

Im Frühjahr 1953 beschloss der Bundesrat grundsätzlich, eine Koordinationsstelle für die Spar- und Rationalisierungsbestrebungen innerhalb der Bundesverwaltung zu schaffen. Am 23. September 1953 wurde dann ein Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle eingereicht.

II.

Das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle ist mit 96 029 Unterschriften als zustandegekommen erklärt worden. Es lautet:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass die Bundesverfassung durch einen Artikel 94^{bis} mit folgendem Wortlaut ergänzt werden soll:

Art. 94^{bis}

1. Die Finanzdelegation beider Räte wählt drei Sachverständige. Bundesbeamte und Mitglieder der Bundesversammlung sind nicht wählbar.
2. Den Sachverständigen obliegt es, alle Einsparungsmöglichkeiten bei der Verwendung der Bundesmittel zu untersuchen. Sie handeln selbständig oder auf Antrag der Bundesbehörden. Die Bundesverwaltung ist gehalten, ihnen Auskunft zu erteilen und Hilfe zu leisten.
3. Die Sachverständigen unterbreiten der Finanzdelegation zuhanden der Bundesversammlung mindestens halbjährlich ihre Anträge. Sie überwachen die Ausführung der genehmigten Anträge.
4. Ein Bundesgesetz regelt das Nähere über die Befugnisse der Sachverständigen, die Organisation und das Verfahren.»

Article 94^{bis}

1. La délégation des finances des deux conseils nomme trois experts pris en dehors de l'administration et de l'Assemblée fédérale.
2. Les experts ont pour mission de rechercher toutes les possibilités d'économies dans l'emploi des ressources de la Confédération. Ils agissent de leur propre chef ou sur mandat des autorités fédérales. L'administration fédérale est tenue de les renseigner et de leur prêter son concours.
3. Les experts présentent au moins une fois par semestre des propositions à la délégation des finances, à l'intention de l'Assemblée fédérale. Ils veillent à l'exécution des propositions adoptées.
4. Une loi fédérale précise l'application du présent article, les compétences des experts et l'organisation de leur travail.

I sottoscritti cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, chiedono per la via dell'iniziativa popolare, conformemente all'articolo 121 della Costituzione federale, che detta Costituzione sia integrata da un articolo 94^{bis} del seguente tenore:

Articolo 94^{bis}

1. La delegazione delle finanze d'entrambi i Consigli nomina tre periti che non siano nè membri dell'amministrazione federale, nè dell'Assemblea federale.
2. Ai periti spetta esaminare le possibilità di economie nell'impiego dei mezzi finanziari della Confederazione. Essi vi procedono di propria iniziativa o per incarico delle autorità federali. L'amministrazione federale è tenuta a raggiugarli e aiutarli nell'esecuzione del loro ufficio.
3. I periti presentano almeno ogni sei mesi alla delegazione delle finanze le loro proposte destinate all'Assemblea federale. Essi vigilano a che le proposte approvate siano applicate.
4. Una legge federale disciplina nei particolari l'applicazione del presente articolo, le competenze dei periti e l'organizzazione del loro lavoro.»

Das Initiativkomitee ist ermächtigt, die Initiative zugunsten eines Gegenvorschlages der Bundesversammlung zurückzuziehen.

Dieses Initiativbegehren entspricht materiell weitgehend unsern eigenen Absichten. Vom rechtlichen Standpunkt aus vermag aber der Text der Initiative in verschiedener Beziehung nicht zu befriedigen. Wir können deshalb ihre Annahme nicht empfehlen, sondern wir sehen uns veranlasst, dem Bedürfnis nach einer wirksamen Ordnung dieser Fragen durch die Aufstellung eines Gegenvorschlages zu entsprechen.

III.

