

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.

Die Geschäftsprüfungskommissionen orientieren sich am öffentlichen Interesse und sorgen grundsätzlich dafür, dass das Ergebnis ihrer Arbeit an die Öffentlichkeit gelangt.

2.2 Grundsätze für die Kontrolle über Bundesrat und Verwaltung

Bei ihrer Kontrolle über Bundesrat und Verwaltung folgen die Geschäftsprüfungskommissionen den nachstehenden Prinzipien:

- die Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns (generell im Sinne der Regelkonformität der Praxis);
- die Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns (v. a. im Sinne der Zielkonformität);
- die Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Sinne der Effizienz und der angemessenen Zielorientierung der Kapazitäten in der Verwaltung;
- die Wirksamkeit staatlichen Handelns (Art. 4 Abs. 1 des Verwaltungsorganisationsgesetzes; Art. 47sexies Abs. 2 GVG).

Für die Kontrolle dieser Geschäftsführung sind folgende Grundsätze massgebend:

Der Bundesrat ist für die Ausübung der direkten Aufsicht über die Verwaltung zuständig und verantwortlich. Diese Aufsicht ist mit Weisungsrechten verknüpft und damit besser befähigt, die Verwaltung zu steuern als die Obergerichtspräsident; sie hat aber im Einzelfall keinen Vorrang vor der Obergerichtspräsident.

Die Verantwortlichkeit des Bundesrates gegenüber dem Parlament verpflichtet ihn zur Rechenschaftsablage gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen.

Voraussetzung dafür ist, dass der Bundesrat die Transparenz der Verwaltung gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen gewährleistet. Dazu gehört, dass er das Verwaltungshandeln überprüfbar gestaltet (Festlegung von Zielvorgaben, Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen) und den Geschäftsprüfungskommissionen die geeigneten Informationsgrundlagen bereitstellt (vgl. die Anforderungen an den Geschäftsbericht im Anhang).

3. Aufgaben

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben folgende Aufgaben:

- Kontrolle der Verwaltung als Mittel der Vertrauensbildung: Indem die Geschäftsprüfungskommissionen die Verwaltung transparent und nachvollziehbar machen, versuchen sie, durch Kontrolle Vertrauen zu schaffen.

- Lernen:

Die Geschäftsprüfungskommissionen führen mit Bundesrat und Verwaltung einen Dialog, der einen Lernprozess einleiten soll und zum Ziel hat, die Problemlösungskapazität der Behörden zu steigern.

- Koordination und Gesamtüberblick:

Die Geschäftsprüfungskommissionen bemühen sich um eine politische Gesamtschau der Zusammenhänge in der Verwaltung. Sie leisten damit einen Beitrag zur besseren Koordination der Staatsführung.

4. Verhältnis Leitbild/Gesetz

Die Rechte und die Pflichten der Geschäftsprüfungskommissionen sind in Artikel 47ter ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes geregelt.

Die Kommissionen haben das Recht, von allen Behörden und Dienststellen der eidgenössischen Verwaltung jederzeit und ohne Rücksicht auf das Amtsgeheimnis zweckdienliche mündliche Auskünfte zu verlangen.

Erweist es sich als notwendig, Beamtinnen und Beamte zu befragen, die nicht als Sprecherin oder Sprecher einer Dienststelle betrachtet werden können, so hören die Kommissionen vorerst den Bundesrat an und ersuchen ihn gegebenenfalls, die betroffene Person vom Amtsgeheimnis zu entbinden.

5. Strategie

5.1 Leitsätze

5.11 Leitsätze für die Arbeit der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Geschäftsprüfungskommissionen bestimmen selbständig über:

- ihre Kontrollmassstäbe;
 - ihre internen Strukturen;
 - ihre Arbeitsmethoden;
 - die Gestaltung der Informationsgrundlagen, welche die Verwaltung ihnen vorlegen muss (Geschäftsbericht usw.).
- Die Geschäftsprüfungskommissionen fördern ihren eigenen Lernprozess durch Weiterbildung und Reflexion: rollende Erfolgskontrolle der Arbeiten der Geschäftsprüfungskommissionen (Selbstkontrolle).

Die Geschäftsprüfungskommissionen pflegen nach innen und aussen die Kultur des Dialogs.

Die Geschäftsprüfungskommissionen entwickeln Arbeitspläne und Arbeitsmethoden für ihre Tätigkeit (vgl. die Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommissionen unter Ziff. 8).

5.12 Leitsätze für das Verhältnis gegenüber Bundesrat und Verwaltung

Die Geschäftsprüfungskommissionen fördern den Lernprozess in der Verwaltung in erster Linie, indem sie:

- dem Sachverständnis und der Denkweise der Fachverwaltung die politischen Gesichtspunkte der demokratischen Behörde gegenüberstellen;

- dem sektoralen Verwaltungshandeln die politische Gesamtschau überordnen (Sinn- und Wirkungsfragen);

- der vertikalen Verwaltungsstruktur horizontale Kommissionsstrukturen entgegensetzen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen geben nach Möglichkeit der Verständigung mit Bundesrat und Verwaltung Priorität vor der Konfrontation.

Empfehlungen und Kriterien der Geschäftsprüfungskommissionen entfalten die Wirkung von allgemeinen Richtlinien und Massstäben für die Beurteilung des Handelns von Bundesrat und Verwaltung.

Die Geschäftsprüfungskommissionen entwickeln aber einen Stil der Obergerichtspräsident, der Kontrolle ohne Eingriff in Entscheidungskompetenzen des Bundesrates ermöglicht. Sie verzichten auf Weisungen gegenüber dem Bundesrat, schaffen dafür aber Begründungspflichten des Bundesrates für sein Handeln.

5.13 Leitsätze für das Verhältnis gegenüber Parlament und Öffentlichkeit

Die Geschäftsprüfungskommissionen fördern die Transparenz der eigenen Arbeit und jene der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit.

Die Geschäftsprüfungskommissionen fördern die Nutzung ihrer Ergebnisse durch das Parlament (z. B. in hängigen oder künftigen Gesetzgebungsgeschäften).

Die Geschäftsprüfungskommissionen koordinieren ihre Arbeit mit vergleichbaren Tätigkeiten anderer ständiger Kommissionen.

5.2 Massnahmen

Die Geschäftsprüfungskommissionen fördern die interne Reflexion über Aufgabe und Wirkungsweise der Kommissionen, indem sie eine Koordinationsgruppe beider Kommissionen begleitend die Erfolge in der Kontrollarbeit beurteilen lassen. Die Geschäftsprüfungskommissionen fördern ihre Sachkunde, indem sie sich aus- und weiterbilden (vgl. Ausbildungskonzept im Anhang), ihre Arbeit systematisch planen und ihre Infrastruktur ausbauen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen richten sich in Struktur und Arbeitsweise darauf aus, die strategischen Dimensionen der Verwaltungskontrolle zu stärken:

- sie schaffen Sektionen, die zusammenhängende Politikbereiche prüfen (vertikale Betrachtungsweise). Diese prüfen vornehmlich das Politikmanagement, indem sie Wirksamkeitskontrollen durchführen und den Lernprozess in der Verwaltung fördern;

- sie schaffen Sektionen, welche die Verwaltung als Ganzes im Überblick erfassen (horizontale Betrachtungsweise). Diese pflegen im Verkehr mit Bundesrat und Verwaltung die ganzheitliche Betrachtungsweise, indem sie Fragen prüfen, die sich im Querschnitt durch die ganze Verwaltung ähneln stellen (vgl. Ziff. 7 und 8).

Die Geschäftsprüfungskommissionen leisten einen Beitrag zur Sicherung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Verwaltung, indem sie, wo nötig, verschärfte Kontrollen durchführen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen stärken die öffentliche Wirksamkeit ihrer Tätigkeiten durch kontinuierliche Medienarbeit:

- sie sorgen für die mediengerechte Präsentation der Kontrollergebnisse (Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit im Anhang);
- sie veröffentlichen die wesentlichen Ergebnisse aus ihrer Praxis in knapper Form.

6. Themen der Oberaufsicht

6.1 Drei thematische Ausrichtungen

Die Oberaufsicht kann alle Gegenstände oder Bereiche der bundesrätlichen Aufsicht betreffen; sie unterscheidet sich von dieser aber durch spezifisch parlamentarische Fragestellungen und Beurteilungskriterien, die sich aus der Zielsetzung, den Grundsätzen und der Strategie der Geschäftsprüfungskommissionen ergeben.

Die thematischen Ausrichtungen der Geschäftsprüfungskommissionen sind:

- a. die Erfüllung von Bundesaufgaben:
 - Beurteilung des Verwaltungshandelns auf der Grundlage der Gesetzgebung; und
 - Beurteilung der Gesetzgebung aufgrund der Wirkungen des Verwaltungshandelns;
- b. die Beurteilung der Verwaltung als Ganzes (horizontale Betrachtungsweise);
- c. Kontrolle als Mittel der Vertrauensbildung.

6.2 Kriterien der Themenauswahl

6.21 Das Prinzip der systematischen Stichprobe

Die Geschäftsprüfungskommissionen setzen Schwerpunkte in ihrem Arbeitsprogramm. Sie vermeiden dabei langfristig das Entstehen von Lücken innerhalb der Kontrollen.

Kriterien der Schwerpunktbildung sind:

- a. Bei Abklärungen zur Erfüllung von Bundesaufgaben (vgl. Ziff. 6.1 Bst. a):

- der Massstab des öffentlichen Interesses;
- Die Geschäftsprüfungskommissionen wahren stellvertretend die Interessen von Bürgerschaft und Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung:
- Wahrung von Allgemeininteressen;
 - Erörterung langfristiger Probleme der Verwaltung;
 - Gewährleistung des Minderheitenschutzes gegenüber der Verwaltung;
 - Auswertung von Aufsichtseingaben;
 - die Aufdeckung von Schwachstellen und Mängeln;

Die Geschäftsprüfungskommissionen überprüfen mutmassliche Schwächen und Mängel in der Gesetzgebung und im Verwaltungsvollzug;

- der Schutz der Verwaltung vor ungerechtfertigten Angriffen;
- die Prüfung der Wirksamkeit von Gesetzgebung und Vollzug;

- Nachkontrollen zu früheren Inspektionen.

- b. Bei der Beurteilung der Verwaltung als Ganzes (horizontale Fragestellungen; vgl. Ziff. 6.1 Bst. b):

- Führung (inkl. Planung und Controlling);
- interner Informationsfluss (inkl. Koordinationsprobleme der Verwaltung, Projektorganisationen usw.);
- Mitteleinsatz (Personal, Organisation, Sachmittel);
- Wirksamkeit im Sinne der Rückkoppelung von Wirkungen des Verwaltungshandelns zum Gesetzgeber.

6.22 Grundsätze für die Kontrolle als Mittel der Vertrauensbildung (vgl. Ziff. 6.1 Bst. c)

Wo Kontrolle in erster Linie dazu dienen soll, Vertrauen in einen Verwaltungsbereich zu schaffen, muss entschieden werden, ob eine Sektion (oder Arbeitsgruppe) oder die Geschäftsprüfungsdelegation damit beauftragt werden soll. Im Normalfall ist es die Sektion.

Für den Einsatz der Geschäftsprüfungsdelegation (ausser-

halb ihres Dauerauftrages) gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 47quiquies GVG):

- Die Geschäftsprüfungskommissionen setzen die Delegation nach dem Prinzip der Subsidiarität zur Arbeit der Sektionen ein.

- Nach dem Prinzip der Erforderlichkeit beauftragen die Geschäftsprüfungskommissionen die Delegation insbesondere, wenn der zuständigen Sektion Informationen verweigert werden, die zur Beurteilung einer Inspektionsfrage notwendig sind. Die Delegation trifft dann anstelle der Sektion die erforderlichen Abklärungen.

- Die Geschäftsprüfungskommissionen grenzen das Untersuchungsmandat der Delegation klar ab und beauftragen sie mit der Abklärung konkreter Fragen.

6.23 Vorgehensgrundsätze für Inspektionsbeschlüsse

Jeder Inspektionsbeschluss der Kommissionen muss auf der Grundlage des Leitbildes begründet werden.

Zu prüfen ist jeweils, ob das Thema im Rahmen einer Arbeitsteilung mit dem Bundesrat von einer vorgelagerten Kontrollstelle behandelt worden ist oder noch behandelt werden kann.

Zu jedem Inspektionsthema sind die parlamentarischen Vorstösse auszuwerten.

Zu jedem Inspektionsthema ist seine Behandlung in den Medien zu nutzen:

- als Grund für die Setzung eines Schwerpunktes;
 - als Hinweis auf konkrete Fragestellungen;
 - als Problem für die Vertraulichkeit der Inspektion.
- Aufsichtseingaben sind als Information bei der Wahl von Inspektionsthemen zu nutzen.

7. Organisation

Die Struktur jeder Geschäftsprüfungskommission muss sich, gestützt auf die Aufgaben und die Strategie, auf vier Funktionen ausrichten:

- interne Führung der Geschäftsprüfungskommission;
- Lernprozess, bezogen auf die Erfüllung der Staatsaufgaben (vertikal, einigermassen entlang der Linienstruktur der Verwaltung);
- Lernprozess, bezogen auf horizontale Fragen innerhalb des Verwaltungssystems;
- Vertrauensherstellung durch Kontrolle.

Die beiden Dimensionen des Lernprozesses verlangen, dass sowohl alle Staatsaufgaben als auch alle wichtigen horizontalen Fragen von ständigen Sektionen jeder Kommission betreut werden (Matrix). Daraus ergeben sich folgende Organe:

1. Kommission;
2. Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen;
3. Koordinationsgruppe;
4. Sektionspräsidentenkonferenz (Nationalrat);
5. Vertikale Sektionen;
6. Horizontale Sektionen;
7. Arbeitsgruppen;
8. Geschäftsprüfungsdelegation.

8. Arbeitsweise (vgl. auch Anhang)

Die Geschäftsprüfungskommissionen gliedern und planen ihre Arbeit nach den Grundsätzen dieses Leitbildes. Sie setzen dabei Prioritäten, erstellen Jahresprogramme und entwickeln Arbeitsmethoden.

Die Gründlichkeit der Abklärungen hat Vorrang vor der Zahl gleichzeitiger Untersuchungen.

8.1 Formen der Verwaltungskontrolle

Die Geschäftsprüfungskommissionen erfüllen ihre Aufgabe in den folgenden Formen:

- Prüfung des Geschäftsberichtes;
- Dienststellenbesuche der Sektionen;
- Inspektionen;
- Evaluationen;
- Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation;
- Behandlung von Aufsichtseingaben;
- Nachkontrollen.

Zum Geschäftsbericht sind die Geschäftsprüfungskommissionen vorberatende Kommission ihres Rates.

Dienststellenbesuche der Sektionen dienen der Abklärung von Fragen, die voraussichtlich keine Inspektion rechtfertigen. Inspektionen sind vertiefte Abklärungen, die die Kommissionen selber (durch ihre Sektionen und mit Hilfe des Sekretariates) durchführen.

Evaluationen sind Aufgabenüberprüfungen, Vollzugs- und Wirksamkeitskontrollen, die die Geschäftsprüfungskommissionen in der Regel im Rahmen von Inspektionen mit Hilfe der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vornehmen.

Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation werden in den Bereichen Nachrichtendienst und Staatsschutz sowie dort durchgeführt, wo die Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen nur mit den Informationsrechten der Delegation wahrgenommen werden kann.

Aufsichtseingaben werden als Hinweise auf mögliche Mängel in der Verwaltung ausgewertet und selbständig oder in einer der übrigen Formen der Kontrolle überprüft.

Nachkontrollen prüfen, ob die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen befolgt werden, allenfalls auch, ob sie die gewünschten Wirkungen erzielt haben.

8.2 Prioritätensetzung

Die Geschäftsprüfungskommissionen sammeln die Themen, denen sie sich widmen wollen. Periodisch ordnen sie die Themen nach solchen, die bei der Behandlung des Geschäftsberichtes geprüft werden sollen, und solchen, die im Rahmen von Inspektionen oder Dienststellenbesuchen geprüft werden sollen.

Für die Behandlung des Geschäftsberichtes wie für die Durchführung von Inspektionen und Dienststellenbesuchen setzen sie auf der Grundlage dieses Leitbildes Prioritäten nach Bedeutung und Dringlichkeit.

8.3 Jahresprogramme

Im letzten Quartal jedes Jahres erstellen die Geschäftsprüfungskommissionen ein gemeinsames Arbeitsprogramm für das nächste Jahr. Bei der Auswahl der Themen folgen sie den Prioritäten und beachten die Kapazitäten der Sektionen, des Sekretariates und der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle. Für jedes Thema wird jene Form der Verwaltungskontrolle bestimmt, die der Fragestellung und dem vorausehbaren Aufwand entspricht.

Die Koordinationsgruppe reserviert eine beschränkte Kapazität des Sekretariates für nicht voraussehbare wichtige Ereignisse.

Zusätzliche, nicht im Jahresprogramm enthaltene Vorhaben für das laufende Jahr sind mit besonderer Begründung der Koordinationsgruppe vorzulegen. Diese beantragt den Kommissionen, über die Prioritäten neu zu entscheiden.

8.4 Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommissionen arbeiten in der Regel nach einer der folgenden Vorgehensweisen:

- offenes Gespräch (Referentenbesuche der Mitglieder der GPK-NR);
- systematische Beschaffung und Auswertung von Informationen;
- Inspektionen, Evaluationen;
- Dienststellenbesuche.

Das offene Gespräch gilt vor allem für die Behandlung des Geschäftsberichtes und für die Referentenbesuche einzelner Mitglieder bei den ihnen zur Berichterstattung zugewiesenen Ämtern.

Die systematische Beschaffung und Auswertung von Informationen gilt für Schwerpunktthemen und Querschnittsfragen zum Geschäftsbericht sowie für ausgewählte Dienststellenbesuche der Sektionen.

Vertiefte Abklärungen werden in den Formen der Inspektion, aus der eine Evaluation hervorgehen kann, vorgenommen. Inspektionen werden von den Sektionen selber durchgeführt. Das Sekretariat bereitet sie vor und unterstützt die Sektionsarbeit.

Zu Evaluationen erstellt die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle in der Regel zunächst eine Machbarkeitsstudie und legt diese den Sektionen vor, bevor die Hauptstudie durchgeführt wird. Die Sektion begleitet diese, wo sinnvoll, und wertet ihr Ergebnis aus. Ihre Schlussfolgerungen unterbreitet sie der zuständigen Kommission mit einem schriftlichen Zusatzbericht.

Nachkontrollen können mit unterschiedlichen Vorgehensweisen durchgeführt werden:

- In der Regel werden sie im Rahmen des Geschäftsberichtes (in freier Aussprache) abgewickelt.
- Die zuständige Sektion kann das Sekretariat oder die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle mit Vorabklärungen dazu beauftragen (systematische Beschaffung und Auswertung von Informationen).
- Nach der Behandlung mit dem Geschäftsbericht kann die Sektion das Thema der Nachkontrolle für eine erneute Inspektion oder Evaluation vorschlagen.

Themen, für die ein Dienststellenbesuch oder eine Inspektion beantragt wird, sind zu begründen. Die Koordinationsgruppe prüft mit Hilfe des Sekretariates und der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, allenfalls nach Rücksprache mit der zuständigen Sektion, ob und in welcher Form das Thema in das Jahresprogramm aufgenommen werden soll.

Sekretariat und Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle entwickeln methodische Hilfsmittel für ihre Arbeit.

9. Mittel

9.1 Interne Mittel

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben stehen den Geschäftsprüfungskommissionen zwei Organe zur Verfügung:

Das Sekretariat unterstützt die Kommissionen und ihre Untergruppen in allen Aufgaben. Es arbeitet auf Weisung des jeweils zuständigen Präsidenten bzw. der jeweils zuständigen Präsidentin im Rahmen dieses Leitbildes. Wichtige Probleme der Kommissionsarbeit legt es der Koordinationsgruppe vor.

Die Organisationsstruktur des Sekretariates muss auf folgende Funktionen ausgerichtet werden:

- Unterstützung der Kommission;
- Unterstützung der Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen;
- Unterstützung der Koordinationsgruppe;
- Unterstützung der Geschäftsprüfungsdelegation;
- Unterstützung der Vertikalen und Horizontalen Sektionen;
- Koordination des Verkehrs mit der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle;
- Sicherstellung von Dokumentation und Informatik;
- Protokollführung;
- Sekretariatsarbeiten.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle erledigt aufgrund eines Jahresprogrammes oder von spezifischen Einzelaufträgen der Kommissionen Arbeiten, die von diesen oder ihren Untergruppen insbesondere aufgrund spezifischer fachlicher Anforderungen nicht selbst ausgeführt werden können.

Schwerpunkte ihres Aufgabenprofils sind:

- die Durchführung von Wirksamkeitsevaluationen;
- die Überprüfung von Aufgaben des Bundes; sowie
- die Kontrolle der Aufgabenerfüllung der Verwaltung.

Die Geschäftsprüfungskommissionen sorgen dafür, dass zwischen den Aufgaben des Sekretariates bzw. der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle und den verfügbaren personellen, sachlichen und finanziellen Mitteln ein angemessenes Verhältnis besteht (Arbeitsplanung und Prioritätensetzung; Budget).

9.2 Externe Hilfen

Die Geschäftsprüfungskommissionen nutzen nach Möglichkeit weitere Formen der Unterstützung:

- Arbeiten der übrigen Parlamentsdienste (Dokumentationszentrale, Fachdienste der anderen Kommissionen);
- Beizug von Experten und Expertinnen.

10. Anhänge

1. Organisationsstruktur der Geschäftsprüfungskommissionen;
2. Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommissionen;
3. Ausbildungskonzept;
4. Konzept für die Herausgabe einer Praxis der Geschäftsprüfungskommissionen;
5. Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit;
6. Anforderungen an den Geschäftsbericht.

Anhang 1

Organisationsstruktur der Geschäftsprüfungskommissionen 1. Vorbemerkung

Die Struktur der Geschäftsprüfungskommissionen richtet sich auf folgende 4 Funktionen aus:

- interne Führung der Geschäftsprüfungskommissionen;
- Lernprozess nach Staatsaufgaben;
- Lernprozess nach horizontalen Fragen innerhalb des Verwaltungssystems;
- Vertrauensherstellung durch Kontrolle.

Diesen 4 Funktionen entsprechen die Schaffung einer Koordinationsgruppe der beiden Geschäftsprüfungskommissionen, die Bildung Vertikaler Sektionen (Aufgabenerfüllung), die Schaffung Horizontaler Sektionen (Querschnittsfragen) und die Schaffung einer Geschäftsprüfungsdelegation.

Die beiden Funktionen, die sich auf den Lernprozess ausrichten, setzen voraus, dass innerhalb der Geschäftsprüfungskommissionen eine Matrixstruktur gebildet wird, die es gestattet, die Prüfung von Staatsaufgaben einerseits und horizontale Fragen des Verwaltungssystems andererseits miteinander zu verknüpfen.

Die Matrixstruktur hat zur Folge, dass jedes Mitglied der Kommission in je einer Vertikalen und je einer Horizontalen Sektion tätig sein sollte, damit:

- die horizontale Dimension bei der Prüfung von Bundesaufgaben zur Geltung kommt; und
- die Probleme bei der Erfüllung von Bundesaufgaben bei der Prüfung von horizontalen Fragen berücksichtigt werden können.

In jeder Vertikalen Sektion sollte daher ein Mitglied aus jeder Horizontalen Sektion mitarbeiten und in jeder Horizontalen Sektion ein Mitglied aus jeder Vertikalen Sektion.

In der Regel haben die Mitglieder mindestens zwei Jahre der gleichen Sektion anzugehören.

2. Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen

Die Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen leiten die Kommissionen.

Sie sind Mitglieder der Koordinationsgruppe, die sie alternierend präsidieren.

Sie leiten, koordinieren und beaufsichtigen das Sekretariat und die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle.

Sie wachen darüber, dass die Kommissionsmitglieder in der Sache kein persönliches Interesse haben oder nicht aus anderen Gründen, namentlich parteipolitischen, befangen sein könnten.

3. Koordinationsgruppe

3.1 Aufgabe

Die Koordinationsgruppe hat das Leitbild der GPK im Sinne der Philosophie, die diese in ihrer Praxis befolgen wollen, weiterzuentwickeln.

Die Koordinationsgruppe ist Trägerin der Selbstkontrolle über die Wirksamkeit der Geschäftsprüfungskommissionen. Die Koordinationsgruppe erstellt die Arbeitsplanung für die Tätigkeiten der Geschäftsprüfungskommissionen.

Die Koordinationsgruppe entwickelt die Jahresplanung für das Sekretariat und die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle.

3.2 Zusammensetzung

Die Koordinationsgruppe zählt 8 Mitglieder, je 4 aus jedem Rat. Sie besteht aus den Präsidenten oder Präsidentinnen und den Vizepräsidenten oder Vizepräsidentinnen innen der beiden Geschäftsprüfungskommissionen sowie je einem Präsidenten oder einer Präsidentin einer Vertikalen und einer Horizontalen Sektion jeder Kommission.

Den Vorsitz führt der Präsident oder die Präsidentin jener Kommission, deren Rat im laufenden Jahr die Priorität für die Behandlung des Geschäftsberichtes hat.

4. Vertikale Sektionen

4.1 Aufgaben

Die Vertikalen Sektionen prüfen das Verwaltungshandeln nach Staatsaufgaben. Es werden folgende 3 Sektionen gebildet:

Sektion 1: Behörden (institutionelle Fragen, Aussenpolitik, Militär, Justiz). Diese Sektion erfasst alle Aufgaben der Bundeskanzlei, des EDA, des EJPD und des EMD.

Sektion 2: Wirtschaft (einschliesslich des Finanzhaushaltes). Diese Sektion erfasst alle Aufgaben des EVD und des EFD.

Sektion 3: Leistungsstaat (Sozialversicherung, Gesundheit, Energie, Umwelt, Verkehr, Bildung, Wissenschaft, Forschung, Telekommunikation). Diese Sektion umfasst Aufgaben aus den Bereichen des EDI und des EVED.

4.2 Zusammensetzung

Die Mitgliedschaft wird wie bis anhin durch Angabe von Präferenzen in einer Umfrage ermittelt. Jedes Mitglied kann in einer Vertikalen und einer Horizontalen Sektion tätig sein.

a. Nationalrat: Zwei Sektionen zählen je 8 Mitglieder, eine 9 Mitglieder. Damit sich ein ausgewogenes Verhältnis auf alle Horizontalen Sektionen ergibt, sollten 6 der 8 Mitglieder in je einer Horizontalen Sektion Einsitz nehmen. 5 bzw. 6 Mitglieder haben die Wahl, in einer beliebigen Horizontalen Sektion mitzuwirken.

b. