber von Regierung und Verwaltung bleiben. Das Leitbild sollte sich daher auch grundsätzlich über die *Beteiligung von Regierung und Parlament an der Planung des Einsatzes der Informatik in der Bundesverwaltung* äussern.

Verwaltungsintern entstehen Investitionsplanungen der Departemente, Prioritätenordnungen der interdepartementalen Koordinationsgruppe für Informatikfragen (GICI) sowie ein Investitionsplan des Bundesamtes für Organisation. Diese Instrumente sollten in geeigneter Weise von Ihrer Behörde und allenfalls den zuständigen parlamentarischen Kommissionen gewürdigt werden. Desgleichen stellt sich die Frage, ob und wie Regierung und Parlament für die ihnen je zustehenden Steuerungs- und Kontrollfunktionen *Zugang zu Informatikmitteln der Verwaltung erhalten sollen und wie Sie diese sinnvoll nutzen können.*

2. *Das Leitbild sollte sich auch über die gewünschte Struktur der Informatikverwaltung aussprechen.* Dabei geht es um das gegenseitige Gewicht der grossen Rechenzentren, der departementalen und ämterweisen Informatikdienste und der Benützer, sowie um die Zuweisung bestimmter Verantwortungsbereiche an einzelne Departemente. Bei zunehmender Delegation von Aufgaben an die Ämter und Departemente öffnet sich eine Schere zwischen der schwindenden Kontrollmöglichkeit des BFO einerseits und der bleibenden Entscheidkompetenz dieses Amtes andererseits. Dies mag eine

Überprüfung des gesetzlichen Auftrages des Bundesamtes für Organisation nahelegen.

3. Das Leitbild sollte dazu führen, dass ausgehend von einer Standortbestimmung über die heutige Einführung der Informatik in der Bundesverwaltung eine *Klärung der Aufgaben* der zahlreichen beteiligten Stellen erfolgt. Zu denken ist insbesondere an ein *Leistungsprofil* des Bundesamtes für Organisation, ferner an ein *Funktionendiagramm*, das auf Aufgabenkonzepten für alle übrigen beteiligten Stellen beruht, und das Produktion, Koordination, Kontrolle und Beratung definiert, wobei letztere voraussichtlich zu differenzieren wäre (unterschiedliche Zuordnung der Beratung in Bezug auf das Projektmanagement, die Systementwicklung oder für projektunabhängige Konzepte). – Das Anliegen wird unseres Wissens zur Zeit von drei verschiedenen Arbeitsgruppen in der Verwaltung angegangen; diese Arbeiten sollten ins Leitbild Informatik zusammengeführt werden.
4. Von grosser Bedeutung sind die *Auswirkungen* der Informatik *auf das Personal* der Bundesverwaltung. Die Auswirkungen am Arbeitsplatz und in der Zusammenarbeit unter Diensten sollten abgeschätzt werden. Die *Aus- und Weiterbildung* des Personals sollte sowohl die Informatikbenützer wie die Nichtbenützer erfassen und den Vorgesetzten, die automatisierte Dienste zu leiten haben, eine angepasste Führungsausbildung vermitteln. Besonders heikel ist die mit dem Verbund von lokalen Systemen wachsende *Fehlerverantwortung* bei der Erfassung von Daten, die zunehmende Professionalisierung der Kommunikation unter den Verwaltungsdiensten sowie das Erfordernis einer *Datenschutzethik* auch auf einfacher Benützstufe.
5. Das Leitbild sollte seine Weiterentwicklung vorsehen und insbesondere Wege aufzeigen, auf welchen die Entwicklungstendenzen im Bereich der *künstlichen Intelligenz* (z.B. Expertensysteme) erfasst und gesteuert werden können.
6. Im Leitbild sollte auch die Bedeutung der Informatik für die Bewahrung der bestehenden Formen dezentraler Verwaltung im Bund hervorheben: Informatik (insbesondere die Kommunikationssysteme) sollte dafür eingesetzt werden, den Nachteil der örtlichen Distanz abzubauen und dezentrale Verwaltungsstrukturen effizient zu gestalten.

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Herren Bundesräte, wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie die vorstehenden Anregungen in die laufenden Arbeiten zum Leitbild der Informatik einfliessen lassen können. Wir werden uns in der Zwischenzeit mit einigen konkreten Problemen zum heutigen Stand der Informatik in der Bundesverwaltung befassen und werden gestützt darauf erneut an Sie gelangen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Herren Bundesräte, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Namens der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Der Präsident: Leuenberger

Der Sekretär: Mastronardi

Die Inspektion der Geschäftsprüfungskommission zum Vollzug des Asylrechts hat deutlich gemacht, dass die Asylproblematik nicht mit polizeilichen und fürsorgerischen Massnahmen innerhalb der Schweiz gelöst werden kann. Die Fragestellung muss vom Asylgedanken her ausgedehnt werden auf eine allgemeine Ausländer- und Flüchtlingspolitik und auf die internationale Ebene aller Industrieländer gehoben werden.

Gegenüber dem Flüchtlingsproblem und der Migrationsbewegung von den Ländern der Dritten Welt nach den Industrieländern gibt es grundsätzlich drei Strategien:

- In erster Priorität sollten die Gründe für die Auswanderung im Fluchtland selber beseitigt werden (wirtschaftliche Not und politische Gewalt).
- In zweiter Priorität sollten Möglichkeiten zur (vorläufigen) Niederlassung der Auswanderer in ihrem eigenen Kulturkreis geschaffen werden (durch entsprechende Anreize für Nachbarländer).
- Erst in letzter Linie sollten echte Flüchtlinge aus der Dritten Welt in Industrieländern aufgenommen werden.

Soweit im Rahmen der Inspektion der Geschäftsprüfungskommission ersichtlich, schöpfen die Bundesinstanzen heute die Möglichkeiten der ersten und zweiten Priorität noch nicht mit der nötigen Intensität aus. Der Delegierte für das Flüchtlingswesen hat das Problem zwar richtig erkannt und bemüht sich um seine Lösung. Die schweizerische Politik der Entwicklungszusammenarbeit und der Aussenwirtschaft scheint aber bis anhin noch nicht genügend darauf ausgerichtet gewesen zu sein.

Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang vor allem eine Abstimmung der Entwicklungszusammenarbeit und des Aussenhandels der Industrieländer zur Verwirklichung der beiden ersten Prioritäten. Dies setzt Hilfen unter geeigneten Bedingungen voraus. Die Schweiz als Nichtkolonialstaat könnte hier wertvolle Initiativen entwickeln.

Am 26. August 1987 hat eine Koordinationssitzung der Präsidenten aller Kommissionen beider Räte, die sich mit Fragen der Aussenpolitik oder der Aussenwirtschaft befassen, über Fragen der Entwicklungszusammenarbeit stattgefunden. Dabei konnte in Erfahrung gebracht werden, dass auf Antrag des Justiz- und Polizeidepartementes eine interdepartementale Strategiegruppe dieses Thema bearbeiten soll. Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe hat an der gleichen Sitzung ein Arbeitspapier vorgelegt, das als Grundlage weiterer Überlegungen dienen kann.

Die Geschäftsprüfungskommission hat an jener Sitzung den Antrag gestellt, das Thema sei von einer der anderen Kommissionen weiterzuverfolgen. Die Konferenz hat die Angelegenheit jedoch an die Geschäftsprüfungskommission zurückgewiesen, da diese am besten in der Lage sei, durch Koordination unter mehreren ihrer Sektionen die gesamte Spannweite des Problems zu umfassen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat daher beschlossen, das Thema weiterzuverfolgen.

Unter Federführung der Sektion Justiz- und Polizeidepartement wird eine Koordination mit den Sektionen für auswärtige Angelegenheiten und für das Volkswirtschaftsdepartement sichergestellt. Erste Abklärungen finden im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichtes 1987 statt.

### **3 Rechtliche Anforderungen an Textbausteine**

(Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Nov. 1987 an den Bundesrat zur Automation von Textteilen einer Entscheidung, insbesondere im Asylverfahren)

- 31 Anlass und Vorgehen
- 32 Die Verwendung von Textbausteinen in der Bundesverwaltung
- 33 Die Verwendung von Textbausteinen im Asylverfahren
- 331 Problemstellung
- 331.1 Ausgewählte Probleme des heutigen Bestandes an Textbausteinen
- 331.2 Allgemeine Beurteilung
- 332 Zur Rechtsnatur der Textbausteine
- 333 Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission
- 34 Empfehlungen

### **31 Anlass und Vorgehen**

Im Rahmen Ihrer Inspektion zum Vollzug des Asylrechts ist die Geschäftsprüfungskommission auf eine Reihe von Problemen gestossen, welche sich aus der Art der Verwendung automatisierter Textelemente im Rahmen der Entscheidung über Asylgesuche ergeben. Im Schlussbericht der Inspektion vom 19. Mai 1987 hat die Kommission das Thema nur am Rande gestreift (Ziff. 333) und in Aussicht gestellt, sie werde darauf zurückkommen. Zu diesem Zweck hat sie das Justiz- und Polizeidepartement gebeten, ihr ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz zur Frage der Rechtsnatur der Textbausteine im Asylverfahren und bei ähnlichen Verfahren in der Bundesverwaltung zu erstatten. Das Departement hat das gewünschte Gutachten geliefert und darin die allgemeine Frage dahingehend beantwortet, dass Textbausteine nicht den Charakter von Rechtsätzen, das heisst verbindlichen Normen hätten, ist jedoch auf die konkreteren Fragestellungen der Kommission nicht eingetreten. Die Kommission hat daher ihren bisherigen Experten zum Thema, Herrn Professor Walter Kälin, mit einem zweiten Rechtsgutachten beauftragt. Gestützt auf die beiden Gutachten und eine Aussprache des zuständigen Sektionspräsidenten mit den beiden Fachleuten ist die Kommission zu folgenden Ergebnissen gelangt:

### **32 Die Verwendung von Textbausteinen in der Bundesverwaltung**

Seit jeher erstellen Sachbearbeiter in der Bundesverwaltung für die in ihrem Bereiche oft wiederkehrenden sprachlichen Wendungen Karteien, auf die sie im Einzelfall greifen, um ihre Arbeit zu rationalisieren. Seit der Einführung von

Textverarbeitungsgeräten werden diese Textelemente elektronisch gespeichert und können durch einfachen Abruf in neue Texte eingefügt werden.

Solche Elemente werden für Fragebogen, Standardbriefe und Verwaltungsentscheidungen in zunehmendem Masse verwendet. Eine Umfrage des Dienstes für Datenschutz zeigt, dass solche Textbausteine vor allem in folgendem Zusammenhang genutzt werden:

- zur Angabe allgemeiner Grundsätze oder gesetzlicher Grundlagen, (z.B. in der Steuerverwaltung und im Eidgenössischen Versicherungsgericht);
- Für wiederkehrende Erwägungen und Motive rechtlicher Natur (z.B. in der Rechtsabteilung der Direktion der Militärverwaltung und in der Steuerverwaltung);
- für Strafverfügungen geringer Bedeutung (z.B. bei den PTT);
- für personalrechtliche Entscheide wie Beförderungen, Ernennungen und vorzeitige Pensionierungen (z.B. bei den Bundesbahnen und dem Bundesamt für Aussenwirtschaft);
- schliesslich aber auch für eigentliche automatisierte juristische Entscheide (z.B. im Bundesamt für Verkehr, im Bundesamt für Wohnungswesen und im Bundesamt für geistiges Eigentum).

Die Nutzung der Textbausteine in der Bundesverwaltung verbreitet sich rasch. Sie entwickelt sich auf zufällige Weise, solange keine Richtlinien hierfür bestehen.

Die Grundbedeutung der meisten Textbausteine ist jene der blossen Formulierungshilfe. Der redaktionelle Aufwand wird verringert und die Qualität der Aussage kann in allen Fällen gleich hoch gehalten werden. Im Rahmen von gesetzlich geregelten Entscheidungsverfahren, wo Textbausteine bei der Begründung eingesetzt werden, können diese jedoch darüber hinaus als Prüfungsprogramm für den Sachbearbeiter dienen – gewissermassen als Checkliste, anhand welcher er feststellen kann, ob er alle wesentlichen Aspekte des zu treffenden Entscheides behandelt hat, und ob er sich dabei im Rahmen der bisherigen Praxis bewegt. Wenn Textbausteine mit solcher Bedeutung in einem bestimmten Sachbereich in erheblicher Dichte vorhanden sind, stellt sich die Frage, ob sie materiell den Charakter einer Verwaltungsverordnung annehmen. Der Grund für diese Fragestellung liegt nicht in der Automatisierung der Textkarteien, sondern darin, dass in aller Regel solche Texte nicht mehr vom einzelnen Sachbearbeiter gestaltet, sondern von vorgesetzter Stelle in einheitlicher Weise für einen ganzen Dienstzweig angeordnet werden. Die Informatik ist bloss das Mittel, das diese Vorgehensweise praktikabel macht.

Ein Vergleich der Textbausteine im Asylbereich mit denjenigen der beiden Eidg. Gerichte und von fünf Bundesämtern, von denen die Geschäftsprüfungskommission Beispiele gesammelt hat, zeigt, dass sich die Textbausteine des Delegierten für das Flüchtlingswesen von allen übrigen wesentlich unterscheiden: Keine dieser Instanzen hat ihre Arbeitsabläufe so umfassend automatisiert und das von ihr anzuwendende Recht dermassen weitgehend und detailliert in Textbausteine gefasst. Nur der Dienst des Delegierten baut auch sehr komplexe Entscheide, bei welchen hohe Rechtsschutzinteressen im Spiel sind, auf Textbausteinen auf. Nur der Delegierte hat auch Sachverhaltsaussagen in die Form

von Textbausteinen gefasst. Insgesamt ist die elektronische Erfassung der Rechtsanwendung im Dienst des Delegierten für das Flüchtlingswesen in Form, Ausmass und Inhalt sehr viel weiter fortgeschritten als anderswo.

Nach dem heutigen Stand der Entwicklung des Einsatzes von Informatik in entscheidungsförmigen Verfahren stellen sich die aufgeworfenen Rechtsfragen somit einzig im Asylbereich. Beim Eidg. Versicherungsgericht, das am ehesten vergleichbar wäre, stellen sie sich deshalb nicht, weil dieses ausschliesslich ausgewogene Erwägungen aus veröffentlichten Entscheiden in seine Sammlung aufgenommen hat.

Wenn im folgenden das Beispiel des Asylverfahrens herausgegriffen wird, dann einzig deshalb, weil das Thema heute nur hier deutlich dargestellt werden kann. Das Beispiel soll aber dazu dienen, allgemeine Grundsätze für den künftigen Einsatz von Informatik in gesetzlich geregelten Entscheidungsverfahren zu entwickeln.

### **33 Die Verwendung von Textbausteinen im Asylverfahren**

#### **311 Problemstellung**

##### **331.1 Ausgewählte Probleme des heutigen Bestandes an Textbausteinen**

Im Rahmen ihrer Inspektion hat die Geschäftsprüfungskommission folgende verbesserungsfähige Mängel der Textbausteinsammlung festgestellt:

- *Lückenhaftigkeit*: Es fehlen Textbausteine für wichtige Fragen, insbesondere im Bereiche des «non-refoulement», der Rückschiebung und der Wegweisung (Fälle nach Artikel 3 EMRK). Dies verstärkt die Gefahr der Nichtberücksichtigung von Kriterien, die zwar nicht für die *Asylgewährung*, wohl aber für den *Verzicht auf die Wegweisung*, bzw. *Ausschaffung in den Heimatstaat* bedeutsam sind.
- *Fehlen der Voraussetzungen*: Oft definieren die Textbausteine nicht, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Kriterien sie Anwendung finden dürfen. Sie legen bloss fest, was geschieht, wenn eine ungenannte Bedingung erfüllt ist. Der Massstab für die Zuordnung von Fall und Textbaustein fehlt damit. Beispielsweise lautet ein Textbaustein folgendermassen: «Die geltend gemachten (Schikanen/Belästigungen) können nicht als ernsthafte Nachteile im Sinne des Asylgesetzes bezeichnet werden.» – Für den Sachbearbeiter wichtiger wären aber die Kriterien, unter denen Schikanen und Belästigungen zu Nachteilen werden, die einen unerträglichen psychischen Druck begründen.
- *Sachverhaltsaussagen*: Eine Reihe von länderspezifischen Textbausteinen äussert sich zu allgemeinen Sachverhalten aus dem Heimatland der Gesuchsteller, zu denen diese das Recht haben, sich zu äussern.
- *Die ausschliessliche Normierung der negativen Asylentscheide* bildet den Hauptmangel der Sammlung. Das Fehlen einer gleichwertigen Checkliste der Argumente zugunsten der Asylgewährung erschwert nicht nur die Fällung positiver Entscheide, sondern birgt in sich die Gefahr, dass sich die Optik des Sachbearbeiters verengt: seine Denkweise wird negativ programmiert.

Im Anschluss an die Hinweise der Geschäftsprüfungskommission auf konkrete Beispiele zu dieser Kritik hat das *Departement* eine Reihe von Textbausteinen überprüft und z. T. angepasst. Differenzen bestehen abgesehen von Einzelfällen vor allem zu folgenden Problemen:

- Das Departement möchte nicht *positive Textbausteine* formulieren, da positive Asylentscheide nach aussen nicht begründet und daher auch nicht intern ins Reine geschrieben werden. – Dazu ist zu bedenken, dass hiermit nur eine Funktion der Textbausteine dahinfällt, nämlich jene der Formulierungshilfe. Die Rolle der Textbausteine als Prüfungsprogramm mit Weisungscharakter bleibt jedoch auch bei positiven Entscheiden erhalten.
- Das Departement hat die Textbausteine bewusst so konstruiert, dass die *Voraussetzungen ihrer Anwendung nicht mitenthalt*en sind. – Diesem Vorgehen lässt sich der Nachteil entgegenhalten, dass damit gerade der wesentliche Teil der rechtlichen Begründung fehlt. Die Bausteine gleichen dann Rechtsvorschriften, die nur die Rechtsfolge nennen, den Tatbestand aber beliebig offen lassen.
- Das Departement fürchtet, dass die *Veröffentlichung* der Textbausteine die Einreichung missbräuchlicher Asylgesuche fördern würde, indem den Geschworenen durch die Publikation detaillierter Gegenargumente die Formulierung kaum zu widerlegender Asylbegründungen erleichtert würde. – Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass hier nicht vertrauliche Sachverhaltsangaben zur Diskussion stehen, sondern juristische Argumente: die Interpretation der unbestimmten Rechtsbegriffe durch die zuständige Instanz.

### **331.2 Allgemeine Beurteilung**

Trotz der erwähnten Probleme ist die Kommission bereits im Rahmen ihrer Inspektion zum Schluss gelangt, dass die Sammlung der Textbausteine von offensichtlichem Nutzen ist: Sie erleichtert die Arbeit, hilft die Verfahren zu beschleunigen, stellt eine einheitliche Praxis sicher und verstärkt damit in wesentlichem Umfang die Rechtssicherheit, was besonders angesichts des raschen Personalwechsels und des hohen Anteils an Nichtjuristen im Dienst des Delegierten für das Flüchtlingswesen wichtig ist.

Soweit Textbausteine über die reine Rationalisierung der Sekretariatsarbeit hinaus als materielle Checkliste für die massgeblichen Argumente zur Asylgewährung dienen, werfen sie jedoch nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission heikle Probleme auf. Die Erfahrung zeigt, dass der unter Zeitdruck stehende und zum Teil wenig erfahrene Sachbearbeiter sich für die Entscheidungsfindung an den Textbausteinen als Prüfungsprogramm orientiert. Es besteht die Tendenz, den Fall (vorwiegend) nach Elementen abzusuchen, die sich in der Sammlung vorfinden lassen. Die Kommission hält daher eine Klärung der rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Verwendung von Textbausteinen insbesondere im Asylverfahren für erforderlich.

Vorauszuschicken ist, dass die Frage nach der rechtlichen Beurteilung der Textbausteine (Rechtsnatur) nicht auf die Frage beschränkt werden kann, ob diese Bausteine den Charakter von Rechtssätzen (das heisst, von generellen und abstrakten Regeln, die z.B. das Verhalten von Menschen steuern sollen) tragen (Frage nach der Rechtssatznatur).

Zur Führung der Verwaltung werden zahlreiche Hilfsmittel eingesetzt, welche vom konkreten Auftrag über die Art und Weise der Erfüllung einer Aufgabe bis zu generellen Richtlinien und Geschäftsordnungen über den Verwaltungsablauf reichen. Ob eine Weisung oder Richtlinie der vorgesetzten Stelle an ihre Untergebenen über das unmittelbare Dienstverhältnis hinaus Wirkungen mit rechtlicher Bedeutung für Personen ausserhalb der Verwaltung entfaltet, ist eine Frage, die in der Rechtslehre unter dem Begriff der «Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung» diskutiert wird. Die beiden von der Kommission eingeholten Gutachten stimmen darin überein, dass es bis heute keine herrschende Lehre oder Praxis gibt, die die Frage entscheidet, ob solche Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung den Charakter eines Rechtssatzes haben. Der grundlegende Unterschied der beiden Gutachten liegt jedoch darin, dass das Bundesamt für Justiz die Sammlung der Textbausteine im Asylverfahren gesamthaft betrachtet und ihr als solcher den Charakter einer Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung abspricht, während Professor Kälin innerhalb der Textbausteinsammlung differenziert. Neben blossen Formulierungshilfen findet er in der Sammlung zahlreiche Textbausteine, welche das Asylgesetz und die Asylverordnung inhaltlich näher ausführen (gesetzeskonkretisierende Textbausteine). Sie legen dar, wie Asylgesetz und Asylverordnung im Detail ausulegen sind (z.B. durch Auflistung der Gefahren, welche keine asylrechtlich relevanten Verfolgungsgründe darstellen, oder durch Auflistung der Kriterien, welche eine Aussage unglaubwürdig machen).

Solche Textbausteine sind nach Auffassung des Experten Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung. Er zieht hieraus rechtliche Folgerungen, ohne darüber entscheiden zu müssen, ob solche Verordnungen Rechtssätze seien. Vielmehr genüge es, dass gesichert sei, dass solche interne Anweisungen für die Sachbearbeiter in dem Sinne verbindlich seien, dass sie die konstante Praxis des Dienstes festhalten, von welcher nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Dass diese Bindungswirkung für die Sammlung der Textbausteine zutrifft, ergebe sich aus dem Begleitschreiben von Ende Mai 1986, in dem die Sachbearbeiter angewiesen werden, in den Erwägungen so viel wie möglich mit Textbausteinen zu arbeiten und die Individualisierung der Verfügung nach Möglichkeit im Sachverhalt vorzunehmen. Über die verwaltungsinterne Bindung entfalten solche Anordnungen Aussenwirkungen deshalb, weil sie zuhanden der Beamten festlegen, wie die Bestimmungen des objektiven Rechts im Einzelfall auszulegen und anzuwenden sind (BGE 105 Ia 352). Gegenüber solchen Verwaltungsverordnungen verlangt nun aber der Verfassungsgrundsatz der Rechtsgleichheit, dass der Gesuchsteller im Beschwerdeverfahren erkennen und daher auch rügen kann, dass er in Abweichung einer konstanten Praxis behandelt worden ist, wie sie in der Verwaltungsverordnung niedergelegt ist (Max Imboden/René

Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung Nr. 55). Diese muss daher notwendigerweise den Parteien zugänglich sein. Im Rahmen des verfassungsmässigen Akteneinsichtsrechts ergibt sich daraus zwingend ein Anspruch auf Einsichtnahme in die Verwaltungsverordnung.

Im Falle des Asylverfahrens erfüllen die gesetzeskonkretisierenden Textbausteine die Doppelfunktion der Formulierungshilfe und der Verwaltungsverordnung. Solange dies so bleibt, bezieht sich der Anspruch auf Einsichtnahme direkt auf diese Textbausteine. Es steht der Verwaltung jedoch frei, den gesetzeskonkretisierenden Gehalt der Textbausteine formell zu einer umfassenden Weisung auszugestalten, die das gesamte Prüfungsprogramm enthalten würde. Im Verhältnis hierzu wäre dann die gesamte Textbausteinsammlung bloss Formulierungshilfe. Das Einsichtsrecht würde sich auf die Weisung beziehen.