Nach Artikel 85, Absatz 1, der Bundesverfassung gehören Gesetze über die Organisation und Wahlart der Bundesbehörden zu den Gegenständen, die in den Geschäftskreis der eidgenössischen Räte fallen. Die Initianten haben ihren Vorstoss betreffend eine Verwaltungskontrolle wohl nur deshalb in die Form eines Verfassungsartikels gekleidet, weil die Bundesverfassung keine Gesetzesinitiative kennt. Es ist jedoch offensichtlich, dass Vorschriften solcher Art höchstens in ein Bundesgesetz, sicher aber nicht in die Verfassung gehören. Wir schlagen Ihnen deshalb vor, dem Volke die Ablehnung der Initiative zu empfehlen und unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf, welcher dem Wunsche nach einem wirksamen Vorstoss auf diesem Gebiete besser gerecht wird. Da diese Bestimmungen, wie erwähnt, nicht auf die Verfassungsstufe gehören, stellen sie streng genommen keinen Gegenvorschlag zum Volksbegehren dar. Aber ihre Verwirklichung wird dem Initiativkomitee trotzdem erlauben, das Begehren zurückzuziehen, weil dies nach längst eingelebter Praxis möglich ist, sobald die Fragen, welche Gegenstand des Begehrens bilden, durch Gesetz oder Bundesbeschluss geregelt werden.

IV.

Die Initianten denken offenbar vor allem an ein Aufsichtsorgan, das von der Verwaltung möglichst unabhängig ist. Man darf jedoch nicht übersehen,

dass nur die Verwaltung selber die Verantwortung für die richtige Erfüllung ihrer Aufgaben tragen kann und muss. Ein von der Verwaltung unabhängiges Organ mit Verfügungsgewalt auszustatten, wäre wesensfremd und könnte keinen Erfolg versprechen. Die sogenannte Verwaltungskontrolle kann nur ein Hilfsmittel sein, um der zuständigen Verwaltung bei den Organisationsfragen, die sich überall in ähnlicher Weise stellen, an die Hand zu gehen. Dabei ist ihr allerdings Gelegenheit zu geben, ihren grundsätzlichen Empfehlungen und Forderungen wenn nötig bis zur obersten Verwaltungsbehörde, d. h. bis zum Bundesrat, Geltung zu verschaffen. Die in Artikel 102, Ziffer 15, der Bundesverfassung dem Bundesrat übertragene Aufgabe, die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung zu beaufsichtigen, kann dieser nicht an irgendein anderes Organ abtreten, ohne dass verfassungsrechtlich eine unklare Situation entsteht. Wir möchten dieser Auffassung auch dadurch Ausdruck geben, dass das neue Organ nicht als Verwaltungskontrolle, sondern als Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung bezeichnet wird.

Nach dem Text des Volksbegehrens sollen Bundesbeamte und Mitglieder der Bundesversammlung nicht in die Verwaltungskontrolle wählbar sein. Auch das betrachten wir als eine kaum taugliche Vorschrift, um die Unabhängigkeit dieser Stelle von den einzelnen Verwaltungsabteilungen zu gewährleisten. Entweder werden die für Organisationsfragen tätigen Personen im Hauptamt beschäftigt, dann werden sie aber automatisch zu Bundesfunktionären. Ob ihnen Beamten-eigenschaft im Sinne des Beamtengesetzes zuerkannt wird oder nicht, ist dabei nebensächlich. Oder aber die Kontrolleure werden nur nebenamtlich eingesetzt. Die Erfahrungen mit den bisherigen Sparexperten zeigen jedoch, dass es für einen Sachverständigen praktisch ausgeschlossen ist, die Verantwortung für Reorganisationsvorschläge zu übernehmen, wenn er die betreffende Verwaltung nicht während längerer Zeit und unter Hintansetzung aller andern Aufgaben gründlich kennengelernt und durchleuchtet hat. Wir versprechen uns deshalb nur aus der Zusammenarbeit einer vollamtlich besetzten Bundesstelle mit zugezogenen Sachverständigen aus Wissenschaft und Wirtschaft wirklich Erfolg.

