

95.028

**GPK-NR/SR.  
Tätigkeit 1994. Bericht  
CdG-CN/CE.  
Activités 1994. Rapport**

**Bühler** Robert (R, LU) unterbreitet im Namen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte nehmen die Kontrolle über Regierung, Verwaltung und eidgenössische Gerichte wahr. Sie sollen insbesondere die demokratische Verantwortlichkeit von Bundesrat und Verwaltung zur Geltung bringen, das Wirken von Bundesrat und Verwaltung bewerten und mit Bundesrat und Verwaltung einen gegenseitigen Lernprozess einleiten (Leitbild der Geschäftsprüfungskommissionen vom 18. November 1991).

Die Kommissionen haben 116 Sitzungen im Jahre 1994 abgehalten: Davon galten je 37 Sitzungen der Geschäftsprüfung und der Inspektionstätigkeit. Die übrigen Sitzungen wurden für das jährliche Seminar der Kommissionen, das SBB- und PTT-Seminar, das gemeinsam mit Mitgliedern der Finanzkommissionen stattfindet, sowie für Dienststellenbesuche eingesetzt. Dazu kamen die regelmässigen Sitzungen der Koordinationsgruppe, der Sektionspräsidenten der nationalrätlichen Kommission sowie der Delegation. Die Plenarsitzungen der Kommissionen finden vierteljährlich statt.

Die Arbeit der Geschäftsprüfungskommissionen wird in erster Linie durch ihre Sektionen (8 Sektionen in der GPK-NR; 6 Sektionen in der GPK-SR), Arbeitsgruppen (4 Arbeitsgruppen GPK-NR+SR; 2 Arbeitsgruppen GPK-NR; 1 Arbeitsgruppe GPK-SR) sowie durch die Delegation ausgeführt.

Diese Gremien erfüllen ihre Aufgaben in den folgenden Formen:

### 1. Geschäftsbericht

Die Kommissionen haben schon verschiedentlich festgestellt, dass die Behandlung des Geschäftsberichtes vor allem in den Räten eher zu einem Ritual als zu einer vertieften Aussprache über die Geschäftsführung des Bundesrates geworden ist.

Mit dem Ziel, den Aufwand für die Behandlung des Geschäftsberichtes in den Kommissionen und in den Räten zu vermindern und die Räte zu motivieren, ihre Verantwortung für die Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit verstärkt zu übernehmen, haben sie eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die bis Ende Juni 1995 Vorschläge für die Verbesserung der Behandlung des Geschäftsberichtes in den Kommissionen und in den Räten erarbeiten soll. Die Vorschläge sollen schrittweise umgesetzt werden.

Die Kommissionen gehen davon aus, dass eine eigentliche Rechenschaftsablage nur als Soll/Ist-Vergleich möglich ist. Sie haben daher den Bundesrat gebeten, auf Beginn der Legislaturperiode hin für sämtliche Departemente operationalisierte Jahresziele festzulegen, die der Geschäftsprüfung zugrunde gelegt werden können.

Bereits für die Prüfung des Geschäftsberichtes 1994 wird das EJPD im Sinne eines Pilotprojektes zusätzlich zur traditionellen Form des Teils II des Geschäftsberichtes einen Soll/Ist-Vergleich aufgrund der Jahresziele für die Arbeitsgruppe erstellen.

### 2. Inspektionen

#### 2.1 Abgeschlossene Inspektionen

##### 2.11 Vollzugskonzept im Flüchtlingsbereich

Am 5. Mai 1994 hat die GPK-NR ihren Bericht über die Inspektion Vollzugskonzept im Flüchtlingsbereich den Räten und dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet. Gegen-

stand der Inspektion bildeten die Massnahmen zur Sicherstellung eines wirksamen und effizienten Vollzugs der Asylpolitik, insbesondere die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Hilfswerken. Das Hauptaugenmerk galt den Vorbereitungen im Hinblick auf künftige Veränderungen des Flüchtlingsstroms.

Der Bundesrat hat zum Bericht und zu den einzelnen Empfehlungen am 26. September 1994 Stellung genommen.

Die zuständige Vertikale Sektion 1 der GPK-NR wird mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes die divergierenden Meinungen zu einigen Fragen des Berichtes diskutieren. Die Sektion hat den Bundesrat gebeten, einen Bericht über den Vollzug der Massnahmen zu unterbreiten, die als Folge ihres Berichtes getroffen werden. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, diesen Bericht bis Juni 1996 auszufertigen.

#### 2.12 Die Kohärenz staatlicher Aktivitäten: das Beispiel des Vollzugs der Luftreinhalte-Politik

Mit Bericht vom 5. Mai 1994 kam die GPK-NR zum Schluss, dass die vorhandenen Koordinationsinstrumente die Forderung nach einer besseren Kohärenz der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nicht im gewünschten Masse zu erfüllen vermögen. Die Kommission vertrat die Ansicht, dass der Bundesrat durch Prioritätensetzung in seiner Geschäftsführung die Kohärenz der Verwaltung verbessern soll. Sie sprach verschiedene Empfehlungen aus, um diese Kohärenz insbesondere im Bereich der Luftreinhaltung zu verbessern.

Der Bundesrat wird zu den einzelnen Empfehlungen Stellung nehmen.

Die Geschäftsprüfungskommission erwartet vom Bundesrat bis Mitte 1996 einen Bericht über die Ergebnisse der getroffenen Massnahmen.

#### 2.13 Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken

Mit Bericht vom 5. Mai 1994 kam die GPK-NR aufgrund einer Überprüfung durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken; Schlussbericht vom 31. März 1994 zuhanden der GPK-NR) zum Schluss, dass die regionalpolitische Koordination des Bundes zahlreiche und schwerwiegende Mängel aufweist. Sie ist der Auffassung, dass die festgestellten Koordinationsmängel die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der regionalpolitischen Massnahmen in erheblichem Masse gefährden.

Die Kommission forderte den Bundesrat auf, seine Regionalpolitik zu definieren und für einen wirksamen Einsatz seiner regionalpolitischen Instrumente zu sorgen. Sie ersuchte ihn ebenfalls, bis Ende August 1994 zu ihrem Bericht und den Empfehlungen Stellung zu nehmen.

Der Bundesrat ist dieser Aufforderung mit Schreiben vom 24. August 1994 nachgekommen.

Die Kommission bat den Bundesrat ebenfalls, ihr bis Ende 1995 über die Folgen, die er den Empfehlungen bis zu jenem Zeitpunkt gegeben hat, Bericht zu erstatten.

### 2.2 Hängige Inspektionen

#### 2.21 Telefonüberwachung

In ihrem Inspektionsbericht vom 9. November 1992 zur Telefonüberwachung im Bund gelangte die GPK-NR unter anderem zum Schluss, dass die parlamentarische Oberaufsicht über die Telefonüberwachung verstärkt werden müsse. Dies in Ergänzung zur bestehenden richterlichen Kontrolle und einer allfälligen verwaltungsinternen Aufsicht. Ihre entsprechende Motion vom 24. Mai 1993 (93.3205 Telefonüberwachung) wurde am 16. Juni 1993 von den Räten überwiesen (AB 1993 N 1232).