### **333      Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission**

Die Geschäftsprüfungskommission hält weiterhin die Sammlung der Textbausteine zum Asylverfahren für ein nützliches Hilfsmittel. Angesichts der ausserordentlichen Geschäftslast und der Notwendigkeit, das Verfahren zu beschleunigen erscheint dieses Mittel als unverzichtbar. An der Sammlung sollte daher unter Beachtung der nachstehenden Hinweise festgehalten werden.

Die Sammlung enthält einerseits unproblematische Formulierungshilfen, anderseits Texte, welche den Sachbearbeitern vorgeben, wie sie Gesetz und Verordnung zu interpretieren haben. Texte mit diesem Inhalt erfüllen daher neben ihrem Rationalisierungszweck zugleich die Funktion einer Verwaltungsverordnung, welche die ständige Praxis des Dienstes festlegt.

Gegenüber diesen Textbausteinen erhebt sich die Forderung nach Vervollständigung. Verwaltungsverordnungen zur Praxis einer Dienststelle sollen die Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit dieser Praxis gewährleisten. Sie müssen daher ausgewogen sein. Für die entsprechenden Textbausteine im Asylbereich bedeutet dies insbesondere, dass Bausteine zum Entscheid über die Wegweisung geschaffen werden müssen und dass bei jenen Bausteinen, welche bloss die Rechtsfolgen nennen, die Voraussetzungen beizufügen sind. Ferner sind zu diesen Textbausteinen auch die ihnen entsprechenden positiven Gegenstücke zu formulieren.

Nach bisheriger Verwaltungspraxis im Bund müssten die Inhalte dieser so erweiterten Textbausteine in eine allgemeine Weisung des Delegierten für das Flüchtlingswesen gekleidet werden, die alle Kriterien umschreibt, welche in diesen Textbausteinen finden. Diese Weisung wäre zu veröffentlichen oder zumindest den Parteien im Verfahren zugänglich zu machen. Um den erheblichen Aufwand für den Erlass einer solchen Weisung zu vermeiden, genügt es, wenn der Delegierte einfachheitshalber die entsprechenden Textbausteine selber öffentlich zugänglich macht. Sollte er sich hingegen für den Erlass einer Weisung entschliessen, müsste er bis zu jenem Zeitpunkt den Verfahrensbeteiligten die Einsichtnahme in die Textbausteine selber gestatten.

Die Forderung nach Veröffentlichung der Textbausteine oder einer entsprechenden Weisung beruht lediglich auf dem Umstand, dass diese Verwaltungs-

verordnungen mit Aussenwirkung darstellen. Die Geschäftsprüfungskommission braucht zur umstrittenen Frage, ob sie zugleich Rechtssätze seien, nicht Stellung zu nehmen. Es genügt die Verweisung auf die Erfordernisse der Rechtsgleichheit. Zurzeit sind zwar keine anderen Verfahren in der Bundesverwaltung bekannt, die in gleichem Ausmasse gesetzeskonkretisierende Textbausteine verwenden. Die Forderung würde sich jedoch in gleicher Weise auch auf diese erstrecken.

Das Argument einer Missbrauchsgefahr hat kein Gewicht. Die Rechtsauffassung der Verwaltungsbehörden muss dem Gesuchsteller ebenso bekannt sein können, wie die Urteilmotive unserer Gerichte. Für spezialisierte Anwälte und Organisationen besteht ohnehin bereits heute die Möglichkeit, aus den Entschieden des Delegierten die von der Behörde verwendeten Rechtsmassstäbe abzuleiten. Die fehlende Öffentlichkeit der Textbausteine schafft daher bloss eine Ungleichheit unter den Asylsuchenden. Die Verwendung der amtlichen Rechtsmassstäbe in den Asylgesuchen stellt keinen Rechtsmissbrauch, sondern im Gegenteil eine juristisch gute Begründung dar, welche nur im Interesse der Verwaltung liegen kann.

### **34 Empfehlungen**

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat folgende Empfehlungen übermittelt:

1.  
Der Bundesrat wird eingeladen, in allen künftigen Fällen gesetzlich geregelter Entscheidungsverfahren, in denen Textbausteine in erheblichem Ausmasse benutzt werden, den Grundsätzen dieses Berichtes Beachtung zu schenken. Bei der Bewilligung entsprechender Informatikprojekte sollte dafür gesorgt werden, dass allfällige gesetzeskonkretisierende Inhalte von Textbausteinen in eine Verwaltungsverordnung gefasst werden, die in geeigneter Weise öffentlich zugänglich gemacht wird; auf diese Weise ist sicherzustellen, dass die Textbausteine selber nur noch reine Formulierungshilfen zu jener Verwaltungsverordnung bilden.

2.  
Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sollte die geschilderten Anforderungen an die Textbausteine im Asylbereich durch eine der beiden folgenden Massnahmen zu erfüllen suchen:

2.1  
Soweit Textbausteine aus der Sammlung Gesetz und Verordnung inhaltlich näher ausführen (gesetzeskonkretisierende Textbausteine), sind sie zu vervollständigen (Schliessung der Lücken z. B. beim Wegweisungsverfahren). Wo Textbausteine Rechtsfolgen formulieren, ohne die Voraussetzungen zu nennen, sind diese in den Baustein aufzunehmen. Entsprechend den Textbausteinen für negative Asylentscheide sind als Gegenstück positive Textbausteine zu formulieren. Wo allgemeine Sachverhalte in Textbausteinen festgehalten werden, sollten

die Mitarbeiter des Delegierten beachten, dass sie auch hierzu die Gesuchsteller zu befragen haben.

## 2.2

Statt dessen können alle diese Anforderungen erfüllt werden, wenn der Delegierte eine umfassende Weisung mit dem entsprechenden Inhalt erlässt. Dann entfallen rechtliche Anforderungen an die Textbausteine selber.

## 2.3

Dem Departement bleibt ferner unbenommen, auf gesetzeskonkretisierende Textbausteine zu verzichten oder diese auf reine Formulierungshilfen zu reduzieren, wenn dadurch keine gewichtigen Einbussen im Rationalisierungseffekt der Textautomation zu befürchten sind.

## 2.4

Der Delegierte sollte die Weisung oder die gesetzeskonkretisierenden Textbausteine in geeigneter Weise veröffentlichen. Wird die Form einer Weisung gewählt, ist bis zu deren Erlass den Gesuchstellern und ihren Anwälten während des Verfahrens Zugang zu den gesetzeskonkretisierenden Textbausteinen zu verschaffen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Bundesrat gebeten, ihr bis zum 14. März 1988 mitzuteilen, welche Folgen er diesen Empfehlungen gegeben hat.

# 4 Exportrisikogarantie

(Bericht an den Bundesrat vom 19. Nov. 1987)

- 41 Anlass und Vorgehen
- 42 Ergebnisse
- 421 Die Exportrisikogarantie (ERG) im Welthandel
- 422 Die Zielsetzungen der Exportrisikogarantie und ihre Verwirklichung
- 423 Organisation und Verfahren
- 43 Schlussfolgerungen
- 431 Rahmen der Aussenwirtschaftspolitik
- 432 Eigenwirtschaftlichkeit
- 433 Ausgestaltung der ERG
- 434 Währungsrisiken
- 435 Organisation und Verfahren?
- 44 Empfehlungen
- 45 Stellungnahme des Bundesrates

## 41      **Anlass und Vorgehen**

Bei der Prüfung des Geschäftsberichtes 1986 sind eine Reihe von Fragen offen geblieben, welche inspektionsweise abgeklärt werden sollten. Die zuständige Sektion hat deshalb im Auftrag der Kommission dem Bundesamt für Aussenwirtschaft zahlreiche Zusatzfragen vorgelegt, die schriftlich und mündlich beantwortet worden sind. Die Sektion hat ferner Gelegenheit gehabt, bei der Firma Brown Boveri & Cie, Baden sowie bei der Firma Gebrüder Bühler AG, Uzwil, Probleme der Exportrisikogarantie anhand konkreter Beispiele zu erörtern. Organisation und Ablauf des Verfahrens besprach sie an einer Sitzung mit der ERG-Kommission.

Der folgende Bericht liefert keine Gesamtdarstellung der Lage der ERG, weil eine Überprüfung dieser Institution bundesintern gegenwärtig hängig ist. Der Bericht beschränkt sich auf die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen, die dem Bundesrat zur Prüfung und Stellungnahme unterbreitet werden.

## 42      **Ergebnisse**

### 421     **Die Exportrisikogarantie (ERG) im Welthandel**

Innerhalb der Probleme des Aussenhandels befasst sich die Exportrisikogarantie nur mit Aspekten der Finanzierung von Exporten, und auch hier nur mit Fragen der Versicherung von Zahlungsverpflichtungen. Trotzdem muss sie in den Gesamtzusammenhang der Aussenhandelsfragen gestellt werden:

Die Exportrisikogarantie dient der Versicherung von Zahlungsrisiken, welche nicht durch private Versicherungsverträge gedeckt werden können. Es handelt sich in erster Linie um *politische Risiken*, die darin bestehen, dass die Verhältnisse im Bestellerland den Lieferungsempfänger daran hindern können, seine Gegenleistung korrekt zu erbringen. Bis 1985 zählten dazu auch noch die Währungsrisiken. Der Bund tritt als Träger der Versicherung auf, weil politische Risiken versicherungsmathematisch nicht bestimmbar sind. Grundsätzlich wird jedoch Eigenwirtschaftlichkeit der Exportrisikogarantie angestrebt.

Mit dieser Zielsetzung deckt die ERG nur einen *beschränkten Ausschnitt aus den Finanzierungsproblemen* unseres Aussenhandels. Sie schützt weder vor Zahlungsunfähigkeit der privaten ausländischen Schuldner, noch gewährt sie Darlehen oder Zinsvergünstigungen für die Abwicklung von Handelsgeschäften. Selbst soweit in diesem beschränkten Rahmen Risiken gedeckt werden, bleibt dem Exporteur immer ein erheblicher Selbstbehalt. Die ERG will keine Exportsubventionierung sein, sondern setzt letztlich einen liberalen, offenen Welthandel voraus und bezweckt lediglich die Folgen einer *ausnahmsweisen Störung* der marktwirtschaftlichen Beziehungen durch politische Ereignisse zu mildern.

Die *Verhältnisse auf dem Weltmarkt* entsprechen freilich nicht überall den Zielsetzungen der schweizerischen Freihandelspolitik. Protektionistische Beschränkungen der Freiheit im Verkehr der Güter und Dienstleistungen kommen in der Gestalt von quantitativen Importsperrern und Devisenrestriktionen oder von nichttarifarischen Handelshindernissen vor. Wo der Marktzugang nicht in dieser Art erschwert ist oder trotz der Erschwernis gelingt, sind die Konkurrenz-

verhältnisse durch ungleich lange Spiesse in bezug auf die Finanzierungsmöglichkeiten der Anbeiter verzerrt. Zahlreiche Industrieländer gewähren ihren Exporteuren subventionierte Exportkredite mit verbilligten Zinssätzen. In grossem Umfang werden Mischkredite bewilligt, das heisst dem Importland werden aus einer Verbindung öffentlicher und privater Mittel Darlehen zu günstigen Bedingungen gewährt. Die Auflage besteht darin, dass die Mittel für Käufe von Gütern aus dem Kreditgeberland verwendet werden. Im Gegensatz zur Schweiz findet im Ausland in der Regel für solche Aufträge keine Ausschreibung statt, so dass jeder Wettbewerb ausgeschlossen wird. In einigen Ländern (wie z.B. China) findet ein eigentlicher Wettlauf der Mischkreditgeberländer statt (sogenannte spoiled markets). Noch weiter gehen die staatlichen Exportkredite zu weichen Bedingungen (sog. soft loans), die oft eine Laufzeit von 20 bis 25 Jahren oder sogar länger bei 1–3 Prozent Zins und zehn Jahren Karenzfrist für die erste Rückzahlung vorsehen. Dies gilt vor allem für England, Frankreich, Italien, Japan und zum Teil auch für Deutschland. Exportförderung wird schliesslich in beträchtlichem Umfang auch über traditionelle Entwicklungshilfekredite betrieben, wenn diese Kredite mit Auflagen zugunsten von Beschaffungen aus dem Geldgeberland verbunden sind. Beispielsweise ist heute damit zu rechnen, dass in anderen Ländern gegenüber Ägypten, für welches zumindest während der laufenden Umschuldungsverhandlungen die Exportrisikogarantie eingestellt worden ist, zugunsten der einheimischen Exportindustrie Mittel der Entwicklungshilfe eingesetzt werden.

Auch in der *Ausgestaltung der Exportrisikogarantie* bestehen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. So ist in den meisten Konkurrenzländern der Schweiz auch das Delkredererisiko (betreffend die Zahlungsfähigkeit des privaten Schuldners) in der ERG miteingefasst. Oft werden hohe Defizite der Exportrisikogarantie in Kauf genommen, was einer Exportsubvention gleichkommt, wenn die staatlichen Vorschüsse nicht verzinst werden müssen oder die Umschuldungen direkt über den Staatshaushalt abgewickelt werden. Die Prämien liegen zum Teil deutlich tiefer als in der Schweiz. Beispielsweise in Italien deckt die ERG 100 Prozent des Risikos. Die Exportrisikogarantie dient dort und anderswo als Mittel zur Verringerung der bestehenden Arbeitslosigkeit.

Ausländische Exportrisikogarantien stehen somit in einem Umfeld viel weitergehender *Exportförderungsmassnahmen* als die schweizerische ERG. Zudem decken sie mehr Risiken als diese (privates Delkredererisiko, Währungsrisiko) und gewähren auch dort, wo die schweizerische ERG tätig wird, bessere Leistungen: der Deckungssatz, das heisst der Anteil des vom Staat übernommenen Ausfalls liegt in aller Regel 5–10 Prozent über jenen der schweizerischen Garantie. Ferner gibt es kein Land, für das die Schweiz noch Exportrisikogarantie gewährt, während ihre Konkurrenzstaaten sie gesperrt haben, wohl aber Länder, in denen die Schweiz keine Garantie mehr gewährt, obwohl die anderen Länder solche noch weiterführen.

Diese *Zusammenhänge*, die für das handelspolitische Umfeld jeder Exportrisikogarantie gelten, sind bei der Beurteilung und der künftigen Ausgestaltung der Exportrisikogarantie zu *berücksichtigen*. Die Defizite, die aus der nicht kostendeckenden Währungsgarantie entstanden sind, haben heute zur Folge, dass sich die Diskussion um die ERG vor allem auf die Forderung nach Eigenwirtschaft-

lichkeit dieses Instrumentes konzentriert. Diese Forderung entspricht der Konzeption unserer ERG und darüber hinaus den schweizerischen ordnungspolitischen Vorstellungen möglichst freier Konkurrenz auf dem Weltmarkt. Die Geschäftsprüfungskommission muss jedoch feststellen, dass in der schweizerischen Exportindustrie an die ERG zugleich die Forderung erhoben wird, für schweizerische Produkte die Konkurrenzfähigkeit der Rahmenbedingungen auf dem Weltmarkt herzustellen. Die Exportrisikogarantie ist in ihrer bisherigen Konzeption jedoch eindeutig nicht in der Lage, unserer Industrie im Verhältnis zu ihren Konkurrenten zu gleich langen Spiessen bei der Finanzierung von Exporten, noch gar zum gleichen Zugang zu fremden Märkten zu verhelfen. Ein Beitrag zur Finanzierungsfrage leisten heute die Mischkredite der Schweiz, kaum jedoch die Entwicklungshilfekredite. Das Problem muss im Gesamtzusammenhang unserer Aussenhandelspolitik angegangen werden, die sich um den Abbau sowohl des ausländischen Protektionismus als auch der ausländischen Exportsubventionierungen bemüht (letzteres im Sinne einer Kürzung der Spiesse der andern statt einer Verlängerung der eigenen Spiesse).

Insgesamt stellt sich die Frage, ob die Exportrisikogarantie in ihrer heutigen Konzeption *den veränderten Weltmarktbedingungen noch angemessen* ist. Wohl trifft es zu, dass die ERG – und mit ihr die Gesamtheit der Finanzierungsbedingungen – nur einen Teilaspekt der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie ausmacht. Die Schweiz verfügt auch über Konkurrenzvorteile, wie das niedrige Zinsniveau und die wirtschaftliche Stabilität. Der Werkplatz Schweiz als Ganzes steht jedoch vor einer internationalen Herausforderung, für die im Zusammenhang mit der Überprüfung der ERG Varianten möglicher Strategien des Bundes auszuarbeiten sind. Die Inspektion hat den Eindruck vermittelt, dass die liberalen ordnungspolitischen Grundsätze der Schweiz in Wirtschaft und Verwaltung in der Schweiz einen höheren Stellenwert haben als im Ausland. Andere Staaten verhalten sich weniger grundsätzlich und sind dadurch in der Lage, die Möglichkeiten der Staatsintervention im Welthandel viel umfassender zugunsten der einheimischen Wirtschaft zu nutzen.

Unzulängliche Vorstellungen über diese Zusammenhänge liegen aus heutiger Sicht auch den Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zum heutigen ERG-Gesetz vom 13. Mai 1958 zugrunde. Der Bundesrat vertrat damals die Ansicht, das Gesetz aus dem Jahre 1939 bedürfe gewisser Änderungen und Ergänzungen, «wenn unsere Exportindustrie, von welcher ein grosser Teil der Bevölkerung lebt, im Wettbewerb um die Absatzgebiete der Welt erfolgreich bleiben» solle. Einige Bestimmungen hätten sich «insofern als zu eng erwiesen, als sie es unserer Exportindustrie nicht erlaub(t)en, den internationalen Konkurrenzkampf mit ungefähr gleichen Waffen zu bestehen». Selbstverständlich empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission keine Abkehr von bewährten ordnungspolitischen Grundsätzen. Nötig ist hingegen eine unvoreingenommene Prüfung der Möglichkeiten und Grenzen bestehender und allfälliger neuer Instrumente im veränderten weltwirtschaftlichen Umfeld.

## 422 Die Zielsetzungen der Exportrisikogarantie und ihre Verwirklichung

Nach dem *Bundesgesetz* über die Exportrisikogarantie (SR 946.11) bildet diese ein Mittel im Dienste «der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und der Förderung des Aussenhandels». Bei Exporten nach ärmeren Entwicklungsländern hat der Bund die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitzubersichtigen (Art. 1 des Gesetzes).

Das Hauptziel der *Arbeitsplatzerhaltung* wird von den Behörden im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Auswirkung verstanden und nicht im Einzelfall für das zu bewilligende Projekt geprüft. Eine Beurteilung der Beschäftigungswirksamkeit jedes einzelnen Projektes wäre mit einem Aufwand verbunden, der für Exporteure und Behörden unverhältnismässig wäre. Fest steht, dass ohne ERG Geschäfte mit Zahlungsfristen von mehr als fünf Jahren unmöglich wären. Nach Schätzungen der Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) sichern die neuen Garantien des Jahres 1986 ungefähr 15 000–20 000 Arbeitsplätze. Das Gesamtengagement der ERG beläuft sich auf gut 100 000 Mannjahre. Ausgelöst werden ferner Impulse für Unterlieferanten und Anschlusslieferungen. Unter Berücksichtigung des Multiplikatoreffektes vermutet das BAWI daher, die Auswirkungen der ERG auf die schweizerische Wirtschaft seien bedeutend grösser, als gemeinhin angenommen werde.

Eine Beurteilung dieser Aussage ist für die Geschäftsprüfungskommission schwierig. Die besuchten Firmen bestätigen die existentielle Bedeutung der ERG für die Exportindustrie. Andererseits ist seit dem Wegfall der Währungsgarantie und der Erhöhung der Prämien einen *Abfall der Beanspruchung der ERG* zu verzeichnen, der z. T. mehr als 50 Prozent ausmacht (neben dem Verzicht auf die Versicherung geringerer Risiken zur erhöhten Einheitsprämie sind dafür vermutlich auch die Sperrung wichtiger Exportländer durch die ERG und ein allgemeiner Rückgang der Nachfrage aus Entwicklungsländern und Oststaaten verantwortlich). Angesichts der hohen Beschäftigungsrate in der Schweiz hat die ERG jedenfalls bei uns nicht den gleichen politischen Stellenwert wie in anderen Ländern. Dies kann sich aber sehr rasch ändern, wie die Erfahrung der Rezession in den siebziger Jahren gezeigt hat.

Die Zielsetzung der Arbeitsplatzerhaltung bedeutet im Zusammenhang mit der Exportrisikogarantie vor allem die Gewährleistung einer sogenannten *Sockelstabilität*. Es geht um einen Beitrag zur Aufrechterhaltung einer dauerhaften Grundauslastung der Exportindustrie. Sie soll dieser helfen, eine ständige Präsenz auf den Absatzmärkten schweizerischer Produkte zu gewährleisten. Von hoher Bedeutung ist entsprechend, dass die Exportrisikogarantie in Ländern, in denen schweizerische Firmen etabliert sind und der Exporteur die Risiken nicht allein tragen kann, wenn immer möglich aufrechterhalten bleibt.

Die Exportrisikogarantie ist jedoch *nicht als konjunkturpolitisches Instrument* der Arbeitsplatzbeschaffung und -erhaltung konzipiert. Sie ist nicht darauf ausgerichtet, das Auftragsvolumen der Exportbranche nach Massgabe konjunkturpolitischer Bedürfnisse zu lenken. Sie könnte zwar im Bedarfsfall (z.B. anlässlich der Wirtschaftsmassnahmen von 1983) rasch einen Beitrag zur Konjunkturstimulierung bewirken; als versicherungsähnliche Einrichtung mit der Zielset-

zung der Kostendeckung kann sie nicht zusätzliche Zwecke erfüllen. Sowohl die Strukturpolitik wie auch Konjunkturpolitik und Regionalpolitik müssen sich entweder anderer Mittel bedienen oder potentielle Schäden der ERG abgelten.

Der Exportrisikogarantie wird vorgeworfen, sie habe dennoch *strukturertehaltende Wirkung* und fördere die grossen Betriebe stärker als die kleinen. Dem wird von seiten der Behörden und der Industrie zuerst entgegengehalten, die Förderung der Maschinenindustrie sei nicht mit der Strukturertehaltung gleichzusetzen. Im Exportgeschäft könne sich trotz ERG nur behaupten, wer Innovation betreibe. Beispielsweise sei ein grosser Anteil moderner Energieanlagen nicht mehr konventionelle Maschine, sondern moderne Elektronik. Sodann treffe es zwar zu, dass die ERG summenmassig vorwiegend den grösseren Unternehmen zugute komme. Die kleinen und mittleren Betriebe seien aber strukturell gar nicht in der Lage, grosse Projekte auszuführen. Kleinere Aufträge würden im internationalen Verkehr eher bar oder mit kurzen Zahlungsfristen bezahlt, so dass das Bedürfnis nach einer Exportrisikogarantie hier geringer sei. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass bei allen grossen ERG-Projekten Zulieferfirmen mittelbar von der Garantie profitieren. Die Firma BBC schätzt, dass aus ihren Exporten in der Schweiz rund 7000 Arbeitsplätze bei Zulieferern beschäftigt werden. Die Firma Bühler rechnet mit rund 1000 Arbeitsplätzen, die sie auf diese Weise ausserhalb ihrer Firma mit Aufträgen versorgt.