Die Initianten möchten die Unabhängigkeit von der Verwaltung im weitern dadurch dokumentieren, dass die Sachverständigen nicht vom Bundesrat, sondern von der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte gewählt werden und auch ihr Bericht zu erstatten haben. Die Finanzdelegation ist aber lediglich eine parlamentarische Unterkommission, die in ihrer Besetzung ständig starkem Wechsel unterliegt, so dass sie sich schon aus diesem Grunde als Wahl- und Aufsichtsbehörde des neuen Organs wohl kaum eignen würde. Zudem steht der Finanzdelegation in der Finanzkontrolle bereits ein Instrument ständigen Kontaktes mit der Verwaltung zur Verfügung. Als parlamentarische Aufsichtsinstanz kann die Finanzdelegation wohl nicht auch noch die Aufgabe übernehmen, eine Organisationskontrolle einzurichten und letztinstanzlich selber auszuüben. Dies ist eine Aufgabe, die nach Artikel 102, Ziffer 15, der Bundesverfassung eindeutig dem Bundesrat überbunden ist.

Wichtig ist es vor allem, die neue Stelle sachlich von der übrigen Verwaltung möglichst unabhängig zu machen. Das wird am sichersten erreicht, wenn man ihrem Chef ein kleines Gremium von ausserhalb der Verwaltung stehenden Experten beigibt, und wenn man ihr überdies die Möglichkeit gibt, von der Verwaltung nicht befolgte Anregungen dem Bundesrat zum Entscheid vorzulegen. Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten im jährlichen Geschäftsbericht Rechenschaft über die Tätigkeit der Zentralstelle ablegen.

Wir halten den Erlass eines Bundesgesetzes, welches die sachlichen Absichten der Initianten verwirklicht und gleichzeitig den erwähnten Vorschriften gegenüber dem Text des Volksbegehrens Rechnung trägt, für die geeignetste Art eines erfolgversprechenden Gegenvorschlages.

V.

Anlässlich der Beratung des Voranschlages für das Jahr 1953 reichte die Finanzkommission des Nationalrates ein Postulat ein, das vom Rate gutgeheissen und vom Vertreter des Bundesrates mit einigen Vorbehalten entgegengenommen wurde. Der erste Absatz dieses Postulates lautet:

«Der Bundesrat wird eingeladen, ein von den einzelnen Departementen unabhängiges, ihm unterstelltes Organ zu schaffen, das die Bundesverwaltung laufend auf die Zweckmässigkeit ihrer Organisation und ihres Personalbestandes überprüft. Dieses Organ soll Vorschlagsrecht haben und für die Durchführung der notwendigen Massnahmen sorgen. Es hat der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte laufend Bericht zu erstatten.»

Im Frühjahr 1953 hiess der Bundesrat ein vom Finanz- und Zolldepartement vorgelegtes provisorisches Pflichtenheft für das in Aussicht genommene neue Organ gut. Dabei wurde darauf geachtet, dass die Stelle, die seither den Namen «Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung» erhalten hat, mit allen Departementen direkt Fühlung nehmen und die Verwaltungen direkt beraten kann. Ihre Wahrnehmungen und allfälligen Beanstandungen sind an den Bundesrat zu leiten, welcher dann seinerseits die Orientierung der Finanzdelegation übernimmt. Die Finanzdelegation hat ihrerseits von dieser Ordnung Kenntnis genommen und die Ansicht geäussert, dass man je nach der Auswirkung der neuen Institution früher oder später auf deren Gestaltung werde zurückkommen müssen.

Der auf 1. September 1953 gewählte Chef der Zentralstelle hat seinen Dienst im Sinne des vorläufigen Pflichtenheftes organisiert. Es wurde ihm bis jetzt ein Mitarbeiter direkt beigegeben, während er im übrigen in allen Abteilungen je einen Organisations-Mitarbeiter herangezogen hat, welcher die Verbindung zwischen Abteilung und Zentralstelle aufrechterhält. Dieses System ist für den Anfang durchaus geeignet, in den Abteilungen das unbedingt nötige Verständnis für die Koordination und die Kontrollaufgaben der Zentralstelle zu wecken.

Nunmehr gilt es, unter Auswertung der Erfahrungen, die in der Probezeit gemacht werden konnten, die Zentralstelle für Organisationsfragen in der Gesetzgebung zu verankern.

VI.