Die Frage der Oberaufsicht wurde in der Motion nicht aufgenommen, weil der Verlauf der Gesetzgebungsarbeiten abgewartet werden sollte.

Die Arbeitsgruppe Telefonabhörung sucht mit einer Studiengruppe des EJPD eine Lösung, die der Motion der Geschäftsprüfungskommission gerecht wird. Sollte die Motion abgeschrieben werden, erwägt die Arbeitsgruppe, eine par-

lamentarische Initiative einzureichen, die sich auf die Frage der Oberaufsicht beschränkt.

### 2.22 Inspektion «Rolle und Funktion der Generalsekretariate»

Eine Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte prüft im Rahmen einer Inspektion die Rolle und die Funktionen der Generalsekretariate der Departemente. Die Arbeitsgruppe geht insbesondere der Frage nach, ob die Generalsekretariate den bei der Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) gewollten Zielsetzungen des Gesetzgebers entsprechen. Diese Revision des VwOG vom 19. September 1978 hatte zum Ziel, dem Bundesrat den Weg zu wirksamem Handeln zu ebnen und das Kollegialsystem zu stärken.

Der Inspektionsbericht wurde inzwischen von den Geschäftsprüfungskommissionen verabschiedet.

### 2.23 Die ausserparlamentarische Gesetzgebung im Rahmen der beruflichen Vorsorge

Die Anwendungsbestimmungen zum Bundesgesetz vom 25. Juni 1983 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) sind in fünfzehn Rechtsverordnungen und in zwei Reglementen festgelegt. Weitere neun Verwaltungsverordnungen regeln die Verwaltungspraxis. Angesichts dieser Häufung von ausserparlamentarischen Erlassen wollte die GPK-SR wissen, ob der Bundesrat und die Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Rechtsbefugnisse die politischen Zielsetzungen des Parlamentes auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge befolgt haben.

Die Kommission beauftragte ihre Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle zu prüfen, inwiefern die Verwaltung beim Vollzug des BVG vom ursprünglichen Willen des Parlamentes abgewichen sei.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle hat eine Evaluation der ausserparlamentarischen Rechtserlasse im Rahmen der beruflichen Vorsorge durchgeführt. Sie hat mit Bericht vom 14. Oktober 1994 ihre Schlussfolgerungen zuhanden der Vertikalen Sektion 3 der GPK-SR unterbreitet.

Die Sektion wird, nach Prüfung der Erkenntnisse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, ihren Schlussbericht im Frühjahr 1995 dem Plenum vorlegen.

### 2.24 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG)

Der Bund unterstützt seit einigen Jahren über das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) die Erstellung von preisgünstigen Wohnungen sowie den individuellen Zugang zu privatem Wohneigentum.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle prüft in einer Evaluation, inwieweit die über das WEG eingesetzten Mittel zweckmässig eingesetzt werden und inwieweit damit eine substantielle, zielkonforme Wirkung erzielt wird. Sie wird die Evaluation bis Ende 1995 der Vertikalen Sektion 2 der GPK-NR unterbreiten.

### 2.25 Eidgenössische Versicherungskasse (EVK)

Die Horizontale Sektion 2 der GPK-SR führt ihre Inspektion über die Eidgenössische Versicherungskasse weiter. Die Arbeiten haben gezeigt, dass bei der EVK seit 1987 Mängel im Bereich der Organisation, Führung, Buchhaltung, Personalstruktur, Informatisierung und Information der Versicherten bestehen. Die Sektion plant ihre weitere Tätigkeit in Absprache mit der Finanzdelegation und den Finanzkommissionen beider Räte (Koordinationskonferenz beider Gremien). Die Sektion wird im Frühjahr 1995 eine nächste Sitzung bei der EVK abhalten.

## 2.3 Inspektionen, die im Jahre 1994 eingeleitet wurden

### 2.31 Osteuropahilfe

Eine Arbeitsgruppe der GPK-NR prüft die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas sowie die Vollzugstauglichkeit der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation.

Die Arbeitsgruppe wird ihren Schlussbericht den Räten auf Ende der Legislaturperiode 1992–1995 unterbreiten (gemäss Jahresprogramm).

### 2.32 Ausserparlamentarische Kommissionen

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben bereits 1980, 1984 und 1990 die Notwendigkeit, den Umfang und die Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes geprüft.

Eine Arbeitsgruppe befasst sich, vor allem auch im Hinblick auf die Wiederbesetzung dieser ständigen Kommissionen, mit der Frage, ob und in welchem Masse den Richtlinien des Bundesrates vom 3. Juli 1974 für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen Rechnung getragen wurde. Sie verlangt insbesondere auch Auskunft darüber, wie sich die Aktivitäten dieser Kommissionen in die politische Tätigkeit des Bundesrates und der Departemente einordnen, wie sie koordiniert und kontrolliert werden.

Der Schlussbericht der Kommission wird Ende Legislaturperiode vorliegen (gemäss Jahresprogramm).

### 2.33 «Bahn 2000»

Im Anschluss an die Beratungen des Ständerates über die erste Etappe von «Bahn 2000» beschloss die GPK-SR am 17. November 1994, die Verantwortlichkeiten der einzelnen Stellen und Personen zu untersuchen, und setzte eine Arbeitsgruppe ein. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, stimmte sie einer Aufteilung der Arbeit in zwei Schritte zu.

Am 7. November 1994 beauftragte die GPK-NR ihre erweiterte Vertikale Sektion 3, eine erste Inspektion zu «Bahn 2000» durchzuführen und dem Rat in der Frühjahrs-session 1995 über die Ergebnisse ihrer Abklärungen zu berichten. Die Inspektion hatte zum Ziel:

- abzuklären, wie der Bundesrat, das EVED und die Bundesverwaltung das Konzept «Bahn 2000» seit der Abstimmung vom 6. Dezember 1987 umgesetzt und die entsprechenden Arbeiten kontrolliert haben;
- die politische Verantwortung bei der Konzeptverwirklichung und allfällige institutionelle Mängel offenzulegen.

Die Kommission hat am 3. März 1995 in der Debatte um den Bericht des Bundesrates zur «Bahn 2000» ihre Schlussfolgerungen dargelegt. Der Bundesrat hat seine Stellungnahme zum Bericht der GPK vom 17. Januar 1995 mit dem Bericht der Kommission veröffentlicht.

Die GPK-SR hat im März 1995 die zweite Phase der Inspektion eingeleitet. Die Inspektion soll:

- ermitteln, wie der Bundesrat, das EVED, die Bundesverwaltung und die SBB bei der Vorbereitung und Planung des Konzeptes «Bahn 2000» bis zu dessen Genehmigung in der Volksabstimmung vorgegangen sind;

- beurteilen, inwieweit bei der Vorbereitung und der Planung des Konzeptes Fehler oder Unterlassungen vorgekommen sind;

- die politische Verantwortung für die während der Ausarbeitung des Konzeptes «Bahn 2000» festgestellten Fehler oder Unterlassungen abklären.

Die Arbeitsgruppe wird ihren Schlussbericht im Herbst 1995 unterbreiten.

Die Inspektionen «Bahn 2000» waren im Jahresprogramm der Kommissionen nicht enthalten.