Auf der andern Seite ist nicht zu übersehen, dass die ERG auch bei bewusster Neutralität ihrer Handhabung eine *staatliche Förderungsmassnahme* darstellt, welche auch bei rechtsgleicher Handhabung struktur- und wettbewerbspolitisch nie ganz neutral wirken kann. Gerade der Verzicht auf eine bewusste Steuerung fördert tendenziell eine Verstärkung bereits bestehender Positionen auf dem Markt. Trotzdem muss die ERG – im Rahmen von Gesetz und Verordnung – streng neutral gehandhabt werden. Die Behandlung der Gesuche soll sich am Grundsatz der Rechtsgleichheit orientieren, so dass eine bewusste struktur-, regional oder wettbewerbspolitische Steuerung ausser Betracht fällt. Entsprechend muss die durchschnittliche Höhe des Deckungssatzes von der Grösse eines Unternehmens unabhängig sein. Sie bestimmt sich denn auch in der Praxis allein nach dem Risikograd der betroffenen Abnehmerländer.

Wenn die Statistik zeigt, dass kleinere Unternehmen die ERG nicht nur weniger beanspruchen als grosse, sondern dass sie auch in den Genuss merklich tieferer Deckungssätze gelangen, so hat dies Gründe, die nicht in ungleicher Handhabung der ERG liegen. Z. T. versichern kleinere Unternehmen nur die schlechtesten Risiken, während grössere auch weniger riskante Geschäfte der ERG unterstellen.

Der Verweis auf die *Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik* macht aus der ERG kein Instrument der Entwicklungshilfe, verlangt jedoch zumindest den Verzicht auf Garantien, die entwicklungspolitisch fragwürdig sind. Die Ausgestaltung der ERG eignet sich jedoch nicht für die Durchsetzung der Gesetzesvorschrift. Aus der Sicht der Wirtschaft ist die ERG im Grunde eine private Versicherung, die durch die in ihren Verbänden organisierte Exportwirtschaft selber getragen wird. Der Bund hat dabei eine notwendige Funktion zu erfüllen, was ihn jedoch nicht berechtigt, die wirtschaftspolitische Zielsetzung der Institution zu ändern. Die ERG-Kommission bestätigt denn auch, dass sie

das Länderrisiko nach rein wirtschaftlich-finanziellen Gesichtspunkten ermittelt und nicht nach politischen Kriterien. Die entwicklungspolitische Fragestellung wird zwar bei Lieferungen in ein ärmeres Entwicklungsland im Rahmen eines Fragebogens beim Gesuchsteller zu klären versucht. Die Behörden gehen jedoch davon aus, dass die Schweiz im Rahmen der ERG dem Empfängerland keinerlei Hilfe leiste und deshalb nicht befugt sei, irgendwelche Kontrolle mit der Gewährung der Garantie zu verbinden. Aufbau und Ablauf der Exportrisikogarantie sind somit wenig geeignet, den entwicklungspolitischen Grundsätzen Rechnung zu tragen.

## 423      Organisation und Verfahren

Für die Exportrisikogarantie hat der Bund einen rechtlich unselbständigen, eigenwirtschaftlichen *Fonds* errichtet. Dieser wird durch eine sechsköpfige *Kommission* und deren Geschäftsstelle verwaltet. Die Kommission zählt drei Vertreter des Bundes und drei Vertreter der Wirtschaft. Die Geschäftsstelle hat Gastrecht beim Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller. Gesuche um Gewährung der Garantie werden von der Geschäftsstelle vorgeprüft und von der Kommission an Sitzungen beurteilt, die alle 14 Tage stattfinden. Die Kommission prüft die Anträge vor allem nach Massgabe des Länderrisikos. Entscheidungsinstanz sind je nach der Höhe der zu gewährenden Garantie das Bundesamt für Aussenwirtschaft, das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, dieses Departement mit Zustimmung des Eidgenössischen Finanzdepartementes oder der Bundesrat. Faktisch liegt der Entscheid doch im Normalfall bei der Kommission, da die Entscheidungsinstanzen noch nie Anträge der Kommission abgelehnt oder die Auflage verschärft haben. Der Bundesrat ist einzig über die Anträge der Kommission hinaus gegangen, wenn ihm aus übergeordneten Gesichtspunkten die Tragung eines höheren Risikos gerechtfertigt schien. Entscheidungsbefugnisse hat die Kommission hingegen auch nach der Rechtslage bei der Abwicklung von Schadensfällen.

Der Ablauf der ERG-Geschäfte ist *vertraulich*. Daran beteiligt sind der geschustellende Exporteur, Geschäftsstelle und Kommission der ERG sowie die zuständigen Stellen des Bundes. Dieser Kreis hat während der Inspektion einen sehr homogenen Eindruck hinterlassen. Die beteiligten Personen sind sich über die Zweckbestimmung der ERG und die anzuwendenden Kriterien grundsätzlich einig. Das Verfahren hat sich gut eingespielt und funktioniert rasch und zuverlässig. Sachlichkeit und Diskretion des Ablaufs entsprechen den Gedanken der Versicherung und der Selbsthilfeorganisation für die Exportindustrie, der der ERG zugrundeliegt. Diesem privatwirtschaftlichen Aspekt der ERG steht freilich ein politischer gegenüber, der aus der Mitwirkung des Staates fließt. Der entsprechenden politischen Verantwortung wird dadurch Rechnung getragen, dass den zuständigen parlamentarischen Kommissionen alle gewünschten Informationen zur Verfügung gestellt werden. Dies hat die vorliegende Inspektion gezeigt, in welcher die zuständige Sektion von Industrie und Verwaltung alle gewünschten Auskünfte erhalten hat, soweit es die Wahrung der Geschäftsgeheimnisse gestattet. Allerdings hat gerade dieser Einblick eine gewisse Einseitigkeit der Strukturen und Verfahren aufgezeigt. Z. B. lassen Konzeption, Struk-

tur und personelle Besetzung der Instanzen der ERG heute den Gesichtspunkt der Entwicklungszusammenarbeit in den Hintergrund treten. Die Vorschrift hat bis heute kaum Einfluss auf die Konzeption und Struktur der ERG ausgeübt. Die Prüfung der Gesuche nach entwicklungspolitischen Grundsätzen erfolgt lediglich auf der Stufe der Vorprüfung durch die Geschäftsstelle unter Beizug des Dienstes für entwicklungspolitische Fragen innerhalb des Bundesamtes für Ausenwirtschaft. Dieser Dienst kann die Gesuche nur zuhanden der ERG-Kommission begutachten und hat kein Einsprachenrecht. Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe wird am Verfahren nur im Fall besonders grosser Projekte beteiligt.

Tatsächlich werden die Entscheide über die ERG in aller Regel nicht durch die politisch legitimierten Behörden, sondern durch die paritätisch aus Verbandsvertretern und Verwaltungsfachleuten zusammengesetzte ERG-Kommission getroffen. Damit stellt sich die Frage nach der *Repräsentativität* dieser Kommission. Forderungen nach einer Erweiterung der Kommission sind von seiten der Gewerkschaften und der Entwicklungshilfeorganisationen geltend gemacht worden.

Die Geschäftsprüfungskommission ist nicht in der Lage, die Begehren im einzelnen zu beurteilen. Sie bittet den Bundesrat, dazu Stellung zu nehmen.

Im Verfahren der ERG ist keine systematische Kontrolle der Angaben der Gesuchsteller vorgesehen, da das Verfahren auf dem Prinzip der Selbstdeklaration der Gesuchsteller beruht. Ob diese Deklaration zutrifft, kann erst im Schadensfall durch Einsichtnahme in Verträge und Rechnungen geprüft werden. Die ERG-Kommission hat bisher keinen Fall missbräuchlicher Selbstdeklaration festgestellt.

Die Inspektion hat den Eindruck hinterlassen, dass die Praxis der ERG-Kommission stark durch die Persönlichkeit ihrer Mitglieder und ihres Präsidenten geprägt ist. Es stellt sich die Frage, ob die an sich vorhandene sachliche Grundlage der Entscheide der Kommission durch eine Vergrösserung ihrer Zahl oder durch den Beizug weiterer Instanzen im Laufe des Verfahrens noch verbessert werden könnte.

*Erfolgskontrollen* über die Wirkung der ERG insgesamt sind bisher keine durchgeführt oder geplant worden. Wie solche durchzuführen wären und ob sie überhaupt zu aussagekräftigen Resultaten kämen, ist angesichts der Komplexität aller zu erfassenden Zusammenhänge eine offene Frage. Denkbar wären wohl am ehesten Fallstudien auf Unternehmensstufe, wobei allerdings die Grenze zu beachten wäre, die sich aus dem berechtigten Schutz von Geschäftsgeheimnissen ergibt.

### **43 Schlussfolgerungen**

Im folgenden werden Anregungen zusammengestellt, die an die Geschäftsprüfungskommission herangetragen worden sind oder die sich aus dem Verlauf der Inspektion ergeben haben. Der Bundesrat ist gebeten worden, sie in die laufende Überprüfung der Exportrisikogarantie einzubeziehen.

### 431 Rahmen der Aussenwirtschaftspolitik

Die ERG ist nicht nur für sich allein zu betrachten, sondern als *Glied unseres Instrumentariums im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik* zu beurteilen. Ihr Stellenwert ist aus dieser Gesamtsicht zu bestimmen.

### 432 Eigenwirtschaftlichkeit

Wird an der bisherigen Grundkonzeption der ERG festgehalten, so ist das Ziel der *Eigenwirtschaftlichkeit* anzustreben. Die Prämienerrhöhung von 1985 hat sich offenbar ungünstig ausgewirkt. Zu prüfen ist eine breitere Abstützung der ERG durch das Angebot von Pauschalpolicen, die dem Garantienehmer, der bereit ist, einen grösseren Anteil seiner Exporte zu versichern, günstigere Bedingungen anbieten. Gegenüber der heutigen Einheitsprämie dürfte eine Prämien-differenzierung nach Risiko der Länder die Exportwirtschaft dazu veranlassen, die ERG wiederum vermehrt zu beanspruchen.

Klarzustellen ist, dass mit solchen Massnahmen lediglich eine Optimierung zwischen den unvorhersehbaren politischen Risiken einerseits und dem Postulat der Kostendeckung andererseits angestrebt werden kann, *nicht* jedoch zwischen der Kostendeckung und der *Herstellung gleicher Konkurrenzbedingungen* im Welthandel. Damit kann das Hauptanliegen der Exportwirtschaft – die Konkurrenzfähigkeit der Rahmenbedingungen schweizerischer Exporteure – mit der Exportrisikogarantie nicht erfüllt werden.

### 433 Ausgestaltung der ERG

Im Rahmen der Überprüfung sind ferner die folgenden Einzelanregungen zur Ausgestaltung der ERG zu bedenken:

- die Forderung nach genereller Erhöhung des ERG-Deckungssatzes (was allerdings die Wirkung des Risikos der Exporteure als bisheriges Steuerungsinstrument im Rahmen der ERG vermindern würde),
- die Deckung des privaten kommerziellen Zahlungsrisikos (was die Grauzone zwischen dem Bereich der Privatversicherungen und der ERG beseitigen würde),
- die Wiedereinführung einer Deckung der Fremdwährungsrisiken und
- die Gewährung von Exportrisikogarantie für Ersatzteillieferungen im normalen Umfang auch in Länder, die für Hauptlieferungen von der ERG gesperrt sind.

### 434 Währungsrisiken

Die Versicherung der Währungsrisiken im Rahmen der schweizerischen ERG ist im Zeitpunkt einer sehr schlechten finanziellen Deckungslage aufgehoben worden. Dadurch kann sich die finanzielle Belastung der ERG aus dieser Sparte nicht wieder erholen. Im übrigen stellt sich die Frage, wieweit der Verlust von rund 600 Millionen Franken aus der Deckung von Währungsrisiken

durch politische Überlegungen begründet wurde und vom Bund ohne Anlastung an die ERG übernommen werden kann. Die Geschäftsprüfungskommission wünscht vom Bundesrat einen *Bericht über die Währungsrisikogarantie*, sobald die letzten Schadensabwicklungen im Sommer 1988 abgeschlossen sein werden.

#### **435 Organisation und Verfahren**

*Organisation und Verfahren* der Exportrisikogarantie sollten neben dem Charakter der Selbsthilfeorganisation der Bedeutung der ERG als öffentlichem Dienst vermehrt Rechnung tragen. Insbesondere ist die Frage einer Erhöhung der *Repräsentativität* der Kommission und der Verfahrensbeteiligung externer Stellen zu prüfen. Dabei sollten zugleich die Konsequenzen für Organisation und Verfahren gezogen werden, die sich aus der Pflicht zur *Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Grundsätze* ergeben. Ferner sollte der Bundesrat für jene Fälle, in denen er gewillt ist, ein *höheres Risiko einzugehen*, als es das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit der Exportrisikogarantie zulassen würde, die massgebenden übergeordneten Kriterien festlegen. Um die Wirkungen der Exportrisikogarantie auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bei den beteiligten Unternehmungen und in der Schweiz insgesamt besser kennenzulernen, sollten schliesslich externe *Erfolgskontrollen* vorgenommen werden.

#### **44 Empfehlungen**

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat empfohlen, die vorstehenden Schlussfolgerungen zu prüfen, und ihn gebeten, ihr bis zum 14. März 1988 mitzuteilen, welche Folge er dem vorliegenden Bericht zu geben gedenke.

#### **45 Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat hat der Kommission am 24. Februar 1987 wie folgt geantwortet: Die gewünschten Abklärungen sind zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichtes verwaltungsintern noch im Gange. Ihre Anregungen werden geprüft; sie sind zum grossen Teil bereits in die Arbeiten einbezogen worden. Wir sind jedoch zur Zeit noch nicht in der Lage, abschliessende Vorschläge zu unterbreiten. Die Resultate werden nicht vor Mitte 1988 verfügbar sein. Die nachstehenden Ausführungen sind deshalb als vorläufige Stellungnahme zu betrachten. Der dem Parlament bereits in Aussicht gestellte Bericht im Zusammenhang mit der Darstellung der Situation der Währungsgarantie wird unsere abschliessende und umfassende Stellungnahme zu ERG-Fragen beinhalten.

## 451 Grundsätzliche Bemerkungen (zu Ziff. 42)

Die ERG wurde 1934 gegründet und hat seit ihrem Bestehen bis Ende 1986 143 138 Verfügungen im Gesamtbetrag von 174,6 Milliarden Franken erlassen. Dies entspricht einem Durchschnittswert pro Lieferung von 1,2 Millionen Franken. 1986 belief sich dieser durchschnittliche Wert noch auf 0,8 Millionen Franken. Dabei lag bei 83 Prozent der Verfügungen der Wert unter einer Million Franken, rund 13 Prozent bewegten sich zwischen 1 und 5 Million Franken, 4 Prozent zwischen 5 und 50 Millionen Franken, und nur in einem einzigen Fall überschritt die Garantiesumme 50 Millionen Franken. Die Verteilung unterliegt natürlich von Jahr zu Jahr gewissen Veränderungen.

Die ERG garantiert demnach in erster Linie eine Vielzahl von Lieferungen kleinerer und mittlerer Grösse. Eigentliche Projektvorhaben grösseren Ausmasses wiesen in den letzten Jahren einen rückläufigen Trend auf. In ärmeren Ländern mit Verschuldungsproblemen sind sie praktisch inexistent geworden.

Die wichtigsten Benützer der ERG sind die Maschinenindustrie und die chemische Industrie. Als die Währungsgarantie noch zur Verfügung stand, vereinten auch die Textil- und die Uhrenindustrie einen ansehnlichen Teil der Garantien auf sich.

Die ERG ist für die schweizerische Exportindustrie lebenswichtig. Die Abwicklung von Exportgeschäften nach vielen Ländern ist nur noch möglich, wenn Finanzierungen in Form von Exportkrediten angeboten werden. Solche Kredite – sehr oft langfristiger Natur – müssen aber abgesichert sein, da sonst dem einzelnen Exporteur unannehmbare Risiken erwachsen, die existenzgefährdend sein können. Eine funktionsfähige ERG ermöglicht dementsprechend direkt und indirekt nicht nur die Aufrechterhaltung einer beachtlichen Anzahl von Arbeitsplätzen, sondern ist ganz allgemein ein zentraler Faktor zur Erhaltung des Werkplatzes Schweiz.

Die Möglichkeit, Risiken im internationalen Geschäft über die ERG abzudecken, ist eine notwendige Voraussetzung, um im Exportgeschäft bestehen zu können. Sie ist aber keine hinreichende Voraussetzung. Die ERG kann fehlende Konkurrenzfähigkeit technologischer und preislicher Natur nicht wettmachen. Sie dient nicht der Strukturhaltung; solche Massnahmen lägen dann vor, wenn unseren Exporteuren durch bessere ERG-Bedingungen Marktvorteile gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten gewährt würden. Dies ist aber nicht der Fall. ERG-Angebot und -Kosten verschaffen dem schweizerischen Exporteur keinen Wettbewerbsvorteil; letzterer ist – wie auch Ihr Bericht zeigt – eher benachteiligt und muss dies durch erhöhte Wettbewerbsfähigkeit in andern Bereichen wettmachen.

Trotz gegenüber dem Ausland durchschnittlich höherer und verschiedentlich angehobener Prämien sowie eingeschränktem Angebot hat sich die finanzielle Lage der ERG in den letzten Jahren verschlechtert, wie dies tendenziell auch bei ausländischen ERGs der Fall ist. Bis 1977 hielten sich Einnahmen und Ausgaben die Waage. Seither ergaben sich jährliche Defizite, welche seit 1982, nach Ausschöpfung der Reserven, mit Bundesvorschüssen finanziert wurden. Ende

1987 hat der kumulative Bundesvorschuss die Milliarden Grenze überschritten. Diese Vorschüsse werden von der ERG zu kommerziellen Bedingungen verzinst. Durch die Abgeltung von Schäden an Exporteure bleiben dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden beachtliche Steuereinnahmen erhalten, da solche Verluste ohne ERG teilweise den steuerbaren Ertrag reduzieren.

Die Verschlechterung der finanziellen Lage der ERG ist in erster Linie auf die Verluste aus der im Frühjahr 1985 eingestellten Währungsgarantie und auf die Verschuldungskrise vieler Drittweltländer zurückzuführen. Die Lage dieser Länder erforderte vermehrt den Abschluss von Umschuldungsabkommen. Diese haben in der Zwischenzeit einen Umfang von 1,2 Milliarden Franken erreicht, denen die Vorschüsse des Bundes an die ERG gegenüberstehen. Im Gegensatz dazu sind die Schäden aus der Währungsgarantie uneinbringbar. Die sich weiter verschlechternde finanzielle Lage der ERG hat zudem – wie einleitend erwähnt – den Bundesrat bewogen, erneut eine Überprüfung der Gesamtsituation der ERG vorzunehmen. Nach Vorliegen dieses Ergebnisses und nach Abschluss der Rechnung der Währungsgarantie im Jahre 1988 werden wir über Ausmass der Schäden und allfällige Massnahmen Bericht erstatten.

## **452 Bemerkungen zu den Schlussfolgerungen**

(zu Ziff. 43)

### **452.1 Eingliederung der ERG in das ausenwirtschaftliche Instrumentarium**

Die ERG ist ein wichtiges Instrument der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Sie hat dabei für ihre Tätigkeit weder eine liberale offene Welthandelsordnung noch eine protektionistische Umwelt zur Voraussetzung. Ihre Aufgabe setzt dort an, wo ein Auftrag zustandekommt und einer Versicherung bedarf. Die ERG ist den Finanzierungsaspekten nachgelagert. Letztere können, wie in Ihrem Bericht erwähnt, die Vergabe von Aufträgen wesentlich beeinflussen. Zu erwähnen sind insbesondere Exportkreditsubventionen und potentiell handelsverzerrende Entwicklungshilfefinanzierungen, u.a. in Form von konzessionellen Darlehen und Mischkrediten. Zur Eindämmung dieser Entwicklung verwenden wir uns im Rahmen der OECD für eine verbesserte Disziplin. Gewisse Fortschritte sind in letzter Zeit erzielt worden, stellen doch immer mehr Staaten fest, dass die aggressive Verwendung dieser Finanzierungen zur Exportförderung kostspielig ist und langfristig kaum die gewünschten Resultate bringt. Wir glauben deshalb nicht, dass ein Abweichen von unseren liberalen ordnungspolitischen Grundsätzen im Sinne vermehrter punktueller interventionistischer Massnahmen zur Unterstützung der einheimischen Wirtschaft angezeigt wäre. Sollte sich der internationale Finanzierungswettlauf künftig verstärkt negativ auf den schweizerischen Export auswirken, wären allenfalls defensive Finanzierungs-massnahmen (matching), unter Berücksichtigung bestehender ordnungspolitischer Prinzipien, zu prüfen. Es ginge darum, die Interessen der schweizerischen Exportindustrie dort zu verteidigen, wo sie in Einzelfällen trotz bestem Preis- und Qualitätsangebot infolge fehlender konkurrenzfähiger Finanzierung aus dem Markt gedrängt wird. Das Mischkreditinstrumentarium eröffnet dabei ge-

wisse – allerdings sehr beschränkte – Möglichkeiten. Die Finanzierungsprobleme schweizerischer Exporte sind jedoch losgelöst von der ERG-Frage zu behandeln.

## **452.2 Eigenwirtschaftlichkeit**

(zu Ziff. 432)

Das ERG-Gesetz hält neben dem Ziel der Exportförderung die Eigenwirtschaftlichkeit fest. Implizit ist auch die Annahme, dass die ERG subsidiär zum privaten Markt auftritt.

Das politische Risiko ist jedoch in einem versicherungsmathematischen Sinne nicht berechenbar. Es ist nicht möglich, mit einer einigermaßen gesicherten Wahrscheinlichkeit etwas über den potentiellen Schadenverlauf auszusagen. Diese Tatsache erschwert die Erreichung der Eigenwirtschaftlichkeit. Letztere ist bei praktisch keinem Preis erzwingbar oder planbar. Die Prämienfestsetzung stösst zudem dort an Grenzen oder steht sogar im Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und Förderung des Aussenhandels als oberstes Ziel der ERG, wo die Prämien im Vergleich zu den im Ausland geforderten Gebühren die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft in Frage stellen. Die Eigenwirtschaftlichkeit kann also nur langfristig und als Auflage definiert werden. Die gleichzeitige Berücksichtigung der Anliegen der Exportförderung und der Eigenwirtschaftlichkeit erfordern somit eine Ziel-Auflagenoptimierung, was einer permanenten Gratwanderung gleichkommt.

Die laufende Revision versucht nun in diesem Rahmen, künftig eine verbesserte Risikostreuung zu erzielen. Geprüft wird eine nach Risiken differenzierte Tarifstruktur (allenfalls in Verbindung mit der Einführung von Pauschalpolicen), die es fortan dem Exporteur auch wirtschaftlich erscheinen lässt, relativ gute Risiken bei der ERG zu versichern.

## **452.3 Herstellung gleicher Konkurrenzbedingungen**

(zu Ziff. 432)

Die Konkurrenzbedingungen der schweizerischen Wirtschaft beruhen auf einer Vielzahl von Faktoren. Die ERG ist einer dieser Faktoren. Eine ERG-Revision wird folglich auch immer unter dem Aspekt der Konkurrenzfähigkeit, und nicht nur der Kostendeckung, analysiert werden müssen. Dabei geht es nicht darum, sich den günstigsten und grosszügigsten Bedingungen anderer ERG-Anbieter anzugleichen, sondern unser Angebot so zu gestalten, dass die Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Exports ganz allgemein erhalten bleibt bzw. verbessert werden kann. Angebotsverbesserung und Kostendeckung brauchen nicht in einem Widerspruch zu stehen. Die Angebotsverbesserung – unter entsprechender Abgeltung – könnte sogar in gewissen Fällen zur Voraussetzung tendenziell verbesserter Eigenwirtschaftlichkeit werden (z.B. differenzierte Prämien, Anreize zu breiterer Absicherung des Exportvolumens usw.).

#### **452.4 Einzelanregungen** (zu Ziff. 433)

Unter diesem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Angebotsverbesserungen und verbesserter Eigenwirtschaftlichkeit sind auch die in Ihrem Bericht vorgebrachten Einzelanregungen zu prüfen: Höhere Deckungssätze, Deckung des privaten Delkredere, Deckung von Fremdwährungsrisiken sowie Gewährung der ERG-Garantie für Ersatzteillieferungen in Länder, die für neue Lieferungen gesperrt sind.

