

Zur Antwort des Bundesrates möchte ich zwei Bemerkungen machen:

1. Ich habe in meiner Begründung ausdrücklich festgehalten, ich wolle keine Verfassungs- oder Gesetzesregelung und wir würden Fälle höherer Gewalt vorbehalten – es kann Krankheit vorliegen usw. Ich habe also eine maximale Souplesse hineingetan. Der Bundesrat antwortet jetzt, man solle keine starren und verpflichtenden Regeln aufstellen. Ich frage mich, ob man eigentlich den Text und vor allem die Begründung meines Vorstosses gelesen hat.

2. Es geht hier letztlich um eine Frage des Zusammenwirkens von Bundesrat und Wahlbehörde, d. h. dem Parlament. Die Antwort des Bundesrates erklärt aus einer völlig egoistischen Sicht heraus, warum man nicht für Spielregeln ist. Aber es wäre doch ein Minimum an Rücksichtnahme, Psychologie und Sensibilität zu erwarten: Man soll die Vorbereitungen so treffen, dass der Wahlbehörde eine einigermaßen anständige Frist eingeräumt wird. Viele unter Ihnen werden als Inhaber oder Kadermitglied eines Betriebs wissen, wie Leute ersetzt werden. Auch für einen einfachen Angestellten oder eine einfache Angestellte braucht man zwei bis drei Monate, bis die Auswahl einer Ersatzperson sorgfältig getroffen ist. Hier, wo es um höchste staatspolitische Verantwortungen geht, stimmt man einer Lösung zu, die eigentlich vorsieht, dass nicht einmal ein Monat zur Verfügung steht.

Der «Aufhänger» des Vorstosses war die letzte Demission im Bundesrat. Aber es geht hier um eine Frage, die sich selbstverständlich bei jeder Demission im Bundesrat stellt. Ich betone nochmals: Ich bin durchaus im Sinne des Bundesrates gegen starre Regelungen und gegen Verbindlichkeiten. Aber ein gewisses Gentlemen's Agreement im Bundesrat wäre auch mit Rücksicht auf die Wahlbehörde, das Parlament, durchaus am Platze.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Permettez-moi tout d'abord de rassurer M. Bonny. On a lu son interpellation et le développement.

Son idée de fixer des règles, même non impératives, est en fait partiellement ou presque réalisée. Il est une règle coutumière selon laquelle, d'habitude, un conseiller fédéral qui demande à pouvoir démissionner l'annonce le deuxième lundi de la session précédant celle au cours de laquelle il devra être remplacé. Dans ce cas-là, effectivement, cette règle n'a pas été respectée. Vous le savez, la collégialité, qui a des règles non écrites est également, partiellement au moins, conditionnée par la personnalité de chacun des membres du collège.

La réponse du Conseil fédéral peut être complétée d'une manière qui montre précisément qu'elle n'est pas égoïste. L'Assemblée fédérale nomme les conseillers fédéraux pour quatre ans. Par conséquent, les conseillers fédéraux sont en principe tenus par ce délai, qui ne peut être abrégé que par des circonstances extraordinaires telles que la maladie ou d'autres raisons d'empêchement. Mais le conseiller fédéral peut aussi demander au Parlement d'accepter sa démission prématurée. Le Parlement décidément librement, dans l'intérêt du pays, si oui ou non il accepte cette demande de démission. Cette règle est claire et simple: elle permet à l'autorité supérieure qui nomme les magistrats de garder sa souveraineté dans ce domaine. Ajouter d'autres règles, qui seraient faites au niveau du Conseil fédéral, ne pouvait finalement que porter atteinte à cette souveraineté du Parlement dans le domaine de l'élection et de l'acceptation de la démission des conseillers fédéraux.

Erklärung des Interpellanten: nicht befriedigt
Déclaration de l'interpellateur: non satisfait

96.3128

Postulat Alder Zivile Kontrolle über die Armee. Bericht

Contrôle de l'armée par des autorités civiles. Rapport

Wortlaut des Postulates vom 21. März 1996

Jüngste Vorkommnisse innerhalb der Armee lassen den Schluss zu, dass die zivile Kontrolle über die Armee ungenügend ist.

Der Bundesrat wird eingeladen, einen vergleichenden Bericht vorzulegen, der die Instrumente der intra- und interorganischen Kontrolle über die Armee und deren Wirksamkeit in den verschiedenen westeuropäischen Ländern darstellt und diese mit den Instrumenten der Kontrolle über die Schweizer Armee vergleicht. Der Bericht soll dem Parlament Optionen und allenfalls Anträge unterbreiten, wie die zivile – insbesondere die parlamentarische – Kontrolle über die Armee verstärkt werden kann.