### 2.34 Nationalstrassenbau

Die Vertikale Sektion 3 der GPK-NR geht in ihrer Inspektion der zentralen Frage nach, ob die Organisation und die Verfahren des Bundesamtes für Strassenbau geeignet sind, das vom Parlament festgelegte Nationalstrassennetz fristgerecht und im Sinn und Geist des gesamten geltenden Rechtes zu realisieren. Sie geht auch der Frage nach, warum die Durchschnittskosten der Schweizer Strassen das europäische Niveau überschreiten, und analysiert, ob der Kostenvoranschlag gesamthaft eingehalten wird.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle klärt die möglichen Schwerpunkte und Fragestellungen ab und beurteilt die Zweckmässigkeit einer vertieften Abklärung. Aufgrund dieser Abklärungen wird die Sektion im Juli 1995 ihren Inspektionsbereich abgrenzen und wenn nötig Expertenaufträge erteilen (gemäss Jahresprogramm).

### 2.35 Invalidenhilfe

Die Invalidenversicherung gewährt den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe und den Ausbildungsstätten für Fachpersonal der beruflichen Eingliederung Beiträge für die Beratung und Betreuung Invaliden und ihrer Angehörigen (Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung). Im Jahre 1993 hat die Versicherung an rund 700 Organisationen und Institutionen Beiträge von 131 Millionen Franken bezahlt.

Die Vertikale Sektion 3 der GPK-SR hat die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle beauftragt, in einer Evaluation das Zusammenwirken von Bundesverwaltung (Bundesamt für Sozialversicherung) und aussenstehenden Dritten (Organisationen und Institutionen der privaten Invalidenhilfe) zu untersuchen. Insbesondere soll geprüft werden, ob die Beiträge an die Organisationen der privaten Invalidenhilfe heute noch gerechtfertigt sind. Zu untersuchen sind ebenfalls die Effizienz und Zweckmässigkeit des Massnahmenvollzugs. Die Sektion wird voraussichtlich im Herbst 1995 – nach Vorliegen des Berichtes der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle – ihre Schlussfolgerungen ziehen (gemäss Jahresprogramm).

### 2.36 Volkszählung

Die Vertikale Sektion 4 der GPK-NR führt eine Inspektion über die Ziele und die Aufgaben der Volkszählung durch. Angesichts der hohen Kosten der letzten Volkszählung (1990), der sinkenden Akzeptanz und des Vorliegens von Alternativen will die Kommission im Hinblick auf die vom Bundesrat für das Jahr 2000 bereits geplante nächste Volkszählung offene Fragen klären.

Im Rahmen dieser Inspektion ist die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle beauftragt worden, eine Evaluation durchzuführen, die eine Überprüfung des Informationsauftrages und der Zweckmässigkeit der angewandten Erhebungsmethode beinhaltet. Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle wird bis Ende Mai 1995 der Sektion ihre Schlussfolgerungen unterbreiten (gemäss Jahresprogramm).

### 2.37 Vollzug der Bundespolitik durch die Kantone

Die GPK-SR überprüft, wie die vertikale Beziehung Bund/Kantone beim Vollzug der Bundesaufgaben funktioniert. Von besonderem Interesse sind dabei die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, das Interventionsrecht des Bundes als Vollzugsaufsicht im Bereich der Bundesgesetzgebung, die Verantwortung der Kantone beim Vollzug des Bundesrechts, die Sachzwänge, die einerseits die Autonomie der Kantone einschränken und andererseits sich negativ auf die Durchsetzung von Vorschriften des Bundes auswirken können, sowie die Voraussetzungen für die Durchsetzbarkeit von Bundesaufgaben durch die Kantone.

Im Rahmen dieser Inspektion stellt die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle in einer Studie den gegenwärtigen Stand der Kenntnisse über Vollzugsprobleme und deren Ursache dar und klärt ab, wie die Verwaltung diese Probleme wahrnimmt und welche Massnahmen gegenwärtig im Gange sind, um sie zu lösen.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle wird der Horizontalen Sektion 3 der GPK-SR bis Ende Juni 1995 erste Schlussfolgerungen unterbreiten (gemäss Jahresprogramm).

### 3. Nachkontrollen

Die Kommissionen prüfen nach Inspektionen und Dienststellenbesuchen, ob ihren Empfehlungen Rechnung getragen wurde, allenfalls auch, ob sie die gewünschte Wirkung erzielt haben.

Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte haben beim Bundesamt für Zivilschutz, beim Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft und beim Paul-Scherrer-Institut Nachkontrollen durchgeführt.

Ebenfalls einer Nachkontrolle unterzogen wurden der koordinierte Sanitätsdienst, die Technologiepolitik, der Arzneimittelmarkt (Human- und Tiermedizin) sowie die Planung und Koordination im Bereich der Aussenpolitik.

### 4. Dienststellenbesuche der Sektionen

Die Besuche der Sektionen verfolgen das Ziel, das Gespräch mit der Verwaltung zu pflegen und Informationen zu sammeln, die bei der Geschäftsprüfung nicht erhältlich waren. Soll ein Dienststellenbesuch vertieft werden, braucht es einen Inspektionsbeschluss der Kommissionen im Rahmen der Jahresplanung.

Die Sektionen haben das Bundesamt für Messwesen (Sektion V1 GPK-SR) und das Landesmuseum (Sektion V4 GPK-NR) besucht.

### 5. Delegation

Die Delegation hat 13 Sitzungen abgehalten, die den Bereichen Staatsschutz und Nachrichtendienst gewidmet waren. Sie hatte im Jahre 1994 keine Aufträge der Kommissionen, verschärfte Kontrollen in einzelnen Verwaltungsbereichen vorzunehmen.

Die Delegation orientiert in regelmässigen Abständen die Kommissionen über ihre Tätigkeit, soweit sie nicht an die Geheimhaltungspflicht gebunden ist.

### 6. Aufsichtseingaben

#### 6.1 Administratives

Beim Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen sind im Jahre 1994 insgesamt 52 Eingaben eingegangen.

Drei Aufsichtsbeschwerden wurden den Plenarkommissionen unterbreitet: Die Aufsichtseingabe des WWF Schweiz gegen den Bundesrat wurde im Rahmen der Inspektion der GPK-NR «Die Kohärenz staatlicher Aktivitäten: das Beispiel des Vollzugs der Luftreinhalte-Politik» behandelt (vgl. BBl 1994 V 835). Die anderen Eingaben wurden zum Teil via Finanzdelegation an die Eidgenössische Finanzkontrolle zur Klärung der offenen Punkte überwiesen, zum Teil ohne weitere Folge zur Kenntnis genommen.

Eine Aufsichtseingabe ging an die Delegation, weil sie in deren Tätigkeitsbereich fällt.

Die übrigen Eingaben wurden von den Sektionen oder, wenn sie offensichtlich unbegründet waren oder bei denen die Zuständigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen nicht gegeben war, direkt vom Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen behandelt.