Ausgeschlossen von dieser Prüfung ist die erneute Deckung von Währungsrisiken. Derartige Risiken sind bankmässig (mit Termingeschäften und anderen finanztechnischen Instrumenten) abzusichern und nicht im Rahmen der ERG abzudecken. Die in diesem Zusammenhang im Bericht ebenfalls aufgeworfene Frage «wieweit der Verlust von rund 600 Millionen Franken aus der (früheren) Deckung von Währungsrisiken durch politische Überlegungen begründet wurde und vom Bund ohne Anlastung an die ERG übernommen werden kann» (Ziff. 434) werden wir nach Abschluss der Arbeiten im Rahmen des von Ihnen gewünschten Berichtes beantworten.

#### **452.5 Organisation und Verfahren** (zu Ziff. 435)

##### – Bedeutung der ERG als öffentlicher Dienst

Die steigenden Defizite der ERG einerseits und die sich verschlechternde Wirtschaftslage andererseits bewirken ein steigendes Interesse an Tätigkeit und Bedeutung der ERG. Wir tragen diesem Umstand Rechnung, indem insbesondere im Jahresbericht bedeutend umfassender über Wesen, Tätigkeit und Ergebnisse der ERG orientiert wird. Die Vertraulichkeit erlaubt es aber nicht, Informationen über Einzelgeschäfte, länderspezifische Deckungssätze und länderspezifische Verpflichtungen zu publizieren. Es wird im einzelnen zu prüfen sein, welche Grundlageninformationen, die einem öffentlichen Interesse entsprechen, von Jahr zu Jahr noch beigelegt werden können. Es ginge dabei vor allem darum, eine breitere Öffentlichkeit über die grundlegenden Prinzipien und Abläufe der ERG-Politik zu unterrichten.

Die für die parlamentarische Kontrolle notwendigen Informationen stehen umfassend zur Verfügung.

##### – Repräsentativität der Kommission

Ein Änderung der Zusammensetzung der ERG-Kommission ist unseres Erachtens nicht notwendig. Wir haben in der Antwort auf die Motion Renschler vom 4. März 1987 unsere Haltung bezüglich Repräsentativität der Zusammensetzung der ERG-Kommission dargelegt. Diese ist paritätisch zusammengesetzt aus je drei Vertretern des Bundes (Bundesamt für Aussenwirtschaft, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Eidgenössische Finanzverwaltung) und verschiedenen Zweigen der Privatwirtschaft. Damit ist sichergestellt, dass den ausenwirtschafts-, finanz- und arbeitsmarktpolitischen Interessen und den Anlie-

gen der Garantienehmer in gleicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird. Die Vertreter der Bundesstellen stellen auch sicher, dass zu Sonderaspekten, die u.a. das Projektrisiko betreffen, die kompetenten Bundesstellen konsultiert werden, und zwar auch dann, wenn ein Garantiesuch nicht durch den Bundesrat zu entscheiden ist. Dies trifft insbesondere auch auf die entwicklungspolitischen Aspekte zu, die bei der Prüfung der Geschäfte mitberücksichtigt werden. Trotz umfassender Länderliste (62 einkommensschwache Länder und weitere Empfängerstaaten der schweizerischen Entwicklungshilfe) entfielen 1986 nur noch rund 14 Prozent der Garantieverfügungen für Exporte auf einkommensschwache Länder. Dieser Anteil dürfte aufgrund der misslichen wirtschaftlichen Verhältnisse in den erwähnten Ländern voraussichtlich weiter sinken. Eine Erweiterung der Kommission rechtfertigt sich aufgrund dieser Gewichtung nicht. In der ERG-Kommission selbst ist zudem ein umfassendes – auf langjährige praktische Entwicklungstätigkeit in diesen Ländern abgestütztes – Erfahrungspotential in Entwicklungsfragen vorhanden. Eine Erweiterung der Kommission würde unweigerlich Anschlussbegehren von Wirtschaftszweigen mit sich bringen, die dadurch legitimiert sind, dass sie am ERG-Geschäft direkt beteiligt sind und Risiken mittragen (z.B. Banken, Ingenieure, Bauindustrie). Die heute effizient funktionierende Organisation würde zum Nachteil der Exporteure schwerfälliger und bürokratischer. Dies würde die ERG noch jener Elemente berauben, welche dem schweizerischen Exporteur bis anhin im Vergleich mit ausländischen ERGs unbestrittenerweise zum Vorteile gereichten.

#### – Mitberücksichtigung der entwicklungspolitischen Grundsätze

Mit dem Zusatz von Artikel 1 Absatz 2, nämlich der Mitberücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte bei der Gesuchsprüfung, ging es dem Gesetzgeber einerseits darum, die Deckungszusage für die Finanzierung von Prestigeprojekten in Entwicklungsländern zu vermeiden. Andererseits galt es in Ländern, auf welche die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit konzentriert ist, widersprüchliche Situationen zwischen schweizerischen Exportfinanzierungen und Entwicklungsbemühungen auszuschliessen. Der Gesetzesartikel beschränkt sich auf die ärmeren Länder. Diese haben in der Regel nur eine sehr beschränkte Aufnahmefähigkeit für kommerzielle Kredite. Aufgrund ihres Entwicklungsstandes verfügen sie über schwache Verwaltungen. Sie sind oftmals weder institutionell noch erfahrungsmässig in der Lage, Angebote für Projekte sorgfältig auf Zweck und Nutzen hin zu analysieren und zu planen.

Vorschläge, die über diese Vorstellungen hinausgingen und die Umgestaltung der ERG in ein eigentliches entwicklungspolitisches Instrument zum Ziele hatten, wurden vom Parlament verworfen.

Mit Blick auf diese vom Gesetzgeber vorgegebene Zielsetzung von Artikel 1 Absatz 2 findet bei Projekten in ärmeren Entwicklungsländern die entwicklungspolitische Abklärung sorgfältig statt. Geprüft werden Sinn und Zweck der Investition; so z.B. die Wirtschaftlichkeit und Lebensfähigkeit des Projektes nach betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, ebenso die Priorität des Vorhabens im nationalen Entwicklungsprogramm, der mit der Investition lokal erzeugte Mehrwert, die verwendete Technologie und die damit notwendigerweise verbundene Ausbildung, der vorgesehene Unterhalt und die

laufende Finanzierung des Projektes sowie die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Relevant ist insbesondere auch die Art der Auftragsvergabe. Bei direkter Auftragsvergabe können sich eingehendere Abklärungen aufdrängen als bei Projekten, die internationalen Ausschreibungen unterliegen.

Die Abklärungen müssen indirekt erfolgen, da die ERG in keinem Rechtsverhältnis zum Empfängerland steht; dies im Unterschied zur Entwicklungszusammenarbeit, bei welcher staatliche Leistungen zu Vorzugsbedingungen zwischen der Schweiz und dem Empfänger vertraglich begründet sind und auch zwischenstaatliche Informations- und Kontrollpflichten beinhalten. Das Verhältnis einer Exportkreditversicherung besteht aber ausschliesslich und unabänderbar mit dem Exporteur, der Antrag auf eine Versicherung stellt. Er ist der Vertragspartner des Empfängers und ist gegenüber der ERG auskunftspflichtig. Seine Angaben werden geprüft und ergänzt durch zusätzliche Rückfragen und Abklärungen der ERG-Kommission beim Dienst für Entwicklungsfragen des BAWI als die für die ausenwirtschaftlichen Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit zuständige Stelle in der Bundesverwaltung – einschliesslich Konsultation der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in besonderen Fällen – bei den Schweizerischen Botschaften im Ausland und insbesondere auch bei der Weltbank. Letztere hat sich im Rahmen der OECD-Exportkreditorgane bereit erklärt, auf Anfrage hin Auskünfte über Projektvorhaben und deren Stellenwert in den nationalen Entwicklungsprogrammen zu erteilen. Wir machen regelmässig von dieser Gelegenheit Gebrauch. Erschwert wird die Aufgabe dadurch, dass keine andere ERG explizit entwicklungspolitische Anliegen in die Prüfung einbezieht und entsprechend Situationen entstehen können, in welchen andere Staaten Deckung für Projekte gewähren, die wir verweigern.

Der allergrösste Teil der Verfügungen, die für die ärmeren Länder noch gewährt werden, sind Lieferungen kleineren Ausmasses; eigentliche Projektfinanzierungen bilden die Ausnahme und solche mit Garantiesummen von z. B. 50 Millionen Franken sind praktisch inexistent. Die bestehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten mit den damit verbundenen finanziellen Engpässen haben in diesen Ländern unter aktiver Mitwirkung von Weltbank und staatlichen bilateralen Entwicklungshilfeorganisationen – weitgehend von sich aus bewirkt, dass die gewählten Vorhaben besser analysiert werden und prioritärer Natur sind. Für einen grossen Teil der Projekte, für welche die ERG noch Gesuche für diese Länder erhält, sind auch Entwicklungshilfefinanzierungen mit im Spiel. Dies ermöglicht es der ERG, sich auf vorhandene Machbarkeitsstudien und Evaluationen der Entwicklungshilfeorganisationen abzustützen.

Mit der aufgezeigten Vorgehensweise und mit Blick auf die Gesetzesintention wie auch die rechtlichen Besonderheiten des ERG-Verhältnisses zum Empfängerland werden wir den geforderten Anliegen gerecht. Weitere Anpassungen drängen ich zurzeit nicht auf.

#### – Inkaufnahme höherer Risiken

Ihre Kommission regt an, es seien jene Fälle vom Bundesrat festzulegen, in denen er gewillt ist, bewusst höhere Risiken einzugehen, als es unter normalen Umständen mit dem Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit noch vereinbar wäre. Das Festhalten am Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit und die angestrebte län-

gerfristige Verbesserung der finanziellen Lage der ERG werden es tatsächlich erfordern, Aufgaben, die der ERG inskünftig übertragen werden und mit einem höheren Risiko verbunden sind, speziell zu definieren und in der Folge, bei daraus allfällig erwachsenden Schäden, abzugelten. Diesem Aspekt wird bei der laufenden ERG-Überprüfung auch Rechnung getragen.

– Erfolgskontrollen betreffend Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen

Die Durchführung von Erfolgskontrollen bei den beteiligten Firmen über die Auswirkungen der ERG auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen stösst auf beachtliche praktische und analytische Schwierigkeiten. Letztere liegen insbesondere darin, dass eine Vielzahl von Faktoren (Wechselkurs, technologischer Fortschritt usw.) auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen einwirken und eine verbindliche wissenschaftliche Aussage über den Einfluss der ERG allein kaum möglich wäre. Wir werden uns dieser Frage annehmen, um zu sehen, wie die Wirkungen der ERG auf den schweizerischen Arbeitsmarkt analytisch besser festgehalten und interpretiert werden könnten.

## **5 Regionalpolitische Auswirkungen des Beschaffungsprogramms 1983**

(am Beispiel der Kantone Neuenburg und Jura)  
(Bericht an den Bundesrat vom 19. Nov. 1987)

- 51 Anlass und Vorgehen
- 52 Feststellungen
- 521 Die Massnahmen von 1983
- 522 Die feststellbaren Auswirkungen
- 53 Schlussfolgerungen
- 54 Empfehlungen
- 55 Stellungnahme des Bundesrates

### **51 Anlass und Vorgehen**

Im Geschäftsbericht 1986 hat der Bundesrat über die beschäftigungsmässigen Auswirkungen der 1983 beschlossenen *Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft* Bericht erstattet. Die Geschäftsprüfungskommission hat beschlossen, dies zum Anlass einer zusätzlichen Abklärung durch die zuständige Sektion zu nehmen und diese beauftragt, insbesondere die *regionalpolitischen Auswirkungen des Beschaffungsprogramms am Beispiel ausgewählter Kantone zu überprüfen*. Die Sektion hat zu diesem Zweck in den Kantonen Neuenburg und Jura Gespräche mit den Organisationen der Wirtschaftsförderung und mit Industriellen der Region geführt. Ferner hat die Sektion dem Bundesamt für Konjunkturfragen eine Reihe von Zusatzfragen gestellt, die schriftlich und mündlich beantwortet worden sind. Zur Frage der wirtschaftspolitischen Bedeutung staatlicher Beschaffungen zog die Sektion als Experten Herrn Professor Claude Jeanrenaud, Neuenburg, bei.

## 52      **Feststellungen**

### 521     **Die Massnahmen von 1983**

Mit der Botschaft über Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft vom 31. Januar 1983 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Bundesbeschluss über zusätzliche *Kredite zur Förderung der Beschäftigung* sowie zahlreiche weitere Massnahmen vorgeschlagen. Während ein zweites Massnahmenpaket vom Sommer 1983 schwergewichtig die Verbesserung der Rahmenbedingungen anstrebte (Innovationsrisikogarantie und Ausbau des regionalpolitischen Instrumentariums), bezweckte das erste Massnahmenpaket vor allem eine rasche Beschäftigungswirkung (Stützung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen unserer Wirtschaft). Aus der gesamten Kreditsumme von einer Milliarde Franken beanspruchte das Beschaffungsprogramm mit 672 Millionen Franken den weitaus grössten Anteil. Da gegen 300 Millionen Franken den Transferbereich betrafen, konnte ein Auftragsvolumen von rund 1,7 Milliarden Franken ausgelöst werden.

Das Beschaffungsprogramm bestand ausschliesslich in einem zeitlichen Vorziehen von Projekten, die der Bund ohnehin realisieren wollte. Der Rahmen möglicher Ziele und Wirkungen, der dadurch gesteckt war, erlaubte nur beschränkte regionalpolitische Rücksichten. Mit dem Programm wurden keine neuen Subventionstatbestände geschaffen. Es beabsichtigte – und bewirkte – nur eine zeitlich begrenzte, konjunkturpolitisch motivierte Ausweitung der öffentlichen Ausgaben. Die *primäre Zielsetzung* war jene der *Arbeitsbeschaffung* zur Einleitung eines neuen wirtschaftlichen Aufschwungs; die *sekundäre* jene der *Unterstützung von Kantonen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und von wirtschaftlich bedrohten Regionen*. Zu diesem Zwecke erliessen das Eidgenössische Finanzdepartement und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement für die Einkäufe im Rahmen des Beschaffungsprogramms eine Empfehlung, wonach Generalunternehmer anzuhalten waren, möglichst Unterlieferanten in wirtschaftlich bedrohten Regionen oder Kantonen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen. Als Kantone mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit wurden die folgenden bezeichnet: Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Tessin, Wallis, Neuenburg, Gené und Jura. Von diesen zählten zugleich als wirtschaftlich bedrohte Region die Kantone Solothurn, Neuenburg und Jura, sowie Teile des Kantons Tessin.

### 522     **Die feststellbaren Auswirkungen**

Nach den *Feststellungen des Bundesrates* im Geschäftsbericht 1986 hat das Beschaffungsprogramm den nur zähflüssig vorankommenden *Aufschwung der Wirtschaft unterstützt*. Sowohl das Baugewerbe als auch die Maschinenindustrie vermerkten in den Umfragen bei den Mitgliedfirmen im Sommer und Herbst 1983 eine entsprechende Zunahme bei den Auftragseingängen. Der Bundesrat räumt ein, dass einer weitergehenden, quantitativen Beschreibung der Auswirkungen des Beschaffungsprogramms – etwa als Wachstumsbeiträge an das Sozialprodukt oder als Zahl erhaltener bzw. neugeschaffener Arbeitsplätze –

grosse Probleme (unter anderem methodischer Art) entgegenstehen. Noch schwieriger sei die Beurteilung der regionalpolitischen Auswirkungen. Schon die zu verfolgenden Prioritäten würden nämlich unterschiedlich gesetzt, je nachdem, ob aus konjunkturpolitischer Sicht Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit oder aus regionalpolitischer Sicht die ohnehin wirtschaftlich schwächeren Regionen gefördert werden sollten. Sodann habe der Bund im Transferbereich in der Regel keinen Einfluss auf die Auftragsvergabe. Schliesslich falle ein Teil der Wertschöpfung jeweils auf Unterlieferanten, die sich mit vertretbarem Aufwand nur zu einem kleinen Teil eruieren liessen (S. 334 des Geschäftsberichts).

Aufgrund von *Zusatzauskünften*, welche die Kommission vom Departement eingeholt hat, lässt sich *belegen, wie beschränkt die regionalpolitische Steuerungswirkung der Beschaffungsmassnahmen* war. Dabei muss jedoch auf die direkten Zahlungsströme an die Partner des Bundes abgestellt werden. Wird als Indiz für die wirtschaftliche Lage eines Kantons auf sein Volkseinkommen pro Kopf abgestellt, zeigt sich, dass die Mehrzahl nicht markant abweichend von ihrer Wirtschaftskraft berücksichtigt worden ist. Bevorzugt wurden die Kantone Jura, Schaffhausen, Freiburg, Nidwalden, Neuenburg und Luzern, benachteiligt wurden die Kantone Zug, Genf, Schwyz, Glarus und Bern. Dabei erhielt beispielsweise Basel-Stadt (der zweitreichste Kanton der Schweiz) mehr, als seinem Anteil am Volkseinkommen entsprechen würde. Zürich erhielt drei Viertel seines Anteils; dagegen erhielten Obwalden, Wallis und Tessin (alles Kantone mit unterdurchschnittlichem Volkseinkommen) weniger, als ihrem Anteil am Volkseinkommen entsprechen würde.

Den Kriterien der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlich bedrohten Regionen entspricht zwar die Bevorzugung der Kantone Jura, Schaffhausen, Freiburg und Neuenburg, nicht aber jene der Kantone Nidwalden und Luzern. Im Widerspruch zu diesen Kriterien steht die starke Benachteiligung der Kantone Genf, Glarus und Bern. Ähnliches gilt für die unterdurchschnittliche Berücksichtigung der Kantone Wallis und Tessin.

Nach *Auskunft des Experten* der Kommission, Herrn Professor Jeanrenaud, ist die Nützlichkeit des konjunkturpolitischen Einsatzes von staatlichen Beschaffungen in der Wirtschaftswissenschaft umstritten. Die Monetaristen weisen auf die Gefahr hin, dass die staatliche Massnahme verspätet wirksam werde und nur dazu beitrage, bereits wieder eingetretene Hochkonjunkturphasen künstlich anzuheizen; die Keynesianer hingegen verstehen wirtschaftliche Rezessionen als Auswirkungen des Ungnügens der Gesamtnachfrage und halten die Steigerung der öffentlichen Nachfrage für ein angemessenes Instrument der Konjunkturpolitik. Für die schweizerischen Verhältnisse hat eine Studie im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Regionalprobleme der Schweiz» für die Beschaffungen der PTT und der SBB ein starkes Ungleichgewicht der regionalen Verteilung der Aufträge festgestellt. Randregionen erführen durch Bundesaufträge kaum technologische Impulse; die Unterlieferanten seien nicht viel besser verteilt als die unmittelbaren Partner des Bundes; eine Ausnahme mache allerdings die Beschaffung des laufenden Betriebsmaterials.

Insgesamt neige das Beschaffungswesen des Bundes dazu, regionalpolitisch unerwünschte Wirkungen zu zeitigen. Anstelle einer regionalpolitisch selektiven

Beschaffungspraxis solle der Bund nach Ansicht des Experten die Beschaffungen streng nach dem Kriterium des günstigsten Angebots vornehmen. Das Ungleichgewicht, das daraus entstehen könne, lasse sich auf kostengünstigere Weise mit klassischen Mitteln der Regionalpolitik (Finanzausgleich, Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen, Investitionshilfe für Berggebiete) kompensieren.

Die besuchten *Kantone Neuenburg und Jura* sind zwar im Beschaffungsprogramm überdurchschnittlich berücksichtigt worden (Kanton Neuenburg mit 64 Millionen Franken oder 3,7% des Volumens bei 2,1% Anteil am schweizerischen Volkseinkommen; Kanton Jura mit 80 Millionen Franken oder 4,7% bei einem Anteil von 0,8% am schweizerischen Volkseinkommen). Die Vertreter aus den beiden Kantonen anerkennen teilweise positive Wirkungen des Beschaffungsprogramms auf die Beschäftigungslage. Dennoch geht aus den Gesprächen im Laufe der Inspektion hervor, dass die regionalpolitischen Erwartungen nicht erfüllt worden sind.

Im Kanton *Neuenburg* habe sich die wirtschaftliche Lage bereits seit Ende 1982 verbessert; die Jahre 1983 und 1984 seien durch einen schwankenden Aufstieg gekennzeichnet. Es ist nach Ansicht der Gesprächspartner der Geschäftsprüfungskommission nicht möglich, die Erfolge einem einzelnen Faktor, zum Beispiel dem Beschaffungsprogramm, zuzuschreiben. Von den mittleren und kleineren Unternehmen hätten nur die ohnehin besser gerüsteten vom Angebot des Bundes mit Erfolg profitieren können. Der Einstieg in das Geschäft mit dem Bund setze für die mittleren und kleineren Betriebe eine entsprechende Information und Vorbereitung voraus. Diese werde langfristig durch eine Gesellschaft der Wirtschaftsförderung, die vom Kanton unterstützt sei (Ret SA), aufgebaut. Das Beschaffungsprogramm 1983 könne aus der Sicht der Wirtschaft als ein erster Versuch gewürdigt werden, sollte jedoch von besser differenzierten Massnahmen gefolgt werden. Das Programm entspreche nicht den Erfordernissen einer langfristigen Politik. Für den Kanton viel wichtiger als solche Einzelaktionen wäre die Schaffung befriedigender Verkehrswege in den oberen Kantonsteil.

Im Kanton *Jura* habe das Beschaffungsprogramm vor allem dem Baugewerbe (beinahe 50 Mio. Fr.) und der Uhrenindustrie Aufträge gebracht. Am meisten notleidend sei jedoch die Maschinenindustrie. Auf die vier Unternehmen der Präzisionsmechanik soll das Programm sogar negative Auswirkungen gehabt haben. Dem sekundären Sektor habe es keine Vorteile gebracht. Auch hier habe das Programm vor allem den gut etablierten Firmen genützt. Gemäss einer Umfrage seien Aufträge nur an rund zehn Firmen vergeben worden, die nicht schon bisherige Lieferanten des Bundes gewesen seien. Diese hätten überdies alle den Eindruck, es handle sich dabei um einmalige Bestellungen, deren Vergabe erzwungen worden sei. Seither seien die Einkaufsstellen wieder automatisch zu ihren traditionellen Lieferanten zurückgekehrt. Die regionale Wirtschaft brauche jedoch nicht einen einmaligen Auftragschub, sondern dauerhafte Geschäftsbeziehungen. Da sich die Unternehmungen im Kanton Jura vorwiegend im Zuliefergeschäft betätigten, seien sie stark von den Generalunternehmern des Bundes abhängig. Es gehe einerseits darum, bei diesen bekannt zu werden, andererseits darum, dass sie ihre Lieferbeziehungen nicht auf ihre her-

kömmlichen Partner beschränken. Wertvoll wäre die Einrichtung eines Kontrollbüros des Bundes zur Überwachung der Weitergabe von Bundesaufträgen an Zulieferer.

## 53 Schlussfolgerungen

531

Aufgrund der verfügbaren Informationen ist eine zuverlässige Erfolgskontrolle im strengen Sinne nicht möglich. Immerhin lassen sich aus den Eindrücken der Inspektion einige grundsätzliche Lehren ziehen:

Staatliche *Einzelmassnahmen* zur Förderung der Wirtschaft müssen sich *in eine globale Strategie* einordnen lassen. Jede wirtschaftspolitische Massnahme steht im dreifachen Bezugsfeld von Strukturpolitik, Konjunkturpolitik und Regionalpolitik. Wichtig ist, dass auf allen diesen drei Ebenen eine langfristige Politik betrieben wird, in welche sich allfällige Einzelmassnahmen einordnen lassen. Die Spannung auseinanderstrebender Zielrichtungen der drei Arten von Förderungsmassnahmen wird sich dabei freilich nicht grundsätzlich beheben lassen. Konjunkturpolitik erfordert auch dann, wenn sie einer langfristigen Strategie folgt, kurzfristige Massnahmen mit gesamtwirtschaftlichem Ziel. Regionalpolitik erfordert hingegen eine dauerhafte Förderung regionaler Wirtschaftsräume. Staatspolitische Rücksichten auf die Regionen mögen die Effizienz von Mitteln gesamtwirtschaftlicher Konjunkturförderung zwar schmälern, doch liegt eine regional einigermaßen ausgeglichene Wirtschaftskraft der Schweiz langfristig auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Deshalb sollten konjunkturpolitische Massnahmen nach Möglichkeit auch regionalpolitisch nützlich sein.

*Aus regionalpolitischer Sicht* hat das Beschaffungsprogramm 1983 *nicht die erwarteten Impulse gebracht*. Zumindest in den beiden besuchten Kantonen entsprach die Wirkung, soweit eine solche zu verzeichnen war, nicht den primären Bedürfnissen der Wirtschaft. Da das Programm sich darauf beschränkte, ohnehin geplante Beschaffungen vorzuziehen, war es kaum möglich, in seinem Rahmen auf die konkreten Bedürfnisse der Wirtschaftsregionen Rücksicht zu nehmen. Im Kanton Jura gingen beispielsweise fast 50 Millionen Franken an die Baubranche für ein einmaliges Grossprojekt, was in dieser Branche zu Investitionen verleitete, welche durch die spätere Nachfrage nicht gerechtfertigt waren. In der Regel wurden ferner die bisherigen Partner des Bundes bevorzugt. Auch dort, wo dies nicht geschah, folgte nachher der Rückfall in frühere Routinebeziehungen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass sie aus den Massnahmen zur Stärkung der schweizerischen Wirtschaft von 1983 mit der Auswahl des Beschaffungsprogramms nur einen, wenn auch den wichtigsten, Teil geprüft und dabei vor allem dem regionalpolitischen Gesichtspunkt Beachtung geschenkt hat. Ohne den Anspruch einer Gesamtbeurteilung erheben zu wollen, *zweifelt* sie doch im Hinblick auf eine allfällige Wiederholung grundsätzlich *am regionalpolitischen Nutzen solcher Massnahmen*. Die Konjunkturpolitik sollte stets auch mit der Regionalpolitik koordiniert werden. Der Entscheid wird im Einzelfall allerdings we-

sentlich von der konkreten Mischung konjunktureller, struktureller und regionaler Probleme abhängen, sowie von den verfügbaren alternativen Mitteln staatlicher Intervention.

532

Für das *Verhältnis von Verwaltung, Generalunternehmern und Zulieferern* im Rahmen des Beschaffungswesens des Bundes ergeben sich aus der Inspektion einige Einzelanregungen:

Alle Gesprächspartner der Geschäftsprüfungskommission haben zwar versichert, dass die Beziehungen zur Verwaltung korrekt waren. Hingegen bestünden privilegierte Beziehungen innerhalb der Lieferkette. Wichtig ist daher eine *Erhöhung der Transparenz der Vergabung*. Regionalpolitisch bedeutsam ist die Forderung nach Sichtbarmachung des *Geldflusses von den Generalunternehmern zu den Unterlieferanten* bei allen Bestellungen des Bundes und der Regiebetriebe. Bei der Auftragsvergabe durch den Bund sollte daher generell die Pflicht der Lieferanten geschaffen werden, mit der Abrechnung bekanntzugeben, welche Summen an welche Unterlieferanten weitergeleitet werden. Da Gegenstand und Stückzahl einer Lieferung nicht angegeben werden müssten, liesse sich bei diesen Auskünften das Produktionsgeheimnis des einzelnen Unternehmens wahren. Ferner sollte der Bund eine nationale *Produktionsstatistik* aufbauen.

Für die Wirtschaft in der Welschschweiz ist von Bedeutung, dass die meisten Firmen, welche in der Lage sind, gegenüber dem Bund als *Generalunternehmer* aufzutreten, ihren Sitz *in der Deutschschweiz* haben. Dadurch entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis und eine Benachteiligung der Westschweiz. Eine gemeinsame Zentrale der Westschweizer Handelskammern bemüht sich freilich, das gesamte Potential ihrer Unterlieferanten mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitung zu erfassen und beim Bund und den Generalunternehmern bekanntzumachen. Dadurch wird die Transparenz auf dem Markt der Unterakkordanten wesentlich verbessert. Prüfwert erscheint die Frage, ob der Bund seine Generalunternehmer dazu anhalten soll, *für Unterlieferungen eine Wettbewerbslage* zu schaffen, und ob er die Erfüllung dieser Auflage auf der Grundlage solcher Dateien überprüfen soll. Eine praktisch wichtige Forderung ist schliesslich jene nach der *Übersetzung der Unterlagen* bei Submissionen des Bundes zumindest in die französische Sprache.

Beispielsweise im Rahmen von Rüstungsbeschaffungen kommt es immer wieder vor, dass sich Auftragnehmer an fragwürdigen *Anforderungen des technischen Pflichtenheftes* stossen, das den Bundesauftrag begleitet. Offenbar werden z.T. übertriebene Anforderungen an die Qualität der Produkte erhoben. Die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Auftraggeber, Lieferanten und Unterlieferanten gestatten es den Auftragnehmern aber nicht, die auftraggebenden Bundesinstanzen direkt zu kritisieren. Dadurch geht diesen die an sich immer wünschenswerte Rückmeldung über die Auswirkungen ihrer Entscheide verloren. Es sollte daher geprüft werden, wie alle Auftragnehmer im Rahmen der Offertunterlagen aufgefordert werden können, der *Eidgenössischen Finanzkontrolle* als neutraler Stelle Meldung über unwirtschaftliche technische Anforderungen in den Pflichtenheften des Bundes zu erstatten.

Schliesslich hat die Inspektion den Eindruck erweckt, dass zahlreiche Informationen, die aus den Gesprächen mit Vertretern der Wirtschaft in den Kantonen Neuenburg und Jura angefallen sind, auch für das *Bundesamt für Konjunkturfragen* wertvoll waren. Im Hinblick auf künftige Massnahmen der Konjunkturpolitik sollte das Amt versuchen, seine *Kontakte* mit der Wirtschaft in den verschiedenen Regionen der Schweiz zu verstärken.

## **54 Empfehlungen**

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat folgende Empfehlungen überwiesen:

### **541**

Wirtschaftsförderungsmassnahmen von der Art des Beschaffungsprogramms 1983 sollten nur als Teil einer umfassenden konjunktur-, struktur- und regionalpolitischen Strategie getroffen werden. Im Rahmen konjunkturpolitischer Massnahmen sollte versucht werden, die regionalen Aspekte besser zu berücksichtigen, als dies im Beschaffungsprogramm 1983 möglich wurde.

### **542**

Die Lieferanten des Bundes sollten verpflichtet werden, ihre Zahlungen an Unterlieferanten bekanntzugeben; der Bund sollte die Angaben unter Berücksichtigung des Datenschutzes statistisch auswerten.

### **543**

Eine nationale Produktionsstatistik sollte aufgebaut werden.

### **544**

Zu prüfen ist, ob die Lieferanten des Bundes angehalten werden könnten, sich bezüglich der Auswahl ihrer Zulieferer wettbewerbspolitisch zu verhalten. Die Erfüllung dieser Auflage wäre in geeigneter Weise zu überwachen.

### **545**

Geprüft werden sollte, ob den Lieferanten und Unterlieferanten des Bundes mit den Offertunterlagen die Möglichkeit verschafft werden könnte, unwirtschaftliche Anforderungen in den Pflichtenheften der Eid. Finanzkontrolle zu melden.

Das Bundesamt für Konjunkturfragen sollte seine Kontakte mit den Vertretern der Wirtschaft der verschiedenen Regionen der Schweiz verstärken.

## 55 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat sich in seiner Antwort vom 17. Februar 1988 wie folgt zu den einzelnen Empfehlungen geäußert:

## 551

Wirtschaftsförderungsmassnahmen von der Art des Beschaffungsprogramms 1983 sollten nur als Teil einer umfassenden Konjunktur-, struktur- und regionalpolitischen Strategie getroffen werden. Im Rahmen konjunkturpolitischer Massnahmen sollte versucht werden, die regionalpolitischen Aspekte besser zu berücksichtigen, als dies im Beschaffungsprogramm 1983 möglich wurde.

### 1.

Die Ziele der Konjunktur-, Struktur- und Regionalpolitik sind nicht deckungsgleich. Die einzelnen Politiken erfordern deshalb unterschiedliche Massnahmen. Zielkonflikte lassen sich nicht in jedem Fall vermeiden. Der Bundesrat interpretiert das Postulat einer umfassenden Strategie in dem Sinn, dass er danach trachtet, die Probleme in den einzelnen Bereichen mit adäquaten Massnahmen anzugehen, welche diese Zielkonflikte auf ein Minimum reduzieren.

Das primäre Anliegen der Beschaffungsprogramme besteht darin, zyklisch bedingten Produktions- und Beschäftigungseinbrüchen entgegenzusteuern.

Konjunkturpolitik ist Globalpolitik und auf die kurze Frist ausgerichtet. Beschaffungsprogramme haben die kurzfristige Stärkung der Nachfrage zum Ziel. Im wesentlichen geht es darum, beschaffungsreife Projekte zeitlich vorzuziehen, Projekte somit, die an bereits früher festgelegten Standorten zu realisieren sind. Die rasche Auslösung und Abwicklung eines zusätzlichen Auftragsvolumens ist die entscheidende Anforderung, welche an ein Beschaffungsprogramm gestellt werden muss.

Vorrangige Ziele der Regionalpolitik sind Wohlstandssteigerung sowie Abbau der interregionalen Disparitäten. Die Regionalpolitik hat einen langfristigen Zeithorizont. Die Ursachen der regionalpolitischen Probleme sind vielfältiger Natur: zum einen sind es infolge einer peripheren Lage geographische Standortnachteile. Zum andern ist vielfach die Infrastruktur weniger ausgebaut. Schliesslich beobachtet man in Problemregionen oft auch eine ungünstige, weil einseitige Wirtschaftsstruktur. Diese Probleme erfordern eine auf Kontinuität ausgerichtete Politik, wie sie ein Beschaffungsprogramm gerade nicht sein kann. Primärer Ansatzpunkt regionalpolitischer Massnahmen ist die Verbesserung der angebotsseitigen Voraussetzungen. Ein auf die temporäre Stärkung der Nachfrage ausgelegtes Beschaffungsprogramm ist dazu nicht in der Lage.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die durch die Regionalpolitik zu fördernden Regionen von einer Rezession nicht notwendigerweise härter getroffen werden als sogenannte reiche Regionen. So stieg beispielsweise im Kanton Basel-Stadt die Arbeitslosigkeit in der letzten Rezession über den gesamtschweizerischen Durchschnitt, während sie sich im Kanton Appenzell-Innerrhoden kaum veränderte.

Der Bundesrat interpretiert angesichts der unterschiedlichen Probleme und Ziele dieser Politiken das Gebot einer umfassenden Strategie in dem Sinn, dass er verschiedenste Instrumente einsetzt. Diese Interpretation des Konzepts einer umfassenden Strategie ist in seinen Augen sinnvoller, als beispielsweise an Massnahmen die Anforderung zu stellen, sie hätten für alle Problembereiche positive Zielbeiträge zu erbringen. In diesem Sinn hat der Bundesrat 1983 neben dem erwähnten Beschaffungsprogramm in einem zweiten Massnahmenpaket den eidgenössischen Räten eine Erweiterung des regional- und strukturpolitischen Instrumentariums vorgeschlagen. Zudem sind ergänzend zum Beschäftigungsprogramm die Mittel zur Förderung der praxisorientierten Forschung aufgestockt worden. Ein erheblicher Teil davon ist z. B. im Kanton Neuenburg domizilierten Forschungsinstitutionen und Firmen zugeflossen. Im Rahmen des ersten Impulsprogrammes hat der Bund auch die Errichtung des Schweizerischen Prüfenzentrums für elektronische Komponenten in Neuenburg (Centre suisse d'Essais des composants électroniques) gefördert. Diese Hilfestellungen werden im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates überhaupt nicht erwähnt, obschon sie das kantonale Entwicklungspotential ganz wesentlich verstärkt haben.

2.

Inwieweit das Beschaffungsprogramm 1983 regionalpolitisch erwünschte bzw. unerwünschte Auswirkungen gezeitigt hat, lässt sich nicht mit verlässlicher Genauigkeit nachweisen. Die methodischen Probleme wie auch die eigentlichen Messprobleme sind gross. Dies war übrigens auch eines der Ergebnisse einer seinerzeitigen Nationalfondsstudie, welche sämtliche finanziellen Verflechtungen des Bundes mit den Kantonen zum Gegenstand hatte. Bei den Resultaten aus der Unternehmerbefragung in den Kantonen Neuenburg und Jura handelt es sich zweifellos um wertvolle Beobachtungen. Allerdings stellen sie ebenso wenig wie die Erhebungen des Bundesamtes für Konjunkturfragen eine sogenannte harte Information dar, aus der sich zwingende Schlüsse ableiten liessen.

3.

Eine andere Informationsquelle für die Beurteilung der regionalpolitischen Auswirkungen ist das seinerzeitige Vorgehen. Dieses gibt Hinweise, wie der Bundesrat dem verfassungsmässigen Auftrag nachgekommen ist und auch bei einem allfälligen nächsten Beschaffungsprogramm wieder nachzuleben beabsichtigt.

– In einem ersten Schritt wurde unter allen Ämtern sowie den Regiebetrieben eine Umfrage über beschaffungsreife Projekte durchgeführt. Gefragt wurde unter anderem nach Fristen bezüglich Auftragsvergabe und Abwicklung eines

Projektes, aber auch nach der mutmasslichen geographischen Verteilung des Auftragsvolumens.

- Aufgrund dieser Umfrage erfolgte als nächstes die Auswahl der Projekte. Ziel war es, Kantone mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und wirtschaftlich bedrohte Regionen bevorzugt zu behandeln. Wo Wahlfreiheit bestand, d.h. Projekte mit gleicher zeitlicher Realisierungsmöglichkeit zur Auswahl standen, haben wir Projekten in diesen Problemregionen den Vorzug gegeben. Einschränkend ist indes darauf hinzuweisen, dass der Projektvorrat, der sich sowohl zeitgerecht realisieren lässt als auch einem echten Bedürfnis des Bundes entspricht, erfahrungsgemäss begrenzt ist. Im Zeitpunkt der Auftragsvergabe sind die Unterlieferanten in den meisten Fällen noch nicht abschliessend bekannt. Eine eigentliche Feinsteuerung ist somit nicht möglich.
- Als weitere Massnahme haben EFD und EVD in einer gemeinsamen Empfehlung Einkaufsstellen des Bundes und Generalunternehmer angehalten, Aufträge vermehrt an in diesen Regionen ansässige Unternehmen zu erteilen.
- Die Vergabe von Aufträgen ist bis zu einem gewissen Grad auch ein Informationsproblem: die öffentliche Hand ist aus verständlichen Gründen über das potentielle Angebot sämtlicher Unternehmen nicht restlos informiert. Ebenso wenig kennen alle Unternehmen die Nachfrage der öffentlichen Hand bis in alle Einzelheiten. Diese unvollständige Information ist in den Kantonen Jura und Neuenburg als ein Problem erkannt worden. Aktivitäten in diesen beiden Kantonen zielen darauf ab, das Angebot der Unternehmen Dritten besser bekanntzumachen. Zu vermerken ist in diesem Zusammenhang, dass das BIGA im Rahmen seines regionalpolitischen Instrumentariums Institutionen im Kanton Neuenburg mit Bundesbeiträgen unterstützt, welche dem Aufbau eines Informationssystems über das Angebot der Unternehmen dienen. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Bundesamt für Konjunkturfragen orientierten zu Beginn des Beschaffungsprogramms ihrerseits Kantone und kantonale Handelskammern über die zusätzliche Nachfrage des Bundes sowie die Grundsätze der Einkaufspolitik des Bundes.
- Der Bund unternimmt auch ausserhalb des Beschaffungsprogramms Anstrengungen, die Unternehmen über die öffentliche Nachfrage zu orientieren und sich über das Angebot der Unternehmen ins Bild zu setzen. So steht den Unternehmen beispielsweise das von der Einkaufskommission herausgegebene und periodisch nachgeführte Einkaufsstellenverzeichnis des Bundes zur Verfügung. Die Einkaufskommission führt zusammen mit kantonalen Handels- und Industriekammern sowie kantonalen Wirtschaftsförderungsinstitutionen an Ort und Stelle Informationstagungen durch, deren Ziel eine gegenseitige Orientierung über Angebot und Nachfrage ist. Grosse Anstrengungen in diese Richtung unternahm die GRD anlässlich der Leopard-Beschaffung.

4.

Die Bundesverfassung schreibt in Artikel 31<sup>quinquies</sup> Absatz 4 die Rücksichtnahme auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes vor. Der Bundesrat ist der Überzeugung, mit dem eben skizzierten Vorgehen diesem Auftrag nachgekommen zu sein. Eine weitergehende Berücksichtigung regionalpolitischer Anliegen wäre – wenn überhaupt – nur zu

Lasten der Effizienz der Konjunkturpolitik möglich. In der Konjunkturpolitik muss der Faktor Zeit Priorität haben. Die Zielkonformität der Konjunkturpolitik ist in Frage gestellt, wenn man sie mit zu vielen Auflagen belastet.

## 552

Die Lieferanten des Bundes sollten verpflichtet werden, ihre Zahlungen an Unterlieferanten bekanntzugeben; der Bund sollte die Angaben unter Berücksichtigung des Datenschutzes statistisch auswerten.

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der Informationsstand über die regionale Verteilung des Auftragsvolumens unvollkommen ist. Ein Problem stellen dabei die weitgehend unbekannteren Aufträge an Unterlieferanten dar. Es wäre daher naheliegend, als nächsten Schritt durch Einbezug der Unterlieferanten die Aussagekraft dieser Statistik zu verbessern.

Der Bund veröffentlicht seit fünf Jahren eine Beschaffungsstatistik, gegliedert nach Wirtschaftsgruppen und Kantonen, welche heute Auskunft über die Zahlungsströme aus Aufträgen des Bundes und der beiden Regiebetriebe gibt. Sie liefert grobe Anhaltspunkte. Ihre Aussagekraft ist deshalb beschränkt, weil sie beispielsweise Aufträgen an Unterlieferanten nicht Rechnung trägt oder weil es sich der Natur dieser Statistik entsprechend um keine eigentliche Auftrags-, sondern um eine Statistik handelt, welche Zahlungsströme misst. Von weit grösserer Bedeutung ist indes die Tatsache, dass der Anteil der Aufträge, welche der Bund indirekt, d.h. über die Gewährung von Bundesbeiträgen erteilt, immer grösser wird. Der Bund wird immer mehr zu einem Transferhaushalt. Das war auch im Beschaffungsprogramm nicht anders. Vom ganzen Auftragsvolumen von über 1,7 Milliarden Franken entfielen lediglich 350 Millionen Franken auf den bundeseigenen Bereich. Die regionale Verteilung wird somit von der Auftragsvergabe der Empfänger der Bundesbeiträge dominiert.

In vielen Fällen könnte bei einer Bekanntgabe von Zahlungen auf Preise und Margen rückgeschlossen werden, so dass die Vertraulichkeit rasch verletzt würde. Seitens der privaten Wirtschaft wäre mit Widerstand zu rechnen.

Die angeregte Statistik, welche die Aufträge an Unterlieferanten aus Bundesaufträgen miteinschlösse, wäre somit nach wie vor nur von sehr beschränkter Aussagekraft. Die Ergebnisse wären in all jenen Fällen nach wie vor verzerrt, in denen die Unterlieferanten ihrerseits bei Dritten namhafte Vorleistungen beziehen, so insbesondere bei Importen von Rohstoffen und Energie. Einem beträchtlichen Erhebungsaufwand, den die privaten Unternehmen mittragen müssten, stünde ein marginaler Ertrag einer nach wie vor lückenhaften Information gegenüber.

Die Zahlungsströme lassen sich unter Einschluss der Aufträge an Unterlieferanten mit vertretbarem Aufwand nur für einzelne Projekte aufzeigen. Dies wird bei ausgewählten Beschaffungen im Rüstungsbereich getan. Von diesen Einzelbeobachtungen kann indes nicht auf die generellen Auswirkungen der Bundesaufträge unter Einschluss des indirekt via Bundesbeiträge ausgelösten Auftragsvolumens geschlossen werden.

Der Bundesrat verkennt die staatspolitische Bedeutung einer regionalen Verteilung des Auftragsvolumens nicht. Er bemüht sich im Rahmen des Möglichen um eine regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeit und hat aus diesem Grund auf den 1. Januar 1987 entsprechende Weisungen erlassen sowie einen bundesrätlichen Ausschuss für Regionalpolitik eingesetzt.

Indes sieht der Bundesrat umgekehrt auch Gefahren einer solchen Statistik. Wird diese zum Anlass genommen, die Einkaufspolitik mit vielen Auflagen zu belasten, leidet insbesondere die Wirtschaftlichkeit des Einkaufs. An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Aufträge nach regionalen Gesichtspunkten in Zukunft eher abnehmen werden, wenn die Teilnahme der Schweiz am europäischen Binnenmarkt einmal Tatsache wird. In die gleiche Richtung zielen die Bestrebungen zur Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens.

## 553

Eine nationale Produktionsstatistik sollte aufgebaut werden.

Eine Produktionsstatistik hätte im Unterschied zu den beschriebenen Statistiken von Zahlungsströmen den Vorteil, dass die eigentliche Wertschöpfung gemessen würde. Die Erhebungstechnischen Probleme sind indes sehr gross.

Der Wunsch nach einer aussagekräftigeren Produktionsstatistik ist ein Problem, das sich nicht ausschliesslich auf öffentliche Beschaffungen beschränkt. Die Nationale Buchhaltung bemüht sich seit Jahren, die Wertschöpfung der einzelnen Wirtschaftsgruppen jährlich in einem sogenannten Produktionskonto zu messen. Eine produktionsseitige Erfassung der Wertschöpfung der Kantone ist mangels fehlender Daten heute nicht möglich und dürfte es auch in Zukunft nicht sein. Im Prinzip wären für eine solche Statistik «kantonale» Aussenhandelszahlen erforderlich. Solche Daten fehlen für den privaten wie den öffentlichen Sektor.

## 554

Zu prüfen ist, ob die Lieferanten des Bundes angehalten werden könnten, sich bezüglich der Auswahl ihrer Zulieferer wettbewerbspolitisch zu verhalten. Die Erfüllung dieser Auflage wäre in geeigneter Weise zu überwachen.

Dieses Postulat deckt sich mit der Einkaufsverordnung des Bundes. Der Bundesrat kann ihm deshalb zustimmen. Er ist froh, dass sich die Geschäftsprüfungskommission hinter den Wettbewerbsgedanken im Einkauf stellt und nicht einer Quotenregelung das Wort redet. Wo Generalunternehmer Vertragspartner des Bundes sind, sorgt der Marktmechanismus an und für sich für eine Vergabe der Unteraufträge an den wettbewerbsfähigsten Unterlieferanten. Der Generalunternehmer kann auf diese Weise seine Gewinnspanne erhöhen. Wo der Markt spielt, sind deshalb keine Massnahmen zur Überwachung der Einhaltung dieses Postulates erforderlich. Anders verhält es sich in Monopolsituationen. Hier ist es denkbar, dass der Monopolist nicht den kostengünstigsten Unterlie-

feranten berücksichtigt und die höheren Preise auf den Bund überwälzt. In eindeutigen Monopolsituationen könnte deshalb eine entsprechende Vorschrift, wonach die Unteraufträge im Wettbewerb auszuschreiben sind, einen Sinn haben.

Der Tendenz, bei komplexen Beschaffungen vermehrt die Dienstleistungen von Generalunternehmen in Anspruch zu nehmen, liegt die Auffassung zugrunde, dass der freie Markt diese Aufgabe im Durchschnitt besser als die öffentliche Hand wahrzunehmen vermag. Diese Politik entspricht der heute international zu beobachtenden Strömung nach Deregulation und Privatisierung. Wenn die öffentliche Hand aber mit allzuvielen Auflagen in das Vertragsverhältnis zwischen Generalunternehmer und Unterlieferanten eingreift, entwertet sie diese Vorteile einer Verlagerung von Tätigkeiten in den privaten Sektor wieder.

## 555

Geprüft werden sollte, ob den Lieferanten und Unterlieferanten des Bundes mit den Offertunterlagen die Möglichkeit verschafft werden sollte, unwirtschaftliche Anforderungen in den Pflichtenheften der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu melden.

Es ist unbestritten, dass der Schweizer eine Tendenz zur Perfektion hat. Dass diese Neigung in unwirtschaftlichen Pflichtenheften öffentlicher Auftraggeber ihren Niederschlag finden kann, ist deshalb nicht von der Hand zu weisen.

Der Bundesrat trägt diesem Problem im Rahmen seiner Ausbildung für die Einkäufer des Bundes und der Regiebetriebe besondere Beachtung. EFD und EVD haben weiter in einer Empfehlung vom 21. Mai 1986 Grundsätze über die Berücksichtigung innovationspolitischer Aspekte bei Beschaffungen des Bundes und der Regiebetriebe erlassen. Danach soll u.a. bei der Pflichtenheftgestaltung auf einen grösstmöglichen unternehmerischen Spielraum für innovative Gestaltung geachtet und auf Spezialwünsche und ungewöhnliche Anforderungen nur soweit eingetreten werden, wie es unbedingt notwendig ist.

In den Vertragsverhandlungen können Generalunternehmen die Einkaufsstellen des Bundes auf unwirtschaftliche Anforderungen in den Pflichtenheften aufmerksam machen, was in der Regel auch geschieht. Im Normalfall wird ein Unterlieferant den Generalunternehmer in analoger Weise auf Verbesserungsvorschläge hinweisen. Unterlieferanten, welche sich indes in einem ausgesprochen grossen Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Generalunternehmer befinden und aus diesem Grund über keine oder nur wenig Einflussmöglichkeiten auf eine andere Ausgestaltung des Pflichtenheftes haben, können sich an die zuständige Einkaufsstelle des Bundes oder das Sekretariat der Einkaufskommission des Bundes wenden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle verfügt demgegenüber weder über die für eine solche Aufgabe erforderlichen Spezialisten noch über den dazu notwendigen Personalbestand.

Grundsätzlich ist zu fragen, ob dem Problem letztlich mit dem Erlass von Vorschriften und zusätzlichen Kontrollen beizukommen wäre oder ob nicht vielmehr nach Lösungen gesucht werden müsste, wie innovative bzw. kostenspa-

rende Lösungsvorschläge von Unterlieferanten belohnt werden könnten. Eine Patentlösung liegt allerdings nicht auf der Hand.

## 556

Das Bundesamt für Konjunkturfragen sollte seine Kontakte mit den Vertretern der Wirtschaft der verschiedenen Regionen der Schweiz verstärken.

Persönliche Kontakte mit Vertretern aus der ganzen Schweiz sind für die Amtstätigkeit zweifellos von grossem Nutzen. Derartige Möglichkeiten zu Kontakten ergeben sich aus den verschiedenen Kommissionen, bei denen das Amt die Federführung innehat bzw. in denen es vertreten ist. Beispielhaft sei auf die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung verwiesen. Den Erträgen aus solchen Kontakten steht aber auch ein Aufwand in Form von Arbeitszeit gegenüber. Das Amt kann mit seinem knappen Personalbestand längst nicht allen Einladungen zu derartigen, an und für sich interessanten Gesprächen Folge leisten. Was mangelt, sind nicht derartige Gelegenheiten, sondern die verfügbare Zeit.

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung der von der Geschäftsprüfungskommission aufgeworfenen Probleme bewusst und bemüht sich bei der Ausgestaltung seiner Politik um deren Lösung.

### III. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über ihre Inspektionen

#### 1 Überblick

Abgesehen von den Themen, über die in diesem Bericht ausführlich informiert wird, hat die Geschäftsprüfungskommission bei allen Departementen inspektionsweise Abklärungen vorgenommen, über die hier nur kurze Hinweise folgen sollen:

*Die Leitungsstruktur im Departement für auswärtige Angelegenheiten* ist bereits Gegenstand des letztjährigen Inspektionsberichtes gewesen und hat bei der Behandlung des Geschäftsberichtes ein Beispiel für die Kritik der Geschäftsprüfungskommission am Vorgehen des Departementes abgegeben (Amtl. Bull. S. 1987 210ff.) Dabei hat die Geschäftsprüfungskommission die Auffassung vertreten, die vom Bundesrat gewählte Lösung der Trennung von Generalsekretariat und Verwaltungsdirektion bedeute die Schaffung einer neuen Verwaltungseinheit und erfordere daher eine Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes. Aus der Sicht des Aussenstehenden erscheint nämlich der «Aussendienst» als Sammelbegriff für die diplomatischen Vertretungen im Ausland und nicht als ein Amt ohne Kopf. Diesen bildet vielmehr die ganze Zentrale des Departementes in Bern. Aufgrund erneuter Prüfung kommt die Geschäftsprüfungskommission unter Beachtung der im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht angebrachten Zurückhaltung zum Schluss, dass der Verzicht auf eine Gesetzesrevision zulässig ist, wenn die Auffassung des Departementes zugrunde gelegt wird, die Verwaltungsdirektion sei der Sache nach schon immer die Spitze des Aussendienstes gewesen. Aus jener Sicht wird durch die neue Regelung bloss ein gesetzeskonformer Zustand hergestellt. Die Geschäftsprüfungskommission bestreitet somit die Zuständigkeit des Bundesrates zur Vornahme der erwähnten Reorganisation nicht. Dies heisst freilich nicht, dass das vorliegende Beispiel als Präzedenzfall für beliebige Kombinationen von Aufgabenzuweisungen und Namensänderungen durch den Bundesrat gewertet werden dürfe.

*Die Landesbibliothek im Departement des Innern* erfüllt seit längerer Zeit und in zunehmendem Masse seinen gesetzlichen Auftrag nicht mehr. Die Direktion sieht sich ausser Stande, die wachsenden Rückstände mit eigenen Mitteln zu überwinden. Die Kommission hat daher das Departement gebeten, einige grundsätzliche Fragen zu prüfen. Insbesondere sollte die Interpretation des gesetzlichen Auftrages und das Gesetz aus dem Jahre 1911 selber überdacht werden. Abzuklären sind die Möglichkeiten einer Arbeitsteilung zwischen der Landesbibliothek und den Bibliotheken der Kantone, Universitäten und Städte. Dabei ist dem geltenden Föderalismus im Kulturbereich Rechnung zu tragen. Im Rahmen der elektronischen Datenverarbeitung sind hingegen die bisherigen Bemühungen zur gesamtschweizerischen Koordination zu verstärken, mit dem Ziel, für alle öffentlichen Bibliotheken der Schweiz ein einheitliches (zumindest integral verbundenes) System des Datenaustausches zu schaffen.

Zu prüfen ist die Frage, ob Information aus Bibliotheken der öffentlichen Hand grundsätzlich frei verfügbar sein soll oder ob sie zur Ware werden soll, welche

bezahlt werden muss. Je nach dem liesse sich die Privatisierung des Gesamtkataloges, der nicht gesetzlich vorgesehen ist, erwägen.

Grundsätzlich sind zwei Konzeptionen der Landesbibliothek denkbar. Entweder soll sie nur als Archiv des gedruckten Schriftgutes der Schweiz dienen oder aber als Publikumsbibliothek mit Informationsauftrag zugunsten der Öffentlichkeit. Im ersten Falle könnte der Zugang zu den Dokumenten auf wissenschaftliche Studien beschränkt werden und die Bibliothek allenfalls auch organisatorisch mit dem Bundesarchiv zusammengelegt werden. Im zweiten Fall sollten hingegen Öffnungszeiten vorgesehen werden, wie sie etwa an den Bibliotheken der Eidgenössischen Technischen Hochschulen gelten. Die Geschäftsprüfungskommission neigt zur Auffassung, dass der kulturelle Auftrag an die Landesbibliothek ungeschmälert bleiben sollte. Die Schweiz ist auf ein hochwertiges Informationswesen angewiesen und muss sich die nötigen Dokumentationsstellen leisten. Nach Massgabe einer nationalen wissenschaftlichen Informationspolitik muss auch der Landesbibliothek – in angemessener Arbeitsteilung mit anderen Dokumentationsstellen im Bundesstaat – eine bedeutende Aufgabe zuerkannt werden. Die Kommission neigt somit eher zur Konzeption einer Publikumsbibliothek mit entsprechendem Dienstleistungsangebot, wünscht jedoch, dass die Landesbibliothek mit externer Hilfe das gerechtfertigte Ausmass an Stellenzuwachs ermittelt und in überzeugender Weise darlegt.

Der Departementvorsteher hat die Eidgenössische Bibliothekskommission beauftragt, die Konzeption der Landesbibliothek zu überprüfen, damit deren Auftrag inskünftig klar umschrieben werden kann.

*Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung* ist dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement administrativ zugeordnet. Zur Wahrung seiner wissenschaftlichen Unabhängigkeit ist es einer Institutskommission unterstellt, die das jährliche Forschungsprogramm des Instituts begutachten und genehmigen soll. Dies geschieht heute nicht in der vorgesehenen Weise. Die Aufsicht durch die Institutskommission sollte daher verbessert werden. Im übrigen leistet das Institut jedoch wertvolle Arbeit. Das Parlament und seine Kommissionen sollten seine Dienste vermehrt in Anspruch nehmen. Die Kommission erwägt, das Institut mit einer Studie über die Verwaltungskontrolle im Ausland zu beauftragen.

*Die Zentralstelle für Gesamtverteidigung* ist administrativ dem Eidgenössischen Militärdepartement zugeordnet. Auf eine Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hin, hat der Bundesrat eine Expertenkommission zur Überprüfung des Auftrags der Zentralstelle eingesetzt. Die Art und Weise, wie der Expertenbericht verwertet worden ist, veranlasst die Geschäftsprüfungskommission zu einigen kritischen Bemerkungen. Der Expertenbericht stellt einen wertvollen Denkanstoss für alle Fragen der Gesamtverteidigung dar; er verlangt vom Bundesrat politische Entscheide betreffend die Unterstellung, die Definition der Aufgabe der Zentralstelle für Gesamtverteidigung sowie eine Antwort auf die Frage, ob für die Krisenbewältigung normale oder aber Sonderstrukturen nötig sind. Diese Entscheide sind vom Bundesrat nicht in der wünschbaren Deutlichkeit getroffen worden. Es besteht der Eindruck, dass die Expertenarbeit vom Bundesrat bis heute wegen des Widerstandes in der Ver-

waltung nicht ausgewertet worden ist. Die Zentralstelle hat keinen Auftrag zur Nutzung des Berichtes in bestimmter Richtung. Nach heutigem Aufgabenverständnis kann sie kaum die Funktion eines «Vordenkers des Bundesrates» wahrnehmen. Die Geschäftsprüfungskommission verfolgt daher das Thema weiterhin.

Die Inspektion bei der *Eidgenössischen Versicherungskasse* im Eidgenössischen Finanzdepartement fällt zusammen mit einer Überprüfung durch das Bundesamt für Organisation im Auftrag des Departementes. Die Geschäftsprüfungskommission hat deshalb dem Departement aufgrund einer ersten Sitzung bloss eine Reihe von Problemen vorgelegt und sich auf Wunsch des Departementes bereit erklärt, mit weiteren Abklärungen zuzuwarten, bis die Ergebnisse der internen Überprüfung vorliegen.

*Das Bundesamt für Wohnungswesen* im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement ist im Jahre 1978 Gegenstand einer Inspektion gewesen. Die nun durchgeführte Nachkontrolle zeigt, dass die geforderte Reduktion der Anzahl der Sektionen im Amt sich nach anfänglichen Schwierigkeiten bewährt hat. Vorbehalte sind noch in Bezug auf die Sektion Allgemeine Dienste und den Dienst Erschliessung und Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebieten angebracht worden. Die Forderung nach Konzentration der Arbeiten des Amtes und nach vermehrt praxisrelevanter Forschung sind heute erfüllt. Insgesamt kann sich die Kommission von der Nachkontrolle als befriedigt erklären.

Beim *Bundesamt für Verkehr* (Eidgenössisches Verkehr- und Energiewirtschaftsdepartement) geht es ebenfalls um eine Nachkontrolle zu einer Inspektion aus dem Jahre 1981. Sämtliche Anträge und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission sind verwirklicht worden. Die Integration des Stabes für Gesamtverkehrsfragen in das Departement ist vollzogen und eine institutionalisierte Verkehrskonferenz sorgt im Departement für Koordination und Kontrolle. Das Bundesamt für Verkehr ist reorganisiert worden.

*Die konsultative PTT-Konferenz* erörtert als beratendes Organ der PTT-Betriebe grundsätzliche Fragen, welche das Verhältnis zwischen dem Staatsunternehmen und seinen Benützern betreffen. Die Mitglieder der Konferenz betrachten sich nicht als Kontrollorgan, sondern als Representant der Kunden der PTT. Sie versuchen bei den PTT in Gesprächen die Wünschen ihrer Kunden zu vermitteln und damit allfälligen Meinungsverschiedenheiten und Schwierigkeiten vorzubeugen. Immerhin ist diese Tätigkeit gegenüber den PTT-Betrieben sehr nötig, da das Parlament heute keine Möglichkeit mehr besitzt, beispielsweise auf die Tarif- und Geschäftsgestaltung Einfluss zu nehmen. In der Praxis ist die Konferenz nicht nur eine formale Durchgangsstation der Vorlagen des Verwaltungsrates der PTT-Betriebe, sondern behandelt die ihr unterbreiteten Geschäfte in seriöser Weise. Beispiele zeigen, dass die Erfolgsquote der Empfehlungen der Konferenz gut ist. Verstärkt wird das Gespräch zwischen Kunden und PTT durch die vier Kontaktgruppen (Brief- und Paketpost, Zahlungsverkehr, Zeitungen und Zeitschriften, sowie Personal). Die Kontaktgruppen behandeln Probleme, die sich aus der Praxis ergeben, bevor sie an Verwaltungsrat und konsultative PTT-Konferenz weitergeleitet werden. Der Informationsfluss zwischen Kontaktgruppen und Konsultativ-Konferenz ist durch die Personal-

union mehrerer Mitglieder gewährleistet. Die Geschäftsprüfungskommission stellt mit Befriedigung fest, dass das System ausserordentlich enge Kontakte zwischen Wirtschaft und PTT herstellt. Hauptsächlicher Erfolg der Konferenz in den letzten Jahren ist die vermehrte Liberalisierung der Endgeräte im Entwurf zum neuen Fernmeldegesetz.

## **2 Verbesserung der Verwaltungskontrolle im Bund**

(Bericht an den Bundesrat vom 12. Nov. 1987)

- 21 Entwicklung seit dem Bericht über die Verwaltungsaufsicht vom 19. November 1986
- 22 Die Aufsicht der Departemente
- 23 Die Aufsicht des Bundesrates
- 24 Die Oberaufsicht des Parlaments
- 25 Die Aufgabe einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle
- 26 Schlussfolgerungen
- 27 Empfehlungen
- 28 Stellungnahme des Bundesrates

## **21 Entwicklung seit dem Bericht über die Verwaltungsaufsicht vom 19. November 1986**

Die Geschäftsprüfungskommission hat schon 1985 dem Bundesrat empfohlen, die Evaluation der Auswirkungen der Gesetzgebung auf unsere Gesellschaft und die Wirksamkeit staatlichen Handelns generell näher untersuchen zu lassen. Die Schaffung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe und der Beschluss über ein nationales Forschungsprogramm tragen dem Rechnung.

In ihrer umfassenden Befragung der Departemente und ausgewählter Ämter im Jahre 1986 hat die Kommission sich sodann für Organisation und Ablauf der verwaltungsinternen (d.h. der parlamentarischen Oberaufsicht vorgelagerten) Kontrolle interessiert. Sie hat dafür u.a. die Professoren Kurt Eichenberger und Raimund Germann beigezogen. Neben zahlreichen Anregungen hat sie in ihrem Bericht zwei Hauptforderungen an den Bundesrat gerichtet: In erster Linie sollte eine «angemessene Dichte der Verwaltungskontrolle in allen Departementen» angestrebt werden. Zu diesem Zwecke seien *für alle Departemente Konzepte der Kontrollfunktion* zu erarbeiten, die vom Bundesrat genehmigt werden sollten. Dadurch sollte die Qualität der Verwaltungskontrolle auf Departementsstufe gesichert werden. In zweiter Linie sollte die Verwaltungsaufsicht, die dem Bundesrat als Kollegium obliegt, durch die Schaffung einer *Prüfungsin-stanz für die Verwaltungskontrolle* verbessert werden. Dieses Organ hätte in ähnlicher Weise, wie es die Eidgenössische Finanzkontrolle im Bereich des Bundeshaushalts bereits tut, Kontrollen der Geschäftsführung vornehmen und gleicher-massen Bundesrat und Parlament zur Verfügung stehen sollen.

In ihrem Bericht über das Projekt EFFI – Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung – hatte die *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates* ihrerseits bereits gefordert, das Bundesamt für Organisation solle die Methode der Organisationsüberprüfung verbessern und ein neues Konzept vorlegen (Bericht über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1985). Im Dezember 1986 erörterte der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements den gesamten Fragenkreis mit den Präsidenten der beiden Geschäftsprüfungskommissionen. Als Grundlage diente unter anderem ein Vorschlag von Frau Dr. Nugent, Bundesamt für Organisation, für die Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle.

Diese hätte sich nicht nur mit Fragen des effizienten Einsatzes von Organisation und Mitteln der Verwaltung zu befassen, sondern vermehrt mit übergeordneten Fragestellungen zu den Verwaltungstätigkeiten – insbesondere mit der Analyse der Aufgaben selber und der Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeiten. Inbezug auf bestimmte, vom Bundesrat oder den Geschäftsprüfungskommissionen bezeichnete Verwaltungsaufgaben wäre sowohl die Rechtmässigkeit des Vollzugs und seine Konformität gegenüber der ursprünglichen politischen Zielrichtung, als auch der Verwaltungsprozess, in dem der Vollzug stattfindet, und der Einsatz personeller, technischer und finanzieller Mittel zu prüfen. Die Teilnehmer der Besprechung einigten sich auf den Grundsatz der Trennung von Beratung und Kontrolle und nahmen in Aussicht, dass bis zur Frühjahrssession 1987 auf der Grundlage des Vorschlages ein Konzept der Verwaltungskontrolle erarbeitet werde.

Der enge Sachzusammenhang zwischen den Forderungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates und des Nationalrates veranlasste den *Bundesrat*, das Thema zusammenzulegen. Er erklärte sich bereit, die sich stellenden Fragen umfassend zu prüfen und beabsichtigte, eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen, die in ein bis zwei Jahren Bericht erstatten sollte. Er erklärte sich bereit, für die Verwaltungskontrolle auf Stufe Bundesrat und Parlament eine gemeinsame Lösung zu suchen, lehnte aber eine Mitwirkung der Geschäftsprüfungskommission in der geplanten Arbeitsgruppe ab. Hingegen sollte die Geschäftsprüfungskommission den Auftrag an die Arbeitsgruppe für allfällige Ergänzungen zur Kenntnis erhalten.

Die *Geschäftsprüfungskommission* bedauerte die lange Dauer der vorgesehenen Prüfung und das Fehlen des Beizugs eines aussenstehenden Experten in die Arbeitsgruppe. Sie erwog, selber einen aussenstehenden Experten mit der Entwicklung eines Konzepts der Verwaltungskontrolle zu beauftragen, verzichtete jedoch vorläufig darauf, da die Firma Mc Kinsey offenbar im Rahmen des Projekts EFFI-Querschnittsmassnahmen den Fragenkreis ebenfalls geprüft hatte. Der Bundesrat hat der Kommission die verlangte Einsicht in den Bericht dieser Firma bis anhin noch nicht gewährt, da er selber über ihre Vorschläge noch nicht Beschluss gefasst hat.

Eine Aussprache der zuständigen Sektionen beider Geschäftsprüfungskommissionen mit dem Departementsvorsteher und Frau Dr. Nugent hat einerseits gestattet, Sinn und Aufgabe einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle zu erläutern, andererseits aber auch aufgezeigt, dass im Bundesrat und in der Verwaltung

offenbar noch *Missverständnisse* über den Inhalt dessen bestehen, was die Geschäftsprüfungskommissionen wünschen. Im folgenden soll versucht werden, diese Unklarheiten auszuräumen.

## 22 Die Aufsicht der Departemente

Kontrolle ist notwendiger Bestandteil jeder Führung. Sie ist auf jeder Stufe erforderlich. Auf der untersten politisch legitimierten Entscheidungsebene, jener der einzelnen Departementsvorsteher, ist sie aus der Sicht des Parlamentes von besonderer Bedeutung, weil es hier um die Durchsetzung der politischen Führungsziele in der Verwaltung geht. Die Geschäftsprüfungskommission hat festgestellt, dass zwar bei allen Departementen laufend Kontrollen ausgeübt werden, jedoch in sehr unterschiedlichem Mass. Vereinzelt erscheint die Aufsicht als klar ungenügend, anderswo sind Verbesserungen wünschbar. Eine unbeteiligte nachträgliche Kontrolle aus grösserer Distanz fehlt überall. Dieser Mangel soll mit der ersten *Hauptforderung der Geschäftsprüfungskommission*, jener nach der Erstellung von Konzepten der Kontrollfunktion für alle Departemente, Rechnung getragen werden. Hier ist zu ergänzen, dass solche Konzepte nur sinnvoll sind, wenn sie durch Personen in den Generalsekretariaten wirksam durchgesetzt werden. Die Geschäftsprüfungskommission hat darauf verzichtet, konkrete Empfehlungen für Kontrollmechanismen auf dieser Stufe sowie für die Koordination zwischen diesen Departementskontrollen und der Verwaltungskontrolle auf Stufe Bundesrat auszusprechen. Die Erwartung geht trotzdem dahin, dass alle Departemente sich angemessene Führungsinstrumente schaffen, die der Verwaltung klare Ziele vorgeben und deren Durchsetzung gewährleisten. Dafür können auf Departementsstufe ähnliche Grundsätze genutzt werden, wie sie für die Fachstelle für Verwaltungskontrolle auf Stufe Bundesrat und Parlament massgeblich sind. Auch die Ergebnisse der Verwaltungskontrolle durch die Fachstelle selber können eine wertvolle Hilfeleistung für die Kontrolle auf Departementsstufe abgeben.

An der Kontrolle auf Departementsstufe interessiert die Geschäftsprüfungskommission primär die Gewähr, dass sie auf hinreichende und zweckmässige Weise stattfindet. Es handelt sich hier um jene *vorgelagerte, d. h. interne Verwaltungskontrolle*, welche das Vertrauen in die Qualität des Verwaltungsablaufs begründet und Voraussetzung für die Beschränkung der Oberaufsicht auf Stichproben bildet. Soweit diese Kontrollinstrumente in den Geschäftsablauf integriert sind, müssen sie *ausschliesslich in der Hand der verantwortlichen Liniinstanzen* liegen. Die Geschäftsprüfungskommission kann sich darauf beschränken, sich nachträglich danach zu erkundigen oder inspektionsweise abzuklären, wie die Kontrollen bei einem Geschäft gespielt haben. Soweit die Departementsführung im Rahmen der Planung auf nachträgliche Kontrollen aus grösserer Distanz angewiesen ist, wird sich die parlamentarische Oberaufsicht um die Ergebnisse dieser Art von Kontrolle interessieren, weil sie ein Hilfsmittel darstellt, die Tendenzen der Verwaltungspraxis zu erfassen und getroffene Planungs- und Führungsentscheide der Departemente nachzuvollziehen. Auch damit bleiben diese Kontrollinstrumente jedoch in der Hand der Departementsvorsteher.

## 23 Die Aufsicht des Bundesrates

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass die Kontrolle, welcher der Bundesrat als Kollegium über die Verwaltung ausübt, dem Auftrag des Verwaltungsorganisationsgesetzes nicht entspreche, welcher dem Bundesrat die Pflicht zur *regelmässigen und systematischen Aufsicht über die Bundesverwaltung* auferlegt. Um der zunehmenden Departementalisierung von Regierung und Verwaltung entgegenzuwirken, sollte der Bundesrat als Kollegium über geeignete Kontrollinstrumente verfügen, die ihm die notwendige Verwaltungsaufsicht ermöglichen. Die wachsenden Anforderungen des Leistungsstaates verstärken die Tendenz der Verwaltung, sich gegenüber der Regierung zu verselbständigen. Die wachsende Belastung der Staatsführung begründet berechnete Forderungen nach Entlastung des Bundesrates und Konzentration auf das Wesentliche. Die Konsequenz zusätzlicher Delegation von Entscheidungsbefugnissen ist aber unweigerlich eine weitere Zunahme des Verwaltungseinflusses auf Regierung und Politik, wenn ihr keine wirksame Kontrolle gegenübergestellt werden kann. Dem Bundesrat müsste daher, im Interesse seiner eigenen Stellung gegenüber der Verwaltung und zur Erfüllung seiner Regierungsaufgabe, an der Schaffung der nötigen Hilfsmittel gelegen sein.

Die Aufgabe der Verwaltungskontrolle auf der Stufe Landesregierung ist grundsätzlich mit jener auf Departementsstufe vergleichbar. Sie kann freilich auf der Kontrolle der Departemente aufbauen und sich auf *Geschäfte* und Probleme beschränken, die *in der Kompetenz des Kollegiums* liegen. Sie arbeitet im Dauer- oder Einzelauftrag des Kollegiums, bzw. nach genehmigtem Arbeitsprogramm. Ein Beispiel für den Einsatz einer entsprechenden Kontrollstelle bildete die jährliche Festsetzung des Stellenbestandes der allgemeinen Bundesverwaltung. Hier sind dringend sachliche Kriterien für die Beurteilung der Stellenbegehren der einzelnen Departemente erforderlich. Wünschenswert wäre ferner eine vollzugsbezogene Prüfung der Rechtmässigkeit der Verordnungen und eine kritische Sichtung der Beiträge der Ämter zum Geschäftsbericht zuhanden des Bundesrates. Weitere Beispiele dürften aus dem Bericht der Firma Mc Kinsey ersichtlich sein.

## 24 Die Oberaufsicht des Parlaments

Parlamentarische Oberaufsicht ist *Tendenzkontrolle*. Nicht der einzelne Fehler ist für sie wichtig, sondern die daraus allenfalls erkennbare Richtung der Verwaltungspraxis. Sie ist Teil der politischen Oberleitung des Landes in dem Sinne, dass sie prüft und beurteilt, ob die Bundesaufgaben nach den in Verfassung, Gesetz und anderen Quellen unseres politischen Systems zum Ausdruck gebrachten Grundsätzen erfolgt. Thema der parlamentarischen Verwaltungskontrolle ist damit primär die Praxis der Verwaltung und ihre allgemeine Auswirkung auf die Gesellschaft, in zweiter Linie die Steuerung des Verwaltungshandelns durch die Mittel von Organisation, Verwaltungsabläufen, Finanzen, Personal und Führung. Die Prüfung von Einzelfällen im Rahmen der Oberaufsicht erfolgt grundsätzlich nicht um ihrer selbst willen, sondern bloss wegen der

symptomatischen Bedeutung des konkreten Anschauungsmaterials im Hinblick auf die genannten allgemeinen Probleme.

Das Interesse der parlamentarischen Obergewalt an einer Verbesserung der Verwaltungskontrolle auf der Stufe des Bundesrates richtet sich damit einerseits wiederum darauf, dass möglichsie Gewähr bestehe, dass die Kontrolle der Regierung über die Verwaltung in regelmässiger und systematischer Weise wahrgenommen werde. Dem höheren Anteil von *Gesamtüberblick aus nachträglicher und grundsätzlicher Distanz* bei der Verwaltungskontrolle auf der Stufe des Bundesrates entsprechend, muss die Geschäftsprüfungskommission an der Tätigkeit dieser Verwaltungskontrollstelle in höherem Masse interessiert sein, als an jener der Führungshilfsmittel der Departemente; denn die Probleme, die sich dem Bundesrat gegenüber der Verwaltung stellen, treffen das Parlament in noch stärkerem Ausmass.

Auf der Stufe des Parlaments ist Verwaltungskontrolle kaum mehr in glaubwürdiger Weise allein mit den herkömmlichen Mitteln parlamentarischer Arbeit zu gewährleisten. Das Parlament ist daher noch mehr als der Bundesrat *auf ein zeitgemässes Hilfsmittel der Verwaltungskontrolle angewiesen*. Um unter heutigen Verhältnissen überzeugend wirken zu können, benötigt die Geschäftsprüfungskommission neben politischen Kriterien auch fachliche Massstäbe und Beratung. Sie braucht eine Instanz, der sie Aufträge erteilen kann, die über Fragen der Organisationsstruktur und Geschäftsabläufe hinaus solche der Führung, der Konzepte, der materiellen Aufgabenerfüllung und der Wirksamkeit staatlichen Handelns betreffen. Sie braucht eine Stelle, die mit der erforderlichen Konstanz und dem nötigen Überblick über die Verwaltung die Zufälligkeit, Oberflächlichkeit und Wirkungsschwäche der parlamentarischen Obergewalt überwinden hilft. Die Stelle muss die Optik grundsätzlicher Verwaltungskontrolle teilen, in der Lage sein, selber Aufträge auszuführen, die Geschäftsprüfungskommission auf Schwachstellen in der Verwaltung hinzuweisen, Vorabklärungen durchzuführen und Inspektionen zu begleiten, sowie nachzukontrollieren, ob und wie den Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen nachgelebt wird.

Das Parlament kann eine solche Fachstelle grundsätzlich auch durch Erweiterung seiner *eigenen Dienste* schaffen. Parlamentarische Verwaltungskontrolle im skizzierten Sinne ist jedoch nicht gegen den Bundesrat gerichtet, sondern im wesentlichen als Zusammenwirken mit der Regierung zu verstehen. Die zentralen Anliegen der Geschäftsprüfungskommission und des Bundesrates gegenüber einer entsprechenden Fachstelle sind die gleichen. Falls daher ein gleichberechtigter Zugang der Geschäftsprüfungskommissionen und des Bundesrates zu einer solchen Stelle gewährleistet werden kann, erscheint es sinnvoll, dass nur eine Stelle geschaffen wird, die beiden Instanzen dient.

## 25 Die Aufgabe einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle

Das Leistungsangebot der geplanten Fachstelle kann zurzeit noch nicht genau angegeben werden. Der Befund über den heutigen Zustand der Verwaltungskontrolle und die Abschätzung des möglichen Nutzens einer Fachstelle rechtfertigen es jedoch, dass die Frage möglichst unbefangen von Fachleuten in-

ausserhalb der Bundesverwaltung geprüft wird. Die Aufgabe der Fachstelle wird aufgrund dieser Arbeiten noch entwickelt werden müssen.

Immerhin lassen sich schon heute aus der Sicht der Geschäftsprüfungskommission gewisse Dinge klarstellen, welche offenbar bei Bundesrat und Verwaltung Bedenken ausgelöst haben.

1.

Die Fachstelle wäre *keine* «Polizei» zur Überwachung der Departementsvorsteher oder gar des Bundesrates als Kollegium. Dies ergibt sich bereits aus dem Charakter der Tendenzkontrolle und aus der Übersichtsfunktion, sodann aber auch aus der Stellung als Hilfsmittel des Bundesrates und aus dem Nutzen, der daraus auch für die Departementsleitung gewonnen werden kann. Verwaltungskontrolle auf der Stufe des Bundesrates und des Parlaments heisst nicht Nachprüfung dessen, was Verwaltungskontrolle auf der Stufe der Departemente bereits geleistet hat. Während diese auf den Verantwortungsbereich der einzelnen Departemente bezogen ist, soll jene sich mit Führungsgrundlagen jener Geschäfte befassen, die der Bundesrat zu entscheiden hat. Im Verhältnis zwischen Bundesrat und Geschäftsprüfungskommissionen dient die Fachstelle in erster Linie der Schaffung einer gemeinsamen Informationsgrundlage für das gegenseitige Gespräch über die Geschäftsführung im Bund. Dies scheint geeignet zu sein, Differenzen tatsächlicher Art zu vermindern, das Gespräch zu versachlichen und die notwendige Auseinandersetzung auf Wesentliches hinzuführen.

2.

Der Fachstelle sollen *grundsätzlich Stabsfunktionen* zugewiesen werden. Sie dient in erster Linie der Informationsbeschaffung und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen für die Führung durch den Bundesrat und die politische Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission. Es wird jedenfalls an der Umschreibung des Auftrags der Fachstelle, an ihrer Ausgestaltung und an der konkreten Nutzung des Instrumentes liegen sicherzustellen, dass es Hilfsmittel bleibt und nicht Ersatz der Führung, beziehungsweise der parlamentarischen Kontrolle wird. Auch hierüber wird sich das zu erarbeitende Konzept auszusprechen haben.

3.

Die Fachstelle soll *nur im Auftrag* des Bundesrates oder der Geschäftsprüfungskommissionen tätig werden. Aus eigener Initiative kann sie nur diese Instanzen auf Prüfungsbereiche hinweisen und Abklärungen – zum Beispiel im Rahmen eines Jahresprogramms – beantragen.

4.

Die Fachstelle soll *keine Inflation des Papiers und der Berichte in der Verwaltung* auslösen. Sie wird ihren Auftrag auf der Grundlage der für die Führung der Verwaltung bereits vorhandenen Instrumente erfüllen. Wie weit die Kontrollstelle selber Berichte verfasst, hängt von ihren Auftraggebern ab.

5.

Eine der wichtigsten Auswirkungen der Fachstelle auf die Verwaltung wird allerdings vermutlich sein, dass die Verwaltung gezwungen wird, ihre *Ziele darzustellen oder solche festzulegen*. Auch jene Bundesämter, die dies heute noch nicht tun, werden von den Departementsvorstehern im Interesse der Verwaltungskontrolle angehalten werden müssen, Leistungsziele und Vollzugskonzepte zu erarbeiten, an denen die Rechtmässigkeit ihrer Praxis geprüft und ihre Tätigkeit gemessen werden kann. Es wird somit darum gehen, auf einer Stufe zwischen Gesetz und Verordnung einerseits, Verfügungsverfügung andererseits, die Verwaltungspraxis rational einsichtig und begründbar zu machen.

6.

Das *Vorbild der Eidgenössischen Finanzkontrolle* kann nur dazu dienen, die institutionelle Stellung und die grundsätzliche Funktion der geplanten Fachstelle anzudeuten. Die sachlichen Unterschiede zwischen Finanzaufsicht und Geschäftsprüfung müssen berücksichtigt werden. Der Finanzhaushalt ist jener Aspekt der Verwaltungstätigkeit, der die älteste Kontrolltradition hat und sich durch seinen zahlenmässigen Niederschlag am besten für eine neutrale, fachliche Beurteilung eignet (dies gilt allerdings auch nur, solange sich die Kontrolle im wesentlichen auf formale Aspekte konzentriert und Ermessensfragen ausklammert). *Die Entwicklung von fachlichen Massstäben der Verwaltungskontrolle* ist demgegenüber neu. Es wird im Bereich der allgemeinen Geschäftsprüfung voraussichtlich weniger möglich sein, zu klaren Aussagen über die Zulässigkeit eines konkreten Vorgehens zu gelangen. Immerhin scheint eine fachliche Argumentation anhand von Zielsetzungen, Auswirkungen, Kennzahlen und Erfahrungswerten heute möglich zu sein. Verwaltungskontrolle wird jedoch stets ein Gespräch zwischen beaufsichtigter Linie, Fachinstanz, Bundesrat und Parlament bleiben. Weder dieser Gesprächscharakter noch die Entscheidungskompetenz der verantwortlichen Linie können durch das zusätzliche Hilfsmittel verändert werden. Es muss Sache der bevorstehenden Abklärungen sein, darzulegen, welchen Beitrag die geplante Fachstelle nach dem heutigen Stand der Verwaltungswissenschaft und für die Verhältnisse der Bundesverwaltung leisten kann.

7.

Die Fachinstanz wird sich nicht die Kompetenz anmassen dürfen, ihr *Ermessen* an die Stelle jenes der beaufsichtigten Linieninstanzen zu setzen. Als Stabsstelle für fachliche Informationsbeschaffung wird sie zwar zweifellos auch eine eigene Beurteilung der Daten vornehmen müssen, die sie erhebt. Sie wird ihre Meinung selbständig bilden und vertreten müssen. Ihre Schlüsse wird sie jedoch vor den Linieninstanzen der Verwaltung, vor dem Bundesrat und vor den Geschäftsprüfungskommissionen zur Diskussion stellen müssen. Die Verfahrensregelung und eine Pflicht zur Offenlegung der eigenen Wertungen der Fachstelle wird zu gewährleisten haben, dass die *Ermessensentscheide bei den Linieninstanzen und politischen Behörden verbleiben* und bloss die sachliche Qualität der verwendeten Argumente angehoben wird.

8.

Die Fachstelle darf *nicht ein zweites Bundesamt für Organisation* werden. Sie wird die Funktion der Kontrolle im Sinne der bisherigen Organisationsüberprüfungen vom Bundesamt für Organisation übernehmen. Sie wird sich von diesem Amt (zumindest gemäss dessen bisheriger Stellung und Aufgabe) dadurch wesentlich unterscheiden, dass sie gegenüber den beaufsichtigten Diensten *keinerlei Beratungsfunktion* haben wird, sondern ausschliesslich die Optik der Verwaltungsaufsicht wahrnehmen soll und dank der funktionalen Unterstellung unter Bundesrat und Parlament *von der Verwaltung unabhängiger* sein wird, als das bisherige Amt. Ihre Stellung innerhalb des Bundes ist noch festzulegen. Aus ihrer Doppelfunktion für Parlament und Regierung kann sich eine Doppelunterstellung ergeben, wobei die administrative Zuweisung entweder bei der Bundeskanzlei als ordentlicher Stabsstelle des Bundesrates oder bei einem Departement mit Querschnittsfunktionen (EFD, EJPD) denkbar ist.

Aufgabe und Stellung des Bundesamtes für Organisation in den verbleibenden Beratungs- und Informatikfunktionen sind im Rahmen des EFFI-Querschnittsprojektes zu klären.

9.

Mit den hier skizzierten Funktionen dürfte die geplante Fachstelle auch *keine staatsrechtlichen* Bedenken wecken. Aus dem abstrakten Prinzip der Gewaltenteilung lassen sich ohnehin keine Schlüsse über die Zulässigkeit bestimmter Verfahren und Institutionen ziehen. Massgeblich ist hiefür die konkrete Zuweisung der Kompetenzen nach der Bundesverfassung. Eine Stabsstelle mit Informationsauftrag zuhanden des Bundesrates und des Parlamentes ist eine organisatorische Vorkehr im Rahmen der Leitungsfunktion des Bundesrates und der Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes. Sie entspricht der Konzeption des Zusammenwirkens der Gewalten, wie sie von der Verfassung in den zahlreichen Exekutivaufgaben des Parlamentes und Legislativaufgaben des Bundesrates angelegt ist. Sie bildet eine Ergänzung der «Kontrolle durch Zusammenwirken», die auf Gesetzesstufe vorgenommen werden kann. Auch diese Frage sollte freilich noch durch Experten geprüft werden.

## 26 Schlussfolgerungen

Die Geschäftsprüfungskommission ist sich bewusst, dass noch zahlreiche Fragen offen sind. Sie glaubt jedoch, dass der *Widerstand* gegen die Anregung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle, den sie verschiedentlich verspürt hat, *sachlich ungerechtfertigt* ist. Gesucht wird kein zusätzlicher «Aufpasser»; kontrolliert werden nicht die Beamten oder ihre konkrete Tätigkeit. Verwaltungskontrolle betrifft vielmehr Verwaltung im Sinne der Funktion des Verwaltens, sie sucht übergeordnete Zusammenhänge sichtbar zu machen und will das Verwaltungshandeln auf seinen Sinn und seine Ziele ausrichten. Verwaltungskontrolle ist schliesslich primär Aufgabe des Bundesrates. Es ist aber offensichtlich, dass dieser die fachliche Unterstützung eines Führungsinstrumentes mit modernen Methoden benötigt.

Bundesrat und Parlament bedürfen dieser Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Aufsicht, beziehungsweise Oberaufsicht vor allem, um die *stufengerechte Grundsätzlichkeit ihrer Kontrollfunktionen* zu wahren oder zu gewinnen. Die Anregung der Geschäftsprüfungskommission muss daher unvoreingenommen und unter Beizug externer Fachkräfte sorgfältig geprüft werden. Die Kommission glaubt nicht, dass eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter den heutigen Verhältnissen hierfür die nötige Gewähr bietet. Diese erschiene allenfalls dann gegeben, wenn die Firma Mc Kinsey das vom Finanzdepartement vorgeschlagene Pilotprojekt einer departementsweiten Verwaltungskontrolle durchführen könnte und die Geschäftsprüfungskommission mündlich und schriftlich Zugang zu den Experten der Firma erhielte. Sollte dies nicht möglich sein, müsste die Kommission selbständig nach Lösungen suchen.

## **27      Empfehlungen**

### **271**

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat in erster Dringlichkeit, ihr alle Stellungnahmen und Vorschläge der Firma Mc Kinsey zum Thema Verwaltungskontrolle zuzustellen.

### **272**

Sie empfiehlt dem Bundesrat, das Eidgenössische Finanzdepartement zu ermächtigen, mit Hilfe einer externen Firma versuchsweise das Modell einer amtsübergreifenden Instanz der Verwaltungskontrolle zu erproben. Die Geschäftsprüfungskommission wünscht, über das Ergebnis des Versuchs benachrichtigt zu werden.

### **273**

Sie empfiehlt dem Bundesrat, eine Stelle oder Person zu bezeichnen, die für die Koordination der Arbeiten in der Verwaltung zum Thema verantwortlich und für die Vermittlung der Informationen der Verwaltung und ihrer Experten an die Geschäftsprüfungskommissionen zuständig ist.

### **274**

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, gemeinsam mit der Konzeption einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle auch die Konzepte der Kontrollfunktion auf Departementsstufe samt den erforderlichen Führungsinstrumenten erarbeiten zu lassen. In diesem Bereich erscheint eine Zusammenarbeit der beauftragten Firma mit der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe wünschbar.

Die Kommission wünscht weiterhin, den Auftrag des Bundesrates an die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zur Stellungnahme zu erhalten.

## 276

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, ihr bis zum 29. Februar 1988 den Stand der Arbeiten zum Bericht über die Verwaltungsaufsicht vom 19. November 1986 darzulegen. Sie behält sich vor, nötigenfalls selber durch Dritte eine Studie zum Thema erstellen zu lassen.

## 28 Stellungnahme des Bundesrates

(vom 27. Jan. 1988)

Die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission geben dem Bundesrat u. a. zu folgenden Bemerkungen Anlass:

Mit Beschluss vom 21. Oktober 1987 hat der Bundesrat das EFD beauftragt, unter Beizug der Firma Mc Kinsey & Co., Zürich, mit erster Priorität, innerhalb von sieben Monaten, das Teilprogramm «Amt für Informatik/Aufgabenstellung BFO» zu bearbeiten. Zusätzlich wurde die Firma beauftragt, in der Eidgenössischen Steuerverwaltung eine Aufgabenüberprüfung durchzuführen. Das Bundesamt für Organisation hat den Auftrag, den Bundesrat in seiner Aufsicht bzw. das Parlament in seiner Oberaufsicht über die Bundesverwaltung zu unterstützen (BFO-Gesetz vom 19. Dez. 1980, Art. 5 und 9).

Eine allfällige Schaffung einer Fachstelle für Verwaltungskontrolle hängt daher im wesentlichen von den Ergebnissen der erwähnten Teilprogramme des Projektes EFFI-QM-BV sowie der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe «Verwaltungskontrolle» ab. Eine ausführliche Stellungnahme zu den Berichten der Geschäftsprüfungskommission vom 19. November 1986 und 19. November 1987 kann erst nach Vorliegen der in Auftrag gegebenen Studien erstattet werden. Von der Arbeitsgruppe wird erwartet, dass sie ihren Bericht im Monat Juni 1988 abschliesst.

## 29 Nachtrag der Geschäftsprüfungskommission

(vom 6. April 1988)

Diese vorläufige Stellungnahme des Bundesrates vermag die Kommission nicht zu befriedigen. Insbesondere kann sie sich nicht damit einverstanden erklären, dass ihr die massgeblichen Unterlagen der Firma Mc Kinsey noch nicht ausgehändigt werden. Sie wird jedoch zuwarten, bis die erwähnten Aufträge dieser Firma und der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe erfüllt sind, und wenn möglich gestützt darauf über ihr weiteres Vorgehen beschliessen. Falls die gegenwärtigen Hindernisse ihrer Arbeit fortbestehen sollten, wird sie prüfen müssen, ob sie das Problem dem Parlament zum Entscheid vorlegen soll.

### 3 Strukturfragen des Katastrophenhilfekörps (Brief an den Bundesrat vom 30. Nov. 1987)

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat es in Absprache mit anderen Kommissionen, welche sich mit Fragen des Departementes für auswärtige Angelegenheiten befassen, übernommen, die Strukturfragen zu prüfen, die sich im Zusammenhang mit der Ablösung des Delegierten für Katastrophenhilfe stellen. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe, an welcher auch Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates teilgenommen haben, hat die Kommission die geplante Regelung geprüft. Aufgrund von Rückfragen beim Departement hat dieses in einem zweiten Verordnungsentwurf für die Abgrenzung der Zuständigkeiten des Delegierten den Begriff der Soforthilfe durch jenen der Dringlichkeit ersetzt und den Informationsauftrag des Delegierten wieder aufgeführt. Die Geschäftsprüfungskommission gelangt zu folgenden Schlüssen:

Insgesamt entspricht die neue Regelung den Grundsätzen, von denen die Kommission sich bereits in ihren Briefen und Berichten im Jahre 1985 und 1986 hatte leiten lassen. Die Kommission hatte damals zum Ausdruck gebracht, das Katastrophenhilfekörps solle besser mit dem Departement koordiniert werden. Dafür sind die Voraussetzungen nun geschaffen. Dabei wird allerdings zu beachten sein, dass sich die Aufgaben des Delegierten nicht leicht in Paragraphen einfassen lassen. Wichtig scheint u. a. ein gutes Einvernehmen unter den beteiligten Personen und eine gewisse Toleranz. Die administrativen Vorschriften dürfen keinesfalls so angewendet werden, dass sie die Initiative des Delegierten hemmen.

Im einzelnen begrüssen die Geschäftsprüfungskommissionen insbesondere die getroffene Regelung für die Finanz- und Entscheidkompetenzen sowie die Klarstellung, dass selbständige Entscheidungskompetenzen Konsultationspflichten nicht ausschliessen. Zweckmässigerweise ist die Entscheidkompetenz nun so umschrieben worden, dass sie in allen Fällen dem Delegierten selbständig zusteht, ausser bei Einsätzen in Entwicklungsländern, die nicht dringlich sind. Als dringlich gilt ein Einsatzentscheid dann, wenn er ohne Zeitverlust getroffen werden muss, damit Personen gerettet oder ihre Überlebenschancen erhöht werden können. Die Dringlichkeit bezieht sich damit auf den Entscheid und nicht auf die Dauer des Einsatzes, der auch in dringlichen Fällen längere Zeit währen kann. Der Begriff der Dringlichkeit scheint flexibler zu sein als jener der Soforthilfe. Er erweitert das Autonomiefenster des Delegierten im erforderlichen Ausmass. Das Departement hat der Kommission bestätigt, dass es davon ausgeht, dass bei Meinungsverschiedenheiten über das Vorliegen der Dringlichkeit der Delegierte entscheiden wird, ob Dringlichkeit vorliegt oder nicht.

Das Autonomiefenster des Delegierten scheint der Geschäftsprüfungskommission damit hinreichend gesichert zu sein.

Hingegen bedauert sie, dass diese Sicherung bloss auf der Stufe der Departementsverordnung vorgenommen worden ist. Nach Auskunft des Departementes hat der Bundesrat beschlossen, den Stab des Schweizerischen Katastrophenhilfekörps in die DEH zu integrieren und die notwendigen Sonderkompetenzen seines Chefs der amtsinternen Kompetenzdelegation zu überlassen. Der Bun-

desrat habe sich im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 des Verwaltungsorganisationsgesetzes darauf beschränkt, die Organisation festzulegen und die grundlegenden Aufgaben zu umschreiben.

Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung des Bundesrates vom 29. April 1987 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sieht denn auch lediglich vor, dass die DEH für die operationelle humanitäre Hilfe über das Schweizerische Korps für Katastrophenhilfe im Ausland verfügt. Diese werde vom Delegierten für Katastrophenhilfe im Ausland geführt. Die Kommission hält hier eine Ergänzung für wünschbar, die dem Delegierten die für den wirksamen Einsatz des Korps erforderliche selbständige Entscheidungskompetenz zusichert (Autonomiefenster).

Die Erwähnung eines entsprechenden Grundsatzes in der Verordnung des Bundesrates würde der Stellung des Delegierten in seinem Verkehr mit dem Ausland entsprechen, wo er Namens des Bundesrates auftreten wird, und dürfte auch der Motivation innerhalb des Katastrophenhilfekorps dienlich sein. Die Bedenken des Departementes für auswärtige Angelegenheiten, der Bundesrat dürfe nach Artikel 61 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) bloss die Organisation der Departemente und Gruppen sowie der Ämter und deren grundlegende Aufgabe umschreiben, vermag nicht zu überzeugen. Wie Artikel 63 des Gesetzes belegt, kann der Bundesrat in seinen Verordnungen durchaus auch Grundsätze für die organisatorische Ausgestaltung festlegen. Eine angemessene Formulierung des Autonomiefensters liesse sich auf den Grundsatz abstützen, wonach jeder Dienststelle die Zuständigkeit übertragen werden soll, die der politischen und administrativen Bedeutung ihrer Aufgabe entspricht (Art. 63 Bst. c VwOG).

Die Kommission hat gestützt auf diese Überlegungen den Bundesrat gebeten, diese Anregung zu prüfen. Ferner hat sie ihm mitgeteilt, dass sie fest damit rechnet, dass die getroffene Regelung insgesamt flexibel angewendet wird. Sie wird die damit gewonnenen Erfahrungen bei der Behandlung der Geschäftsberichte nachprüfen.

#### **4           Angelegenheit Blaser**

(Bericht an die eidgenössischen Räte vom 6. April 1988)

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat in Absprache mit den anderen parlamentarischen Kommissionen, die sich mit Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe befassen, die nähere Prüfung der Angelegenheit um die Einstellung des Delegierten für Katastrophenhilfe in seinem Amt übernommen. Die Abklärungen im einzelnen sind von einer gemischten Arbeitsgruppe beider Geschäftsprüfungskommissionen unter dem Vorsitz von Frau Ständerätin Josi Meier durchgeführt worden. Zweck der Abklärung war die parlamentarische Beurteilung der vergangenen Ereignisse im Zusammenhang mit der Angelegenheit Blaser; die Abklärung erfolgte möglichst ohne Einmischung in ein hängiges Verfahren. Nachdem das Disziplinarverfahren im August 1987 abgeschlossen wurde, erachtete die Geschäftsprüfungskommission diese Rahmenbedingung in jenem Zeitpunkt als erfüllt. Die Wertungen, die die

Kommission vornahm, sollten andere Instanzen, die im Nachgang zum Disziplinarverfahren Rechtsmittel oder Klagen zu beurteilen haben, in keiner Weise binden.

Der Gegenstand des Konfliktes ist in seinen Grundzügen bereits durch die Berichte der Geschäftsprüfungskommission aus den Jahren 1985 und 1986 beschrieben (vgl. Bericht über die Inspektionen im Jahre 1986). Die Kommission hat schon damals festgestellt, dass der Delegierte für Katastrophenhilfe seine Kompetenzen überschritten habe und angeregt, dass die von ihm selber verlangte administrative Untersuchung durchgeführt werde. Die Empfehlungen der Kommission sind in der Zwischenzeit von Departement und Bundesrat zu wenig berücksichtigt worden. Stattdessen wurde 1986 eine fragwürdige neue Kompetenzregelung eingeführt, die bereits wieder überarbeitet werden musste.

Soweit die neuere Entwicklung Gegenstand der Disziplinaruntersuchung gewesen ist und noch im Rahmen von Rechtsmitteln nachgeprüft werden kann, hält sich die Geschäftsprüfungskommission mit Würdigungen zurück. Sie hat daher dem Bundesrat und Herrn Blaser nur Eindrücke mitgeteilt, die sie unmittelbar selber gewonnen hat. In diesem Sinne hat sie den Parteien mitgeteilt, dass nach ihrer Auffassung sowohl auf Seiten des Delegierten für Katastrophenhilfe als auch bei der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und beim Departement Fehler vorgekommen sind. Auf Seiten des Delegierten betreffen sie vor allem Kompetenzüberschreitungen, auf Seiten des Departements Verfahrensfehler. Eine eindeutige Verurteilung der einen oder andern Seite schien der Kommission fehl am Platz.

Die Kommission legte sich im August 1987 Rechenschaft darüber ab, dass die Möglichkeit des Weiterzuges und der Klageerhebung gegen den Bund die Gefahr schaffe, dass sich das Verfahren noch erheblich in die Länge ziehe. Sie vertrat die Auffassung, dass solche Weiterungen sowohl für die beiden unmittelbar betroffenen Parteien, als auch für das Katastrophenhilfekorps und für die Entwicklungszusammenarbeit sowie die Aussenpolitik des Bundes nachteilig wären. Die Kommission wies sowohl den Departementsvorsteher wie Herrn Blaser auf diese Aspekte hin und konnte feststellen, dass beide Seiten grundsätzlich bereit waren, die Frage einer gütlichen Beilegung der noch offenen Streitpunkte zu erwägen. Die Kommission forderte daher beide Seiten auf, für die noch verbleibenden Differenzen eine einvernehmliche Lösung zu suchen und beauftragte ihre Arbeitsgruppe, den Verlauf dieser Bemühungen zu verfolgen. Nachdem die Bemühungen daran scheiterten, dass der bisherige Delegierte nicht ohne seinen Anwalt an eine Besprechung mit dem Departementsvorsteher und der Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission kommen wollte, verzichtet die Kommission darauf, ihre Würdigung der Angelegenheit bekannt zu machen, bevor der ordentliche Rechtsweg ausgeschöpft ist.

Der Bundesrat hat die Kommission wissen lassen, dass er zu gegebener Zeit zu diesem Thema Stellung nehmen werde, dass dies aber erst erfolgen könne, nachdem das Bundesgericht über die noch hängige Verwaltungsgerichtsbeschwerde entschieden habe.

#### **IV. Verzeichnis der Aufsichtseingaben, die im Jahre 1987 von den Geschäftsprüfungskommissionen behandelt worden sind**

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

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

##### *1. Association de défense sociale des Suisses au Congo, Lausanne, gegen das Departement für auswärtige Angelegenheiten*

Die Vereinigung rügt die mangelhafte Vertretung der Sozialversicherungsansprüche der im ehemaligen Belgisch-Kongo versicherten schweizerischen Staatsbürger durch das Departement. Dieses verfolgt im gesamten Geschäft eine Politik der guten Staatsbeziehungen, auf deren Grundlage versucht wird, eine pragmatische Lösung anzustreben. Einerseits verzichtet es auf die volle Ausschöpfung vorhandener Rechtsmittel, andererseits unternimmt es beträchtliche diplomatische Bemühungen. Der Bundesrat hat das Departement beauftragt, mit Belgien erneut Verhandlungen über die Sozialversicherungsansprüche aufzunehmen. Die Geschäftsprüfungskommission verfolgt den weiteren Verlauf der Bemühungen.

##### *2. Coordination Genevoise pour la défense du droit d'asile, Genf, gegen den Delegierten für das Flüchtlingswesen*

Die Organisation rügt, dass die schweizerischen Behörden nicht konkret abklären, ob ein europäisches Land, in welches ein Gesuchsteller bis zum Entscheid über sein Asylgesuch zurückgeschafft werden soll, in der Praxis seine Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsabkommen respektiere. Entgegen einer ersten Aussage des Delegierten hat das Departement zugesichert, dass diese Frage im Anwendungsfall geprüft werde. Die übrigen Kritiken der Organisation beziehen sich auf früheres Verfahrensrecht; mit der neuen Regelung sind zunächst Erfahrungen zu sammeln.

##### *3. Meir Feldinger, Basel, gegen das Bundesgericht*

Der Gesuchsteller rügt die Rechtsfindung durch das Bundesgericht. Im übrigen könnte der Kostenentscheid nur dann als eine Verweigerung des gleichen Zugangs zum obersten Gericht gewürdigt werden, wenn der vorgesehene Tarifrahmen mutwillig überschritten worden wäre. Dies ist jedoch nicht erfolgt. Dass das Gericht auf ein allgemeines Ausstandsbegehren nicht eintritt, entspricht der ständigen Praxis des Bundesgerichtes.

##### *4. Ercole Frigg, Zürich, gegen das Bundesgericht*

Die Gegenpartei des Gesuchstellers hat an seiner Stelle den Kostenvorschuss geleistet, so dass der für den Gesuchsteller negative Entscheid bereits vor Ablauf der ihm gesetzten Zahlungsfrist gefällt worden ist. Da für den Entscheid

keine Mehrkosten erhoben worden sind, ist der Gesuchsteller dadurch nicht belastet.

Generell hat der Bürger nach Ansicht des Bundesgerichtes nach Ablauf der Beschwerdefrist keinen Anspruch auf das Abwarten der Zahlungsfrist. Das Interesse an speditiver Rechtsprechung gehe grundsätzlich vor. Die Geschäftsprüfungskommissionen sehen vor allem in Fällen, wo der Beschwerdeführer durch die Ablehnung des Armenrechtes über den mutmasslichen Endentscheid gewarnt worden ist, ein Interesse des Bürgers an der Möglichkeit zum Rückzug seiner Beschwerde innerhalb der Zahlungsfrist. Vorschussleistungen durch die Gegenpartei sind in der Praxis jedoch sehr selten.

##### *5. Bellino Fulcri, Landquart, gegen das Bundesgericht*

Der Gesuchsteller hat auf zwei Eingaben an das Bundesgericht bloss briefliche Antworten erhalten. Der geleistete Kostenvorschuss wurde ihm zurückerstattet. Das Bundesgericht hat sich auf Hinweis durch die Geschäftsprüfungskommissionen beim Gesuchsteller entschuldigt und ihm die Möglichkeit eröffnet, die Angelegenheit nochmals aufzugreifen.

##### *6. Eliana Gonzales, Biel, gegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*

Die Gesuchstellerin rügt die Verletzung des rechtlichen Gehörs im Asylverfahren durch Zustellung der Entscheide in deutscher statt französischer Sprache. Das Departement, welches dem Grundsatz nach dem Gesuchsteller einen Anspruch auf einen Entscheid in der Amtssprache des Gesuches zuerkannt hat, nimmt die Eingabe als Revisionsgesuch entgegen, weist dieses jedoch als verspätet und unbegründet ab. Auf Aufforderung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates versichert das Departement, dass der Bürger einen Anspruch auf eine begründete Verfügung in seiner Amtssprache habe und dies eine Wiedereinsetzung in den früheren Stand zum Zeitpunkt des mangelhaften Entscheides zur Folge haben könne. Wegen der langen Zeitdauer, während welcher die Gesuchstellerin Gelegenheit gehabt hätte, den Inhalt der erstinstanzlichen Verfügung zu erkennen, könne dieser Grundsatz jedoch auf den vorliegenden Fall nicht angewendet werden. Die Geschäftsprüfungskommission erklärt sich im Rahmen der ihr zustehenden Tendenzkontrolle mit der grundsätzlichen Zustimmung des Departements im Hinblick auf künftige Fälle als befriedigt.

##### *7. L. und A. Hamburger-Schaub, Quito (Ecuador), gegen das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten*

Die Gesuchsteller verlangen Entschädigung für die Enteignung einer Liegenschaft nach Massgabe des Abkommens betreffend Schutz und Förderung der Investitionen zwischen der Schweiz und Ecuador. Die Schweiz hat über den Ablauf der im Abkommen vorgesehenen Mindestfrist für die Anrufung des Schiedsgerichtsverfahrens hinaus Verhandlungen angestrebt, nun jedoch das Verfahren eingeleitet. Die Geschäftsprüfungskommission lässt sich über dessen Verlauf orientieren.

#### *8. Thérèse Iten, Vernier, gegen das Bundesgericht*

Die Kritik der Gesuchstellerin richtet sich gegen die Rechtsfindung sowie gegen die Zusammensetzung der urteilenden Kammer des Bundesgerichtes. Die Dreierbesetzung ist jedoch nach Gesetz aus Gründen zulässig, über die das Gericht selber befindet.

#### *9. Alicihan Kilic, Fribourg, gegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*

Der Gesuchsteller rügt zu strenge Anforderungen an die Glaubhaftmachung der Asylgründe, die Abweisung eines verspätet eingereichten Beweismittels, die Verletzung von Treu und Glauben im Revisionsverfahren durch ungleiche Beweismittelwürdigung und unsorgfältige Abklärung der Frage, ob die Rückschaffung zumutbar sei.

Die Geschäftsprüfungskommissionen auferlegen sich in bezug auf justizförmige Verfahren der Bundesverwaltung grundsätzlich die gleiche Zurückhaltung, wie gegenüber Entscheiden des Bundesgerichtes. Im Asylverfahren mag diese Zurückhaltung etwas weniger Bedeutung erlangen, da hier ausnahmsweise Departementsentscheide weder an den Bundesrat, noch an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Neben der Verletzung fundamentaler Verfahrensgrundsätze könnte sich daher die Frage stellen, ob eine Verletzung klaren materiellen Rechtes auch Gegenstand der Erörterung bilden kann. Die Rügen des vorliegenden Falles betreffen jedoch ausschliesslich Fragen, die entweder im verfahrensleitenden oder im materiellen Entscheidungsermessen der zuständigen Behörden liegen.

#### *10. Heidi Lehmann-Zeller, Liestal, gegen den Delegierten für das Flüchtlingswesen*

Die Weigerung des Delegierten, die Ausreisefrist für einen rechtskräftig abgewiesenen Asylgesuchsteller um 34 Tage zu verlängern, ist eine reine Frage des Entgegenkommens und kann von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates nicht beurteilt werden. Der konkrete Fall gibt keinen Anlass zur Befürchtung, es bestehe eine Tendenz zu schikanöser Behandlung oder zu überspitztem Formalismus.

#### *11. Ligue Suisse des droits de l'homme, Genf, gegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*

Die Gesuchstellerin macht eine Reihe von Missverständnissen in Entscheiden über Asylgesuche von Zairern in der Schweiz geltend. Die Beispiele belegen, dass das schriftliche Verfahren der Informationsbeschaffung durch Fragen an die Botschaft und deren Antworten in Berichtsform die Gefahr von Missverständnissen in sich birgt. Auskünfte und Werturteile in Botschaftsberichten können beim Empfänger einen anderen Stellenwert erlangen, als ihnen vom Autor zugedacht war. Sie können dann überinterpretiert werden und Grundlage für falsche Schlüsse bilden. Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Bundesrat empfohlen, diesen Schwierigkeiten Beachtung zu schenken.

*12. Ingrid Maisch-di Censo, Ammerbruch (BRD), gegen das Bundesgericht*

In einem Rechtshilfverfahren hat das Bundesgericht auf Antrag des Bundesamtes für Polizeiwesen entschieden, dass die Angehörigen des Angeschuldigten nicht unbeteiligte Dritte im Sinne des Rechtshilfgesetzes seien. Die Kritik der Gesuchstellerin richtet sich jedoch gegen andere Voraussetzungen des materiellen Entscheides, auf welche die Geschäftsprüfungskommissionen nicht eintreten können.

*13. Jean-Paul Mivelaz, Le Mont-sur-Lausanne, gegen das Eidgenössische Finanzdepartement*

Der Gesuchsteller kritisiert eine Antwort des Departements und die Rechtsgrundlage der direkten Bundessteuer aus dem Vollmachtenregime des Zweiten Weltkrieges. Das Inkrafttreten des neuen Gesetzes hängt jedoch nicht vom Bundesrat, sondern gegenwärtig vom Parlament ab.

*14. Gerda Morganti, Lugano-Cassarate, gegen das Eidgenössische Versicherungsgericht*

Das Gericht hat sich ausführlich mit dem Begehren der Gesuchstellerin auseinandergesetzt und dargelegt, weshalb es die Beschwerde als aussichtslos erachtet. Von einer Verletzung fundamentaler Verfahrensgrundsätze kann daher nicht gesprochen werden.

*15. Werner Odermatt, Thun, gegen den Delegierten für das Flüchtlingswesen*

Der Gesuchsteller macht Anhaltspunkte für eine unkorrekte Rückschaffung eines Asylsuchenden nach Frankreich geltend. Die Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ergeben, dass sich zumindest die Bundesbehörden korrekt verhalten haben.

*16. Rikard Radicevic, Zürich, gegen das Bundesgericht*

Die staatsrechtliche Beschwerde gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide an das Bundesgericht ist ein ausserordentliches Rechtsmittel, auf welches mit keinerlei Rechtsmittelbelehrung hingewiesen werden muss. Sämtliche Begehren, die mit verspäteter staatsrechtlicher Beschwerde gestellt werden, sind daher von vornherein aussichtslos.

*17. K. und G. Schaback-Koch, Esslingen (BRD), gegen das Eidgenössische Versicherungsgericht*

Die Gesuchsteller rügen unrichtige Rechtsanwendung durch das Gericht, das sich ausführlich mit den Begehren auseinandergesetzt hat. Es besteht kein Anlass, dem Begehren eine Folge zu geben.

*18. Jakob Schönenberger, Kirchberg, gegen das Bundesgericht*

Die Geschäftsprüfungskommissionen sind nicht zuständig, am Entscheid des Bundesgerichtes Kritik zu üben, der Film «Das Gespenst» bilde keine Störung der Glaubens- und Kulturfreiheit. Die Oberaufsicht des Parlaments über das Bundesgericht erschöpft sich in der Kontrolle der Gerichtsverwaltung und der Frage, ob das Gericht überhaupt seine Funktion der Rechtsprechung wahr-

nehme. Sie kann jedoch nicht überprüfen, ob das Recht richtig gesprochen werde.

Die Geschäftsprüfungskommissionen achten den Grundsatz der Unabhängigkeit der richterlichen Tätigkeit. Sie haben es denn auch stets abgelehnt, auf Aufsichtsbeschwerden einzutreten, die eine Kritik an Einzelurteilen enthielten. Dagegen erachten sie es als ihre Pflicht, die Tendenzen der Rechtsprechung zu verfolgen und sie allenfalls auch mit dem Gericht zu erörtern. Diese informative Kontrolle gestattet ihnen, die Auswirkung der Gesetze kennenzulernen und allfällige Mängel und Lücken der Gesetzgebung zu eruieren.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben den Fall im Sinne der informativen Kontrolle mit dem Bundesgericht besprochen, ohne daraus Schlüsse für die Gesetzgebung zu ziehen.

*19. Idris Ismail Suleman, Lausanne, gegen, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*

Der Gesuchsteller rügt die Verweigerung der Einsicht in den Bericht der Botschaft in Addis Abeba und in ein Referat des Botschafters, auf welches die erste Instanz abgestellt hatte. Die Geschäftsprüfungskommission hat angeregt, dass ein Textbaustein für Asylentscheide, der auf einem Missverständnis über dieses Referat beruht, korrigiert wird. Die neue Weisung des Delegierten für das Flüchtlingswesen über die Akteneinsicht trägt grundsätzlich dem Anliegen des Gesuchstellers Rechnung.

*20. Tassan Din, Bellinzona, gegen die Bundesanwaltschaft*

Umstritten ist die Gewährung von Akteneinsicht an Vertreter einer ausländischen Zivilpartei in einem schweizerischen Strafverfahren. Das schweizerische Rechtshilfegesetz und der entsprechende Vertrag mit Italien sind im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat nur zu prüfen, ob die Bundesanwaltschaft ihre Pflicht zur Verfolgung von wirtschaftlichem Nachrichtendienst verletzt hat, wenn sie nicht gegen den Untersuchungsrichter eingeschritten ist, der die Akteneinsicht gewährt hat. Die Gewährung der Akteneinsicht an ausländische Parteien muss Ergebnis einer Rechtsgüterabwägung zwischen der Gewährung des verfassungsrechtlich vorgeschriebenen rechtlichen Gehörs und der Verhinderung von wirtschaftlichem Nachrichtendienst sein. Der verfahrensleitende Beamte wird in seinem pflichtgemässen Entscheid durch den Rechtfertigungsgrund der Amtspflicht nach Artikel 32 des Strafgesetzbuches gerechtfertigt. Im Rahmen der Rechtskontrolle, welche die Bundesanwaltschaft über die kantonalen Strafverfolgungsbehörden wahrzunehmen hat, muss genügen, dass die gewährte Akteneinsicht vertretbar erscheint. Aus der Warte der parlamentarischen Oberaufsicht besteht im vorliegenden Fall kein Anlass zu Kritik am Verhalten der Bundesanwaltschaft.

Stossend ist allenfalls das Resultat, dass ein ausländischer Staat auf dem Weg über das rechtliche Gehör in einem schweizerischen Strafverfahren unter Umgehung der Vorschriften des Rechtshilfeabkommens zu Auskünften gelangen kann, die andernfalls nur im Rahmen eines formellen Rechtshilfeverfahrens erlangt werden können. Das Problem kann jedoch kaum generell über eine ge-

setzliche Regelung, sondern bloss durch die erwähnte Rechtsgüterabwägung im Einzelfall gelöst werden.

*21. Max Thalmann, Bern, gegen die PTT-Betriebe*

Die Eingabe ist als Petition behandelt worden (Amtl. Bull. N 1987 1558).

*22. Emil Tobler, Dietikon, gegen den Bundesrat und das Bundesgericht*

Beide kritisierten Behörden erläutern in ihren Entscheiden, weshalb sie auf die Eingaben des Gesuchstellers nicht eintreten können. Eine Verletzung von Verfahrensgrundsätzen im Sinne der Verweigerung des rechtlichen Gehörs ist nicht ersichtlich.

*23. Bektas Yükselen, Basel, gegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement*

Der Gesuchsteller rügt in einem Verfahren um Asylgewährung die Zusammenarbeit von schweizerischen Amtsstellen mit Amtsstellen und Personen des öffentlichen Lebens seines Herkunftslandes sowie die Verweigerung des Akteneinsichtsrechtes. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat das Departement gebeten, in seiner künftigen Praxis den damit aufgeworfenen Fragen des Asylverfahrens im Sinne des Inspektionsberichtes zum Vollzug des Asylrechts seine Aufmerksamkeit zu widmen und dafür zu sorgen, dass der Entscheid über das Akteneinsichtsrecht jeweils das Ergebnis einer Güterabwägung im Einzelfall darstellt.

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und die Aufsichtseingaben im Jahre 1987 vom 6. April 1988**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1988
Date	
Data	
Seite	665-766
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 736

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.