Grundlegender Erlass für die Ordnung der Bundesverwaltung ist das Organisationsgesetz vom 26. März 1914. Seither hat der Bundesrat allerdings viele Bundesdienste neu umschrieben, umgeteilt oder umbenannt, obschon dazu nach Artikel 85, Ziffer 3, der Bundesverfassung nur die Bundesversammlung zuständig wäre. Diese begnügte sich jeweils damit, anlässlich der Abnahme des jährlichen Geschäftsberichtes des Bundesrates von diesen Änderungen Kenntnis zu nehmen. Das Organisationsgesetz ist dadurch sowie durch abweichende Bestimmungen in seither erlassenen Sondergesetzen derart durchlöchert worden, dass sich eine Neubearbeitung aufdrängt. Dieses umfangreiche Geschäft wird jedoch eine lange Zeitspanne benötigen, so dass wir es vorziehen, die Beschlussfassung über das eingereichte Volksbegehren durch Vorlage eines besondern Gesetzes über die Zentralstelle für Organisationsfragen vorwegzunehmen. Dieses Spezialgesetz könnte später, wenn man dies für angebracht hält, seinem sachlichen Inhalte nach ohne weiteres zum Bestandteil des neuen Organisationsgesetzes der Bundesverwaltung gemacht und als selbständiges Gesetz wieder aufgehoben werden.

Bei dem neuen Gesetz ist auch darauf zu achten, ob es sich nicht mit andern Erlassen überschneidet. Möglichkeiten dieser Art liegen in den geltenden Vorschriften über das Personalamt und über die Finanzkontrolle. Das Personalamt hat nach Artikel 64, Absatz 1, lit. b, des Beamtengesetzes die Massnahmen zur Erzielung einer bessern wirtschaftlichen Verwendung der im Bundesdienst beschäftigten Arbeitskräfte vorzubereiten. Die Finanzkontrolle ihrerseits hat nach Artikel 4, lit. b, ihres Regulativs darauf zu achten, ob Ausgaben vorgenommen werden, die mit den Grundsätzen einer sparsamen Finanzverwaltung unvereinbar sind. Diese Sparsaufgaben des Personalamtes und der Finanzkontrolle sind jedoch lediglich als Randgebiete eines fachlich umschriebenen Wirkungskreises, nämlich der Personalpolitik und der Rechnungskontrolle, aufzufassen. Heute handelt es sich dagegen darum, die Kontrolle der Einsparungsmöglichkeiten und der rationellen Organisation in den Mittelpunkt zu rücken. Dieser Forderung glauben wir mit unserem Entwurf gerecht zu werden, womit auch die Tätigkeit der neuen Amtsstelle gegenüber jener des Personalamtes und der Finanzkontrolle ausreichend abgegrenzt ist. Die Zentralstelle wird zudem ständigen Kontakt mit diesen beiden Verwaltungen zu pflegen haben, um in gemeinsamer Arbeit mit ihnen die gesteckten Ziele zu erreichen.

Gestützt auf diese Ausführungen empfehlen wir Ihnen, den beiliegenden Bundesbeschluss über das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle sowie den Gesetzesentwurf über die Zentralstelle für Organi-

sationsfragen der Bundesverwaltung zur Annahme. Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochschätzung zu versichern.

Bern, den 30. April 1954.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Rubattel

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf I)

Bundesbeschluss
über
das Volksbegehren betreffend
eine eidgenössische Verwaltungskontrolle

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung des Volksbegehrens vom 23. September 1953 betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle,

nach Einsicht in einen Bericht des Bundesrates vom 30. April 1954, gestützt auf Artikel 121 ff. der Bundesverfassung und Artikel 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

Dieses Volksbegehren lautet:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger verlangen auf dem Wege der Volksinitiative, dass die Bundesverfassung durch einen Artikel 94^{bis} mit folgendem Wortlaut ergänzt werden soll:

Art. 94^{bis}

1. Die Finanzdelegation beider Räte wählt drei Sachverständige. Bundesbeamte und Mitglieder der Bundesversammlung sind nicht wählbar.
2. Den Sachverständigen obliegt es, alle Einsparungsmöglichkeiten bei der Verwendung der Bundesmittel zu untersuchen. Sie handeln selbständig oder auf Antrag der Bundesbehörden. Die Bundesverwaltung ist gehalten, ihnen Auskunft zu erteilen und Hilfe zu leisten.
3. Die Sachverständigen unterbreiten der Finanzdelegation zuhanden der Bundesversammlung mindestens halbjährlich ihre Anträge. Sie überwachen die Ausführung der genehmigten Anträge.

4. Ein Bundesgesetz regelt das Nähere über die Befugnisse der Sachverständigen, die Organisation und das Verfahren.»

Art. 2

Es wird Volk und Ständen beantragt, das Volksbegehren zu verwerfen.

Art. 3

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

(Entwurf II)

Bundesgesetz

über die

Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85, Ziffern 1 und 3, der Bundesverfassung,
nach Einsicht in den Bericht des Bundesrates vom 1954,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Wirtschaftlichkeit der Organisation und die Arbeitsweise der Bundeszentralverwaltung wird durch die Zentralstelle für Organisationsfragen (nachstehend Zentralstelle genannt) ständig überprüft.

² Der Bundesrat kann die Überprüfung auch auf die selbständigen Anstalten und die ihm zur Aufsicht unterstellten Verwaltungen ausserhalb der Bundeszentralverwaltung ausdehnen.

Art. 2

¹ Die Zentralstelle arbeitet selbständig und unabhängig.

² Die Zentralstelle ist berechtigt:

- a. Untersuchungen zu veranlassen oder selbst durchzuführen;
- b. Untersuchungsaufträge der Departemente und Abteilungen anzunehmen und angenommene Aufträge in der Reihenfolge der Wichtigkeit und Dringlichkeit zu erledigen;
- c. die Errichtung neuer oder Erweiterung bestehender Amts- und Dienststellen zu begutachten.

Art. 3

¹ Die Zentralstelle verkehrt im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement direkt mit den Abteilungen.

² Die Abteilungen haben der Zentralstelle volle Unterstützung zu gewähren; sie haben ihr insbesondere unbeschränkt Einsicht in den Geschäftsablauf zu

geben sowie alle notwendigen Unterlagen und geeigneten Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen.

Art. 4

Über Anregungen, mit denen die Abteilung nicht einverstanden ist, während die Zentralstelle ihre Verwirklichung für wichtig erachtet, erstattet die Zentralstelle dem zuständigen Departement Bericht. Teilt dieses die Ansicht der Zentralstelle ebenfalls nicht, so kann die Zentralstelle dem Finanz- und Zolldepartement beantragen, die Angelegenheit dem Bundesrat zum Entscheid zu unterbreiten.

Art. 5

¹ Der Chef der Zentralstelle wird vom Bundesrat gewählt. Er versieht seine Tätigkeit hauptamtlich.

² Zur Begutachtung grundsätzlicher Fragen werden dem Chef der Zentralstelle zwei vom Bundesrat auf Amtsdauer bestellte, ausserhalb der Verwaltung stehende Sachverständige beigegeben.

³ Zur Beurteilung von Spezialfragen kann der Chef der Zentralstelle im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement und dem zuständigen Departement Fachexperten beiziehen.

Art. 6

Sachverständige und Fachexperten haben über alle ihnen zur Kenntnis gelangenden Tatbestände das Amtsgeheimnis zu wahren.

Art. 7

¹ Die Zentralstelle untersteht administrativ dem Finanz- und Zolldepartement. Dieses berichtet dem Bundesrat regelmässig über die Tätigkeit der Zentralstelle.

² Der Bundesrat erstattet den eidgenössischen Räten jährlich Bericht.

Art. 8

¹ Der Bundesrat wird beauftragt, dieses Gesetz, nachdem das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle zurückgezogen oder verworfen wurde, in Kraft zu setzen.

² Er ist mit dem Vollzug beauftragt.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend eine eidgenössische Verwaltungskontrolle (Vom 30. April 1954)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1954
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6592
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.05.1954
Date	
Data	
Seite	706-716
Page	
Pagina	
Ref. No	10 038 630

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.