#### 6.2 Zum Inhalt der Eingaben im allgemeinen

Das Spektrum der eingereichten Eingaben ist breit: Ein Schwergewicht im Berichtsjahr ist bei den Eingaben gegen das Bundesgericht auszumachen. Immer mehr müssen die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller darauf aufmerksam gemacht werden, dass das Parlament nicht auf Eingaben eintreten kann, die sich gegen Entscheide von Gerichten und Behörden richten.

Pendent sind mehrere Eingaben aus dem Asylbereich (Vollzug des Asylgesetzes und Rechtsprechung der Asylrekurskommission): Sie werden im Rahmen des Geschäftsberichtes durch die Vertikalen Sektionen 1 beider Kommissionen behandelt.

Das Sekretariat hat im laufenden Jahr verschiedentlich eine eigentliche Vermittler- und Ombudsmannfunktion wahrgenommen.

### 7. Übrige Geschäfte

#### 7.1 Leitbild

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben in einer Versuchsperiode von drei Jahren ihre Rolle und Wirksamkeit überprüft. Die kritische Würdigung führte zum Beschluss der Kommissionen, sich ein Leitbild für die künftige Arbeit zu geben.

Die parlamentarische Oberaufsicht bedarf einer Unité de doctrine. Grundsätzliche Aussagen über Aufgaben und Strategien der Geschäftsführung, aber auch über Verfahrenfragen erfordern gemeinsam getragene Ziele, eine einheitliche Grundhaltung und konsequente Verfahren der Kommission.

Das Leitbild ist nach Auffassung der Kommissionen das richtige Instrument, um diese Einheitlichkeit zu schaffen und weiterzuentwickeln. Sie werden daher noch in dieser Legisla-

turperiode den Räten ihr Leitbild zur Kenntnisnahme unterbreiten.

### *7.2 Parlamentarische Initiative: Erhöhung der Zahl der Bundesrichterinnen und -richter*

Aufgrund der Klagen des Bundesgerichtes über seine wachsenden Geschäftslast gelangte die GPK-SR zur Überzeugung, dass die bisher ergriffenen Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichtes ausgeschöpft seien und es sich aufdränge, Sofortmassnahmen zur Entlastung des obersten Gerichtes zu ergreifen.

Die Kommission reichte daher eine parlamentarische Initiative ein (BBI 1994 III 1240).

Sie verlangte:

- die Erhöhung der Anzahl der ordentlichen Richterinnen und Richter auf höchstens 36 Mitglieder;
- die verbindliche Schaffung einer III. Öffentlichrechtlichen Kammer;
- die Halbierung der Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen von 30 auf 15.

Der Ständerat folgte am 5. Oktober 1994 in der Gesamtstimmung mit 22 zu 9 Stimmen der parlamentarischen Initiative, der Nationalrat trat am 1. Februar 1995 mit 93 zu 48 Stimmen auf diese Vorlage nicht ein.

Die Differenzen werden 1995 zu bereinigen sein.

### *7.3 Seminar*

Am jährlichen Seminar, das am 13./14. Januar 1994 in Interlaken stattfand, liessen sich die Kommissionen von Bundesrat Flavio Cotti über die Kollegiumsarbeit und von Bundesrat Kaspar Villiger über die Rechenschaftsablage informieren. Sie befassten sich mit der mündlichen Berichterstattung der Sektionen in den Kommissionen und mit den Problembereichen aus dem Leitbild der Geschäftsprüfungskommissionen.

### *8. Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen, die 1994 veröffentlicht wurden:*

Vollzugskonzept im Flüchtlingsbereich (Bericht der GPK-NR, BBI 1994 V 477; Stellungnahme des Bundesrates vom 26. September 1994, BBI 1994 V 520).

Die Kohärenz staatlicher Aktivitäten: das Beispiel des Vollzugs der Luftreinhalte-Politik (Bericht der GPK-NR, BBI 1994 V 835; Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Februar 1995).

Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken (Bericht der GPK-NR, BBI 1994 V 774).

Parlamentarische Initiative der GPK-SR: Erhöhung der Zahl der Bundesrichter (Bericht der GPK-SR, BBI 1994 III 1240; Stellungnahme des Bundesrates vom 24. August 1994).

**Bühler** Robert (R, LU) présente au nom de la Commission de gestion (CdG) le rapport écrit suivant:

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales assurent le contrôle du gouvernement, de l'administration et des tribunaux fédéraux. Elles ont notamment pour tâche de faire ressortir la responsabilité démocratique du Conseil fédéral et de l'administration, d'évaluer les effets des activités du Conseil fédéral et de l'administration et d'engager avec le Conseil fédéral et l'administration un processus d'apprentissage réciproque (Lignes directrices des commissions de gestion du 18 novembre 1991).

Les Commissions de gestion ont tenu 116 réunions en 1994: 37 d'entre elles ont été consacrées à la gestion et aux inspections. Les séances restantes se rapportaient au séminaire annuel des commissions, au séminaire CFF et PTT, qui regroupe également des membres des Commissions des finances, et aux visites des sections aux services. A cela s'ajoutent les réunions régulières du Groupe de coordination, des présidents de section de la Commission du Conseil national et de la Délégation. Les réunions plénières des commissions sont trimestrielles.

Le travail des Commissions de gestion est principalement exécuté par les sections (8 sections CdG-CN et 6 sections CdG-CE), les groupes de travail (4 groupes de travail CdG-

CN et CE, 2 groupes de travail CdG-CN et 1 groupe de travail CdG-CE) et la Délégation.

Ces organes accomplissent leur tâche de la manière suivante:

#### *1. Rapport de gestion*

Les commissions ont déjà constaté à plusieurs reprises que l'examen du rapport de gestion par les Chambres était plus un travail de routine qu'une étude approfondie de la gestion du Conseil fédéral.

Dans le but d'alléger l'examen du rapport de gestion par les commissions et les Chambres et d'encourager celles-ci à assumer de manière accrue leur responsabilité en matière de contrôle de l'activité du gouvernement et de l'administration, elles ont institué un groupe de travail chargé de faire des propositions dans ce sens d'ici à la fin du mois de juin. Ces propositions seront reprises progressivement.

Les commissions partent du principe qu'un véritable rapport d'activité n'est possible que sous la forme d'une comparaison entre la situation de fait et la situation souhaitée. En conséquence, elles ont prié le Conseil fédéral de fixer d'ici le début de la prochaine législature des objectifs annuels concrets pour tous les départements, objectifs sur lesquels pourra se fonder la gestion.

Dans le cadre d'un projet pilote portant sur le rapport de gestion 1994, le DFJP fournira au groupe de travail, en plus de la partie II sous sa forme traditionnelle, une comparaison de la situation de fait et de la situation souhaitée, en fonction des objectifs annuels.

#### *2. Inspections*

##### *2.1 Inspections terminées*

##### *2.1.1 Mise en oeuvre de la politique dans le domaine des réfugiés*

Le 5 mai 1994, la CdG-CN a soumis pour avis aux Chambres et au Conseil fédéral son rapport sur l'inspection relative à la mise en oeuvre de la politique dans le domaine des réfugiés. Cette inspection porte sur les mesures prises pour assurer une exécution efficace de la politique en matière d'asile, notamment sur la collaboration de la Confédération, des cantons et des oeuvres d'entraide. L'accent est mis sur la préparation des organes responsables aux variations futures des flux de réfugiés.

Le Conseil fédéral a pris position le 26 septembre 1994 sur ce rapport et les recommandations et propositions qui y sont présentées.

La Section verticale 1 de la CdG-CN abordera avec le chef du Département fédéral de justice et police les points du rapport qui donnent lieu à des divergences d'opinion. La section a prié le Conseil fédéral de préparer un rapport sur l'exécution des mesures qui seront prises sur la base de ce document.

Le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à élaborer le rapport demandé d'ici le mois de juin 1996.

##### *2.1.2 Cohérence des activités étatiques: l'exemple de la mise en oeuvre de la politique de protection de l'air*

Dans son rapport du 5 mai 1994, la CdG-CN est parvenue à la conclusion que les instruments de coordination existants n'étaient pas à même d'améliorer la cohérence de l'activité du gouvernement et de l'administration dans la mesure souhaitée. La commission est d'avis que le Conseil fédéral devrait améliorer la cohérence de l'administration en fixant des priorités dans sa gestion. Elle propose plusieurs recommandations visant à promouvoir cette cohérence, en particulier dans le domaine de la protection de l'air.

Le Conseil fédéral prendra position sur ces recommandations.

D'ici l'été 1996, il adressera à la Commission de gestion son rapport sur le résultat des mesures prises.

##### *2.1.3 Evaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux*

Après avoir pris connaissance de l'étude de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (Evaluation de la

coordination des politiques de la Confédération; rapport final du 31 mars 1994 adressé à la CdG-CN), la CdG-CN a élaboré un rapport daté du 5 mai 1994. Elle y concluait que la coordination de la politique régionale de la Confédération présente de nombreuses et importantes lacunes, qui menacent gravement l'efficacité et la pérennité des mesures prises dans ce domaine.

La commission a engagé le Conseil fédéral à définir sa politique régionale et à assurer une mise en oeuvre efficace de ses instruments. Elle l'a invité par ailleurs à prendre position avant la fin du mois d'août 1994 sur son rapport et ses recommandations.

Ce qu'a fait le Conseil fédéral dans une lettre datée du 24 août 1994.

La commission a également prié le Conseil fédéral de l'informer avant la fin de l'année 1995 de la suite donnée à ses recommandations.

## 2.2 Inspections en cours

### 2.21 Surveillance téléphonique

Dans son rapport d'inspection du 9 novembre 1992 sur la surveillance téléphonique de la Confédération, la CdG-CN conclut notamment que la haute surveillance du Parlement en matière d'écoute téléphonique doit être développée, en complément du contrôle judiciaire existant et d'une éventuelle surveillance interne à l'administration. Sa motion du 24 mai 1993 (93.3205 Surveillance téléphonique) a été transmise par les Chambres le 16 juin 1993 (BO 1993 N 123).

La motion ne faisait pas mention de la haute surveillance du Parlement, la commission ayant désiré attendre l'évolution des travaux de législation en la matière.

Le groupe de travail «Surveillance téléphonique» cherche, en collaboration avec le groupe d'étude du DFJP, une solution qui réponde aux exigences de la motion déposée par la Commission de gestion. Au cas où la motion serait classée, le groupe de travail envisagerait de déposer une initiative parlementaire se limitant à la question de la haute surveillance.

### 2.22 Inspection «Rôle et fonction des secrétariats généraux»

Un groupe de travail des Commissions de gestion des deux Chambres examine, dans le cadre d'une inspection, le rôle et les fonctions des secrétariats généraux des départements. Il se penche en particulier sur la question de l'adéquation de ces organes aux objectifs poursuivis par le législateur lors de la révision de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA). Cette révision du 19 septembre 1978 avait pour but d'ouvrir la voie à une action efficace du Conseil fédéral et de renforcer le système de la collégialité.

Le rapport d'inspection a été entre temps approuvé par les Commissions de gestion.

### 2.23 La législation extra-parlementaire en matière de prévoyance professionnelle

Les dispositions d'exécution de la loi fédérale du 25 juin 1983 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) sont fixées dans quinze ordonnances législatives et deux règlements, neuf ordonnances administratives réglant la jurisprudence administrative. Etant donné le nombre de ces actes non soumis au Parlement, la CdG-CE a cherché à savoir si le Conseil fédéral et l'administration ont poursuivi, dans l'exercice de leur mandat législatif, les objectifs politiques du Parlement dans le domaine de la prévoyance professionnelle.

La commission a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration d'examiner si l'administration s'est conformée à la volonté initiale du Parlement dans l'exécution de la LPP.

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration a procédé à une évaluation des actes législatifs extra-parlementaires dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Il a présenté son rapport du 14 octobre 1994 à la Section verticale 3 de la CdG-CE.

La section, après avoir examiné les conclusions de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, présentera son rapport final au plénum au printemps 1995.

### 2.24 Loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP)

La Confédération encourage depuis quelques années, au moyen de la LCAP, la construction de logements bon marché et l'accès des particuliers à la propriété.

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration effectue une évaluation afin de déterminer l'adéquation des moyens ainsi investis et de s'assurer que les effets obtenus sont suffisants et conformes aux objectifs fixés. Il soumettra son évaluation à la Section verticale 2 de la CdG-CN d'ici la fin de l'année 1995.

### 2.25 Caisse fédérale d'assurance (CFA)

La Section horizontale 2 de la CdG-CE poursuit son inspection de la Caisse fédérale d'assurance. Ses travaux ont montré que, depuis 1987, les domaines suivants présentent des lacunes: organisation, direction, structure du personnel, comptabilité, informatisation et information des assurés. La section planifie la suite de ses activités en collaboration avec la Délégation des finances et les Commissions des finances des deux Chambres (conférence de coordination de ces deux organes).

La section tiendra sa prochaine réunion à la CFA au printemps 1995.

## 2.3 Inspections commencées en 1994

### 2.31 Aide à l'Europe de l'Est

Un groupe de travail de la CdG-CN contrôle la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et l'adéquation de l'organisation administrative actuelle.

Le groupe de travail rendra son rapport final à la fin de la législature.

(Selon programme de travail).

### 2.32 Commissions extra-parlementaires

Les Commissions de gestion ont déjà examiné la nécessité des commissions extra-parlementaires, leur importance et leur composition en 1980, 1984 et 1990.

Un groupe de travail examine, en particulier dans l'optique du renouvellement des commissions permanentes, si les directives du Conseil fédéral du 3 juillet 1974 touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles ont été respectées. Il demande notamment des informations sur la manière dont les travaux de ces commissions s'insèrent dans l'activité politique du Conseil fédéral et des départements, sur leur coordination et sur leur contrôle.

Le rapport final de la commission sera rendu à la fin de la législature.

(Selon programme de travail).

### 2.33 «Rail 2000»

A la suite des débats que le Conseil des Etats a menés sur la première étape de l'inspection «Rail 2000», la CdG-CE a, en date du 17 novembre 1994, décidé d'examiner la responsabilité des différents services et personnes et a institué un groupe de travail à cette fin. Pour garantir une meilleure coordination, la Commission de gestion du Conseil des Etats a voté en faveur d'un examen en deux étapes.

La CdG-CN a chargé, le 7 novembre 1994, sa Section verticale 3 d'élargir de procéder à une première inspection de «Rail 2000» et de présenter ses conclusions au conseil lors de la session de printemps 1995. L'inspection visait notamment à établir:

- la manière dont le Conseil fédéral, le DFTCE et l'administration fédérale ont réalisé le projet «Rail 2000» depuis la votation du 6 décembre 1987 et ont contrôlé les travaux;

- les responsabilités politiques de la réalisation du projet et les éventuelles lacunes institutionnelles.

La commission a présenté ses conclusions lors du débat du 3 mars 1995 concernant le rapport du Conseil fédéral sur «Rail 2000». Le Conseil fédéral a publié son avis avec le rapport de la CdG du 17 janvier 1995.

En mars 1995, la CdG-CE a entamé la deuxième phase de l'inspection, qui vise:

- à établir la manière dont le Conseil fédéral, le DFTCE, l'administration fédérale et les CFF ont préparé et planifié le projet «Rail 2000» jusqu'à son approbation par le peuple;
- à examiner si des erreurs ou des omissions ont été commises pendant la préparation et la planification du projet;
- à établir la responsabilité politique des erreurs et omissions constatées.

Le groupe de travail rendra son rapport final en automne 1995.

Les inspections «Rail 2000» n'étaient pas prévues au programme annuelle des commissions.

### 2.34 Routes nationales

L'inspection entreprise par la Section verticale 3 de la CdG-CN doit répondre à la question principale de savoir si l'organisation et les procédures mises en place par l'Office fédéral des routes sont pertinentes pour réaliser dans les délais le réseau des routes nationales défini par le Parlement, et ce tout en respectant l'esprit et la lettre de l'ensemble du droit en vigueur. Il s'agit également d'expliquer pourquoi les coûts moyens des routes suisses dépassent le niveau européen et d'analyser si les devis sont globalement respectés. L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration détermine les points principaux et les questions qui pourraient être abordés et étudie l'opportunité d'approfondir l'examen. C'est sur la base de ces travaux que la section délimitera le domaine d'inspection en juillet 1995 et, si nécessaire, attribuera les mandats d'experts.

(Selon programme de travail).

### 2.35 Aide aux invalides

L'assurance-invalidité accorde aux organisations faitières de l'aide privée et aux établissements de formation du personnel spécialisé dans le domaine de la réadaptation professionnelle des contributions pour l'encadrement et l'assistance des invalides et de leurs proches (art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité). En 1993, l'assurance a versé 131 millions de francs à quelque 700 organisations et institutions. La Section verticale 3 de la CdG-CE a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration de procéder à une évaluation de la collaboration de l'administration fédérale (Office fédéral des assurances sociales) avec des tiers (organisations et institutions actives dans le domaine de l'aide privée aux invalides). Il s'agit en particulier de s'assurer que les contributions versées se justifient aujourd'hui encore et d'étudier l'efficacité et l'opportunité de l'exécution des mesures.

La section élaborera probablement ses conclusions en automne 1995, lorsqu'elle disposera du rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration.

(Selon programme de travail).

### 2.36 Recensement

La Section verticale 4 de la CdG-CN procède à une inspection des objectifs du recensement. Etant donné les coûts élevés du dernier recensement (1990), la réserve croissante de la population et la possibilité de recourir à d'autres solutions, la commission entend étudier la question du recensement prévu par le Conseil fédéral en l'an 2000. L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration a été chargé de contrôler le mandat d'information et l'adéquation de la méthode de recherche appliquée. Il présentera ses conclusions à la section d'ici la fin du mois de mai 1995.

(Selon programme de travail).

### 2.37 Application de la politique fédérale par les cantons

La CdG-CE a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration d'étudier le mode de fonctionnement des relations verticales entre la Confédération et les cantons dans l'exécution de tâches fédérales. Ce contrôle porte avant tout sur les points suivants: la collaboration entre la Confédération et les cantons, le droit d'intervention au titre de la surveillance de l'application de la législation fédérale, la responsabilité des cantons dans l'exécution de la législation fédérale, les contraintes matérielles qui d'une part restreignent

l'autonomie cantonale et d'autre part peuvent avoir des effets négatifs sur l'exécution des dispositions fédérales ainsi que les conditions nécessaires pour que les cantons puissent exécuter les tâches fédérales.

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration présente, dans une étude, l'état actuel des connaissances concernant les problèmes d'application ainsi que leurs causes et elle examine la perception de ces problèmes par l'administration en vue de les résoudre.

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration présentera ses premières conclusions à la Section horizontale 3 de la CdG-CE avant la fin du mois de juin 1995.

(Selon programme de travail).

### 3. Suivis

Les commissions contrôlent les inspections et les visites des sections aux services, s'assurent que leurs recommandations ont été suivies et que, le cas échéant, elles ont généré les effets souhaités.

Les Commissions de gestion des deux Conseils ont effectué des suivis auprès de l'Office fédéral de la protection civile, de l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage et de l'Institut Paul Scherrer.

Ont également fait l'objet d'un suivi le Service sanitaire coordonné, la politique technologique, le marché noir des médicaments (médecine humaine et vétérinaire) ainsi que la planification et la coordination dans le domaine de la politique extérieure.

### 4. Visites des sections aux services

Les visites aux services ont pour but de maintenir le dialogue avec l'administration et de rassembler des informations qui n'avaient pu être obtenues lors des contrôles antérieurs. Pour approfondir une visite, les commissions doivent inscrire une inspection au programme de travail.

Les sections ont effectué des visites à l'Office fédéral de métrologie (Section V1 CdG-CE) et au Musée national (Section V4 CdG-CN).

### 5. Délégation

La Délégation a tenu 13 séances, consacrées à la sécurité de l'Etat et au renseignement.

En 1994, les commissions ne l'ont pas chargée d'effectuer des contrôles renforcés.

La Délégation informe régulièrement les commissions sur son activité dans la mesure où elle n'est pas liée par le secret.

### 6. Requêtes

#### 6.1 Administration

En 1994, 52 requêtes ont été déposées au secrétariat des Commissions de gestion.

Trois recours ont été soumis aux commissions plénières: celui du WWF Suisse contre le Conseil fédéral a été traité dans le cadre de l'inspection de la Commission de gestion du Conseil national «La cohérence des activités étatiques: l'exemple de la mise en oeuvre de la politique de protection de l'air» (cf. FF 1994 V 835). L'une des deux autres requêtes a été partiellement transmise par la Délégation des finances au Contrôle fédéral des finances pour examen des questions en suspens et l'autre est restée sans suites.

Une requête a été transmise à la Délégation parce qu'elle était de sa compétence.

Les autres requêtes ont été traitées par les sections ou, lorsqu'elles étaient manifestement infondées ou que les commissions de gestion n'étaient pas compétentes, par le secrétariat.

#### 6.2 Contenu des requêtes en général

L'éventail des sujets abordés par les requêtes déposées est large. Comme nombre d'entre elles ont porté sur les décisions du Tribunal fédéral durant l'année sous revue, il est important d'informer les requérants que le Parlement ne peut entrer en matière sur les requêtes dirigées contre les décisions des tribunaux et des autorités.

Plusieurs requêtes concernant le droit d'asile (exécution de la loi fédérale sur l'asile et jurisprudence de la Commission de recours en matière d'asile) sont en cours: elles sont traitées dans le cadre du rapport de gestion par les sections verticales 1 des deux commissions.

Le secrétariat a assuré à plusieurs reprises au cours de l'année écoulée une fonction arbitrale.

## 7. Autres activités

### 7.1 Lignes directrices

Pendant une période d'essai de trois ans, les Commissions de gestion ont contrôlé leur rôle et leur efficacité. Cet examen critique les a conduites à élaborer des lignes directrices.

La haute surveillance du Parlement nécessite une «unité de doctrine». La définition d'un cadre général pour les tâches et les stratégies ainsi que pour les procédures à suivre exige que les commissions adoptent des objectifs communs, une vision uniforme et une application conséquente des procédures.

De l'avis des commissions, les lignes directrices sont l'instrument idéal pour créer cette unité et la développer. Elles soumettront donc ce document aux Chambres durant cette législature encore.

### 7.2 Initiative parlementaire: augmentation du nombre des juges fédéraux

Le Tribunal fédéral se plaignait de ne pas pouvoir maîtriser une charge croissante de travail et la CdG-CE est parvenue à la conclusion que les mesures prises à ce jour pour le décharger ne suffisent plus et que des mesures d'urgence s'imposaient.

La commission a déposé une initiative parlementaire en conséquence (FF 1994 III 1221) posant les exigences suivantes:

- augmentation du nombre des juges fédéraux ordinaires à 36 au maximum;
- création obligatoire d'une troisième cour de droit public;
- diminution de l'effectif des juges suppléants de 30 à 15.

Le 5 octobre 1994, le Conseil des Etats accepta cette initiative par 22 voix contre 9. Le 1er février 1995, le Conseil national refusa, par 93 voix contre 48, d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Les divergences seront traitées en 1995.

### 7.3 Séminaire

Lors du séminaire annuel qui a eu lieu les 13 et 14 janvier 1994 à Interlaken, les commissions ont été informées par Monsieur Cotti sur le travail du Conseil fédéral et par Monsieur Villiger sur la manière dont le gouvernement a rendu compte de son activité. Les participants se sont penchés sur les rapports oraux adressés par les sections aux commissions et sur les domaines abordés dans les lignes directrices des Commissions de gestion.

### 8. Rapports des Commissions de gestion publiés en 1994

Mise en œuvres de la politique dans le domaine des réfugiés (Rapport de la CdG-CN; FF 1994 V 461; Avis du Conseil fédéral du 26 septembre 1994, FF 1994 V 508).

La cohérence des activités étatiques: l'exemple de la mise en œuvre de la politique de protection de l'air (Rapport de la CdG-CN, FF 1994 V 835; Avis du Conseil fédéral du 22 février 1995).

Evaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux (Rapport de la CdG-CN, FF 1994 V 758).

Initiative parlementaire de la CdG-CE: Augmentation du nombre des juges fédéraux (Rapport de la CdG-CE, FF 1994 III 1221; Avis du Conseil fédéral du 24 août 1994).

### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

### Proposition de la commission

La commission propose de prendre acte du rapport.

**Seiler Bernhard (V, SH),** Berichterstatter: Ich referiere heute im Namen des Präsidenten der GPK, Kollege Bühler Robert. Ich habe vor einer Stunde erfahren, dass es ihm relativ gut gehe, dass er auf dem Wege der Besserung sei, dass er aber sicher auch nächste Woche nicht bei uns sein werde.

Kurz zu diesem Geschäft: Im Jahre 1994 haben die beiden Geschäftsprüfungskommissionen 116 Sitzungen abgehalten, davon allein für die Geschäftsprüfungen in Inspektionstätigkeit je 37, zusammen also 74. Die übrigen Sitzungen wurden für Seminararbeiten benötigt, auch mit der SRG und den PTT, für Besprechungen zusammen mit den Finanzkommissionen und auch für Dienststellenbesuche. Hinzu kommen noch die regelmässigen Sitzungen der Koordinationsgruppe, die Sitzungen mit den Sektionspräsidenten der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation; diese Sitzungen sind in der obigen Zahl nicht eingeschlossen. Darin sind auch die Plenarsitzungen, welche vierteljährlich stattfinden, nicht eingeschlossen.

Als wir diese Zahl gesehen haben, 116 plus x andere Sitzungen, haben wir nach einem Gespräch die Meinung vertreten, wir müssten eher abbauen als weiter aufbauen, das sei die zukünftige Richtung.

Gestatten Sie mir, noch ganz kurz auf dieses Geschäft einzutreten; es betrifft ja unter anderem den Geschäftsbericht, den Sie vor sich haben. Beim Geschäftsbericht wissen Sie alle, dass das bisherige Ritual nicht befriedigt hat. Deshalb wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, neue Möglichkeiten zu suchen und vorzuschlagen. Diese hat ihren Bericht bereits abgeliefert, und beide Geschäftsprüfungskommissionen haben ihm zugestimmt. Zur Verwirklichung benötigen die beiden Kommissionen nun nur noch das Einverständnis des Bundesrates.

Worum geht es? Die Kommissionen gehen davon aus, dass eine eigentliche Rechenschaftsablage nur als Soll-Ist-Vergleich möglich ist, also zwischen Bundesrat und Kommissionen. Deshalb die Bitte an den Bundesrat, auf Beginn der nächsten Legislaturperiode für sämtliche Departemente operationalisierte Jahresziele festzulegen, die der Geschäftsprüfung zugrunde gelegt werden können. Wir haben bereits ein Pilotprojekt des EJPD besprochen und gesehen, wie das funktioniert. Es ist keine Unmöglichkeit, und der Bundesrat ist gewillt, hier mitzumachen.

Erstmals in der Herbst- oder in der Wintersession 1996 kann dann ein Soll-Ist-Vergleich vorgenommen werden – also nicht bereits dieses Jahr, sondern erst im nächsten Jahr. Wie Sie daraus ersehen, beginnen wir nach dieser Legislaturperiode teilweise auch mit einem neuen Parlament. Es besteht deshalb die Meinung, jetzt zu «schalten» und diese Neuerungen einzuführen. Wir reduzieren – das ist ganz wesentlich – auch die Arbeit auf der Ebene des Bundesrates, aber auch auf der Ebene der Verwaltung. Zwei Vergleiche dazu:

1. Auf den 2. Teil des Geschäftsberichtes, d. h. auf den dicken Teil, werden wir zukünftig verzichten, zumindest einmal im nächsten Jahr. Es wird für 1995 kein solches Buch mehr geschrieben werden müssen, was der Verwaltung einiges an Zeiteinsparung bringt.

2. Die nationalrätliche GPK wird zukünftig bei der Behandlung des Berichtes das Verfahren der GPK des Ständerates übernehmen, d. h., dass auch bei der Vorberatung bei den Sektionen des Nationalrates keine Bundesräte mehr anwesend sein werden, sondern nur noch Chefbeamtinnen und Chefbeamte. Wir ersparen damit dem Bundesrat über drei Dutzend zusätzliche Sitzungen.

Wir sind froh, dass die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates dieser Änderung zugestimmt hat. Das bringt auch für den Bundesrat tatsächlich eine recht starke Entlastung. Arbeitseinsparung und Arbeitserleichterung waren eines der Hauptziele für die Geschäftsprüfungskommission; dieses haben wir damit erreicht.

Zum Schluss möchte ich dem Bundesrat für seine Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht danken, und ich möchte mich auch beim Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission bedanken, das uns bei all unseren Aktivitäten tatkräftig unterstützt. Im besonderen möchte

ich Frau Mariangela Wallimann erwähnen, die sich, wie wir feststellen konnten, in sehr kurzer Zeit bestens in ihr schwieriges Amt eingearbeitet hat und uns entsprechend gut unterstützt.

Zum Schluss hoffe ich, dass Sie von diesem Bericht Kenntnis nehmen.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

95.029

**GPK-NR/SR.  
Leitbild  
CdG-CN/CE.  
Lignes directrices**

**Bühler** Robert (R, LU) unterbreitet im Namen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

*Inhaltsverzeichnis*

1. Ziel
2. Grundsätze
3. Aufgaben
4. Verhältnis Leitbild/Gesetz
5. Strategie
6. Themen der Oberaufsicht
7. Struktur
8. Arbeitsweise
9. Mittel
10. Anhänge

*Einleitung*

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben in einer Versuchsperiode von drei Jahren ihre Rolle und Wirksamkeit überprüft. Die kritische Würdigung führte zum Beschluss der Kommissionen, sich ein Leitbild für die künftige Arbeit zu geben.

Die parlamentarische Oberaufsicht bedarf einer Unité de doctrine. Grundsätzliche Aussagen über Aufgaben und Strategien der Geschäftsprüfung, aber auch über Verfahrensfragen erfordern gemeinsam getragene Ziele, eine einheitliche Grundhaltung und konsequente Verfahren der Kommissionen.

Ein Leitbild ist das richtige Instrument, um diese Einheitlichkeit zu schaffen und weiter zu entwickeln.

Zweck dieses Leitbildes ist:

- ein Führungsinstrument für die Praxis der Geschäftsprüfungskommissionen zu schaffen;
- die Wirksamkeit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle zu erhöhen;
- die Konstanz der Praxis zu fördern und für Verwaltung und Öffentlichkeit sichtbar zu machen; und
- die Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommissionen für Verwaltung, Parlament und Öffentlichkeit darzustellen.

Innerhalb des Leitbildes besteht eine Hierarchie, die vom Ziel über die Grundsätze zu den Aufgaben, Strategien und Themen führt.

Insbesondere die Themen, Strategien und Aufgaben sind aber auch gegenseitig voneinander abhängig. Struktur und Mittel sind hingegen eine reine Folge der in den übrigen Abschnitten umschriebenen Vorgaben.

*1. Ziel*

Verfassung und Gesetz (Art. 85 Ziff. 11 BV; Art 47ter ff.) übertragen den Geschäftsprüfungskommissionen die Aufgabe, die Kontrolle über Regierung und Verwaltung wahrzunehmen. Sie sollen insbesondere:

- die demokratische Verantwortlichkeit von Bundesrat und Verwaltung zur Geltung bringen;
- das Wirken von Bundesrat und Verwaltung bewerten;
- zusammen mit Bundesrat und Verwaltung einen gegenseitigen Lernprozess einleiten.

Dabei bedeuten:

- demokratische Verantwortlichkeit: die Pflicht des Bundesrates, Entscheidungen vor dem Parlament zu begründen;
- Bewertung des Wirkens: die parlamentarische Beurteilung von Sinn und Folgen des Gesetzesvollzuges;
- Lernprozess: das Entwickeln von Konsequenzen aus dem getroffenen Urteil im Dialog.

*2. Grundsätze*

*2.1 Grundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen für die Interpretation der eigenen Rolle*

Den Geschäftsprüfungskommissionen obliegt die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung. Sie wahren damit eine Distanz zu den Aufsichts- und Entscheidungsfunktionen des Bundesrates.

Die Geschäftsprüfungskommissionen folgen den Prinzipien der Stufengerechtigkeit und der Grundsätzlichkeit ihrer Kontrolltätigkeit. Sie befassen sich mit den wesentlichen Fragen des Gesetzesvollzuges und mit den praxisbildenden Entscheidungen und Verfahren in der Verwaltung. Einzelfälle haben die Bedeutung von Beispielen.

Die Kontrolle der Geschäftsprüfungskommissionen trägt den Charakter der Tendenzkontrolle; sie interessieren sich weniger für den Einzelfall als mehr für die Lehren, die daraus für die künftige Entwicklung der Verwaltungspraxis oder -strukturen gezogen werden können.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben nach Gesetz die nähere Prüfung und Überwachung der Verwaltungstätigkeit auszuüben (Art. 47bis Abs. 1 GVG). Diese laufende Kontrolle wartet das Ergebnis eines Verwaltungsprozesses nicht ab. Trotzdem achten die Geschäftsprüfungskommissionen auf die Gewaltenteilung und befolgen das Prinzip der Nichteinmischung in die Entscheidungskompetenzen des Bundesrates: Die Kontrollfunktion beinhaltet keinen Eingriff in die Entscheidungsfreiheit und -verantwortung des oder der Kontrollierten.

Ihre Schlussfolgerungen kleiden die Geschäftsprüfungskommissionen in Empfehlungen an den Bundesrat oder in parlamentarische Vorstösse. Die Empfehlungen stellen keine Weisungen dar; sie schaffen aber Begründungspflichten für abweichende Entscheide des Bundesrates.

Die Geschäftsprüfungskommissionen folgen bei ihren Beratungen dem Konsensprinzip; sie bemühen sich um eine Formulierung von Kritik und Empfehlungen, die für alle Mitglieder annehmbar und nach aussen überzeugend sind. Das schliesst nicht aus, dass sich die Kommission in begründeten Fällen darüber einigt, eine Minderheitsauffassung bekanntzugeben.

Die Kontrolle der Geschäftsprüfungskommissionen mündet in ein Gespräch mit Regierung und Verwaltung. Der Bundesrat ist die oberste Spitze der Verwaltungshierarchie. Daher ist die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht als Lernprozess zu verstehen, der auf beiden Seiten stattfindet. Die Geschäftsprüfungskommissionen bestimmen autonom über ihre Praxis und den Stil der parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Autonomie bedeutet hier, dass die Geschäftsprüfungskommissionen sich in Struktur und Arbeitsweise nicht auf die bestehenden Informationsgrundlagen, Strukturen und Arbeitsmethoden der Verwaltung ausrichten, sondern jene Formen entwickeln, die ihrem Auftrag entsprechen.

Die parlamentarische Verwaltungskontrolle übt die Kontrolle gegenüber der gesamten Verwaltung nach gleichen Massstäben aus.

## **GPK-NR/SR. Tätigkeit 1994. Bericht**

## **CdG-CN/CE. Activités 1994. Rapport**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	18
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.028
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	642-649
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 017

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.