Texte du postulat du 21 mars 1996

Des événements qui se sont produits récemment dans l'armée nous mènent à la conclusion que le contrôle de cette dernière par des autorités civiles laisse à désirer.

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport comparatif qui présente les instruments de contrôle de l'armée appliqués dans les autres pays européens, que ces instruments soient militaires ou civils, et leur efficacité. Il établira une comparaison avec les instruments de contrôle de l'armée suisse. Il présentera au Parlement les moyens que l'on peut envisager pour renforcer le contrôle des autorités civiles – et notamment parlementaires –, et il lui soumettra, s'il y a lieu, des propositions.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aeppli, Aguet, von Allmen, Banga, Baumann Stephanie, Bäumlín, Berberat, Borel, Carobbio, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Grobet, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Hilber, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Jeanprêtre, Jöri, Jutzet, Ledergerber, Marti Werner, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Thanei, Thür, Vermot, Vollmer, Weber Agnes, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler, Zisyadis (44)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 1996

Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 mai 1996

Die im Postulat angesprochenen Kontrollen beschlagen einen weiten Bereich. Aufgrund der jüngsten Vorkommnisse ist davon auszugehen, dass nicht nur die Aufsicht über die Armee und deren Dienstbetrieb, sondern auch diejenige über die Militärverwaltung angesprochen ist. Zudem sollen neben der internen Aufsicht in Armee und Militärverwaltung auch die Kontrollen durch die Regierung bzw. dieser unterstellte Organe sowie durch das Parlament oder andere selbständige Organe, im Ausland z. B. einen Rechnungshof, einbezogen werden.

Im Dienstbetrieb obliegt die Aufsicht über die Armeeinghörigen den jeweiligen Vorgesetzten. Sie müssen als erste handeln, wenn Dienstvorschriften verletzt werden.

Die Armeeingehörigen haben ihrerseits vielfältige Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen und dadurch zivile Kontrollen über die Armee und die Militärverwaltung zu veranlassen. Den Rechtsschutz der Armeeingehörigen in vermögens- und nichtvermögensrechtlichen Angelegenheiten hat das Parlament im Militärgesetz (MG; SR 510.10), das Anfang dieses Jahres in Kraft getreten ist, umfassend geregelt. Zudem dürfen Armeeingehörige gemäss Artikel 32 MG einen Befehl nicht ausführen, wenn er von ihnen ein Verhalten verlangt, das nach Gesetz oder Völkerrecht strafbar ist. Auch diese Bestimmung ist somit ein innerdienstliches Kontrollmittel.

Von den nachgeordneten zivilen Kontrollen sei lediglich die Revision der Truppenbuchhaltung durch das Bundesamt für Betriebe des Heeres erwähnt, dessen Tätigkeit durch die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüft wird. Verletzungen von Dienstvorschriften lassen sich auch durch zusätzliche zivile Kontrollen selbst mit unverhältnismässigem Aufwand nicht gänzlich vermeiden, werden doch auch im Rahmen der abgespeckten «Armee 95» jährlich rund 8 Millionen Dienstage geleistet.

Die Beförderungen von Offizieren und die Kommandoübertragungen sind jedes Jahr äusserst zahlreich. Eine sorgfältige Beurteilung der Kandidaten durch die militärischen Vorgesetzten ist unabdingbar. Den vorangehenden Abklärungen setzt aber der Persönlichkeits- und Datenschutz – eigentliche Fichen und Dossiers mit besonders schützenswerten Personendaten sind nicht zulässig – zu Recht enge Grenzen. Die rechtlich geregelten Personensicherheitsüberprüfungen (SR 510.418) dürfen nur bei bestimmten Personenkategorien durchgeführt werden.

Im Zusammenhang mit den jüngsten Vorkommnissen, vor allem mit dem Fall Nyffenegger, laufen gegenwärtig eine ganze Reihe von Verfahren. Deren sechs werden von verwaltungsunabhängigen Organen und Personen durchgeführt: Bundesanwaltschaft, Militärjustiz, Sonderbeauftragter des Bundesrates für Staatsschutzakten und früherer Obergerichtspräsident, Geschäftsprüfungsdelegation sowie je eine Sektion der Geschäftsprüfungskommissionen von Nationalrat und Ständerat. Zudem gibt es vier departementsinterne Untersuchungen. Bundesrat und Eidgenössisches Militärdepartement werden, soweit an ihnen, die eidgenössischen Räte und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse umfassend orientieren und die erforderlichen organisatorischen und personellen Massnahmen ohne Verzug an die Hand nehmen.

Generell ist zudem festzuhalten, dass bei einer wirkungsorientierten, rationellen und kostengünstigen Verwaltungsführung – diese soll im Zusammenhang mit der Regierungs- und Verwaltungsreform schrittweise entwickelt werden – operative Verantwortung weitgehend delegiert werden muss. Als Korrelat sind auch die Kontrollen zu optimieren, wobei neuen Kontrollen Grenzen gesetzt sind. Insbesondere richtet sich die parlamentarische und bundesrätliche Aufsicht für die militärischen Belange nach Artikel 85 Ziffern 6 und 9 sowie Artikel 102 Ziffern 9 bis 12 der Bundesverfassung, d. h., sie soll und kann sich nicht in Details verlieren.

Fazit: Der Bundesrat bedauert die Vorfälle, welche zum vorliegenden Postulat und zu anderen Vorstössen Anlass gegeben haben. Er begnügt sich nicht mit der Feststellung, dass sich in unserer Milizarmee und auch in der Verwaltung menschliches Versagen und Unzulänglichkeiten nie ganz vermeiden lassen. Bereits das heutige Recht enthält jedoch ein wirksames Instrumentarium für zivile und innerdienstliche Kontrollen. Die notwendigen Untersuchungen sind ohne Verzug in Auftrag gegeben und Sofortmassnahmen sind angeordnet worden. Nach Auswertung der Ergebnisse werden die erforderlichen weiteren Massnahmen konsequent umgesetzt. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die aufwendige Erarbeitung eines vergleichenden Berichtes nicht angezeigt ist. Dies nicht nur aus Kosten-Nutzen-Überlegungen, sondern vor allem angesichts der Tatsache, dass sich die zuständigen parlamentarischen Organe zuhanden der eidgenössischen Räte bereits intensiv mit der Problematik befassen und Bericht erstatten werden.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Alder Fredi (S, SG): Als ich im März dieses Jahres unter dem Eindruck der sogenannten Affäre Nyffenegger mein Postulat einreichte, wies alles darauf hin, dass das Controlling im EMD in erheblichem und besorgniserregendem Mass versagt hatte. Es zeigte sich auch, dass Unklarheit darüber herrscht, wer in Sachen Kontrolle für was zuständig ist. Deshalb ersuchte ich den Bundesrat, einen vergleichenden Bericht vorzulegen, der die Instrumente der intra- und interorganischen Kontrolle über die Armee und deren Wirksamkeit in den verschiedenen westeuropäischen Ländern darstellt und diese mit den Instrumenten der Kontrolle über die Schweizer Armee vergleicht.

Der Bericht soll dem Parlament Optionen und allenfalls Anträge unterbreiten, wie die zivile – insbesondere die parlamentarische – Kontrolle über die Armee verstärkt werden kann. Der Bundesrat hält einen solchen vergleichenden Bericht für nicht angezeigt.

Inzwischen liegt jedoch der Bericht über die im EMD vorgenommenen Abklärungen vor. Dieser spricht eine deutliche Sprache. Was bisher als beängstigende Vermutung in unseren Köpfen herumgeisterte, liegt nun schwarz auf weiss in unseren Händen. Der mit der Administrativuntersuchung beauftragte ehemalige Baselbieter Obergerichtspräsident René Bacher redet von einem «erheblichen und im Grunde genommen unverständlichen Defizit an Führung und Koordination». Unmissverständlich wird im Bericht festgehalten, dass im EMD «vermeidbare und unverständliche Fehler» an höchster Stelle gemacht worden seien, dass von der Alleinverantwortung Nyffeneggers nicht die Rede sein könne und dass auch seine Vorgesetzten Mitverantwortung trügen.

Der Bericht weist im Zusammenhang mit den «Diamant»-Feierlichkeiten auf Fehler bei der Projektorganisation und Projektaufsicht hin. Zur chaotischen Schlussabrechnung dieses Anlasses konnte es nur kommen, weil «die interne Ausgabenkontrolle nicht funktioniert hat. Nyffenegger konnte allein Aufträge erteilen und Rechnungen visieren. Die Finanzaufsicht ist nicht zur Wirkung gelangt.»

Im Bericht heisst es weiter, der Generalstabsoberst habe wegen fehlender Kontrolle nach freiem Ermessen gehandelt. Niemand habe ihm auf die Finger geschaut. Alles sei durch seine Hände gegangen, ohne dass er sich an Direktiven zu halten gehabt hätte und – was wohl schwerwiegend ist – ohne dass irgendwo irgendwie kontrolliert worden sei. In bezug auf die Beförderungspraxis erwähnt der Bericht die uns sattsam bekannten Pannen in der Verwaltung.

Betrügerische Machenschaften kommen, wie in der Privatwirtschaft, auch in den öffentlichen Verwaltungen vor. Diesbezüglich gebe ich mich keinen Illusionen hin. Es stellt sich aber die Frage, ob nicht die hierarchische Durchstrukturierung des EMD solchen ungewollten und inakzeptablen Auswüchsen Vorschub leistet. Die gegenwärtige Aufsichts- und Kontrollsituation lässt den Apparat EMD mit Leichtigkeit eine Eigendynamik entwickeln, welche die politische Führung ignoriert oder bewusst auszuschalten scheint. Es kommt mir vor, als ob insbesondere unter dem Deckmantel der Geheimhaltung Kontrollen erschwert oder gar verunmöglicht werden können und dass dies tatsächlich auch geschieht.

Kein anderes Departement gerät bei seiner Arbeit so häufig in ein schiefes Licht wie das EMD. Ich erinnere lediglich an die unrühmlichen Beschaffungsskandale bei der Mirage, beim Panzer 68 und beim Leopard. Auch wenn letztlich nicht jeder Vorwurf, der unsere Militärverwaltung trifft, stichhaltig ist, bleibt doch jedesmal ein ungutes Gefühl zurück: Da könnte geschummelt worden sein, da könnte wieder einmal etwas nicht mit rechten Dingen zugegangen sein. Im Bewusstsein um vergangene Fehlleistungen und fehlende effiziente Kontrollmechanismen keimt schnell einmal ein Korruptionsverdacht.

Mit dem Vertrauen, das man der Arbeit des EMD entgegenbringt, ist es nicht allzuweit her. Man muss sich fragen, weshalb das so ist. Die Bevölkerung hat einen Anspruch darauf

zu wissen, dass auch im EMD alles nach Recht und guter Ordnung zu und her geht.

Korruption verschwindet nun aber nicht von selbst, und dass sie vom Gesetz unter Strafe gestellt ist, genügt offensichtlich nicht, um sie zu verhindern. Wir müssen wachsam sein. Damit wir dies sein können, braucht es eine klare und strenge Reglementierung der Machtbefugnisse und Verantwortlichkeiten im EMD. Es braucht griffige Kontrollmechanismen. Kontrolle erfordert Transparenz. Getroffene Entscheide müssen sauber dokumentiert sein und begründet sein. Wenn das nicht der Fall ist, wird es praktisch unmöglich, die Entscheidungsfindung nachzuvollziehen und allfällige Unregelmässigkeiten oder illegale Vorgänge aufzudecken.

Zudem müssen wir ausreichend informiert werden. Transparenz und Information sind wichtige Voraussetzungen im Kampf gegen Korruption. Sodann müssen die strukturellen Gegebenheiten im EMD durchleuchtet und allenfalls geändert werden. Natürlich werden wir Fehler und Pannen in diesem Departement nicht gänzlich verhindern können. Wo gehobelt wird, fliegen bekanntlich auch Späne. Aber wir können den Nährboden, auf dem Korruption gedeihen kann, durch geeignete Massnahmen trockenlegen. Wir sollten aus dem entstandenen Schaden, aus den begangenen Fehlern, unsere Lehren ziehen.

Dass sich verschiedene verwaltungsunabhängige Leute und Organe mit dem Fall Nyffenegger intensiv befasst haben, zeugt zumindest von gutem Willen und von der Absicht, Licht ins Dunkel dieser Angelegenheit zu bringen. Die vorliegenden Abklärungsergebnisse zeigen, dass die Kontrollen völlig unzureichend waren und dass Handlungsbedarf besteht. Um zu wissen, wie eine verbesserte, effizientere zivile Kontrolle von Armee- und Militärverwaltung aussehen könnte, braucht es neue Ideen. Hierzu bietet es sich geradezu an, einmal einen Blick über die Grenzen zu riskieren und sich bei unseren westeuropäischen Nachbarn zu erkundigen, wie sie dies bewerkstelligen.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Comme cela ressort clairement de la réponse donnée, le Conseil fédéral partage les soucis évoqués par le postulant, sans pour autant accepter le terme de «scandale» pour toutes les affaires qu'il vient de citer.

Le Conseil fédéral a fait plus: il a donné les indications sur l'état actuel et la préparation qui se fait concernant l'amélioration des contrôles. Ceux-ci sont en général plus poussés que dans certains pays étrangers, notamment si je prends l'exemple de la France, qui a des contrôles à peu près identiques aux nôtres mais n'a pas, ce que nous connaissons, la possibilité pour des Commissions de gestion de se renseigner complètement sur chaque secteur de l'administration. Le Contrôle fédéral des finances a vu son mandat étendu par la loi révisée et en vigueur depuis le 1er mars 1995, qui donne également la compétence d'examiner l'efficacité, «die Wirksamkeitskontrolle». Nous sommes donc en train de repenser l'ensemble des contrôles. Et alors que nous travaillons pour mettre en place ces contrôles nouveaux et supplémentaires et mieux faits, on nous demande de faire un rapport sur ce qui se passe dans d'autres pays.

Il est clair que pour établir de nouvelles règles de contrôle, nous nous sommes inspirés de ce qui se passe dans d'autres pays. Mais si le Conseil fédéral devait, parce qu'un postulat est accepté, faire un rapport sur une analyse montrant ce qui se passe dans d'autres pays, il est clair qu'il ne pourrait pas mettre en place rapidement les nouvelles structures de contrôle avant d'avoir fini ce rapport. Nous disons donc: travaillons à améliorer les contrôles, ne perdons pas de temps à faire des rapports sur ce qui se passe ailleurs; nous en avons pris connaissance, nous en avons tenu compte. Nous pouvons, dans ces conditions, aller plus vite dans la rectification des erreurs qui peuvent exister dans le système de contrôle, en agissant plutôt qu'en faisant un rapport. Ce qui se passe ailleurs, de toute manière, ne serait pas applicable immédiatement et de manière précise en Suisse, parce que nous devons trouver des solutions adaptées à nos structures.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de suivre le Conseil fédéral et de refuser le postulat.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	40 Stimmen
Dagegen	61 Stimmen

Sammeltitel – Titre collectif

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Persönliche Vorstösse

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Interventions personnelles

96.3248

Motion Deiss

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Wortlaut der Motion vom 10. Juni 1996

Ich fordere den Bundesrat auf, so rasch als möglich einen neuen Gesetzentwurf zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation vorzulegen. Der Entwurf soll der vom Parlament am 6. Oktober 1995 verabschiedeten Fassung entsprechen, aber die Bestimmungen über die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen (Zweiter Titel 4. Kap. Art. 36, 41) nicht mehr enthalten.

Texte de la motion du 10 juin 1996

Le Conseil fédéral est invité à présenter dans les meilleurs délais un nouveau projet de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) correspondant au texte approuvé par le Parlement le 6 octobre 1995, mais sans le chapitre 4 du 2e titre (art. 36, 41) relatif aux secrétaires d'Etat.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bircher, Epiney, Filliez, Grossenbacher, Philipona, Simon, Widrig (7)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Lors de la votation du 9 juin 1996, peuple et cantons ont suivi massivement les référendaires opposés à la nouvelle LOGA. Lors de la campagne qui a précédé le scrutin, et bien que les raisons invoquées étaient de natures diverses, la création de dix postes de secrétaires d'Etat était pratiquement l'unique objet de la critique. Les autres innovations de la loi n'étaient le plus souvent pas contestées. Il s'agit notamment de la compétence donnée au Conseil fédéral d'organiser lui-même l'administration fédérale sans devoir passer par de longs débats parlementaires et d'introduire dans l'administration de nouvelles méthodes de travail.

Personne n'étant opposé à une administration plus efficace, il convient de permettre la mise en vigueur rapide des éléments non contestés de la révision de la législation ordonnant le travail du Gouvernement et de l'administration. En revanche, il convient d'abandonner l'idée des secrétaires d'Etat et d'atteindre les objectifs visés par cette institution au moyen

Postulat Alder Zivile Kontrolle über die Armee. Bericht

Postulat Alder Contrôle de l'armée par des autorités civiles. Rapport

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.3128
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1996 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1443-1445
Page	
Pagina	
Ref. No	20 040 754

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.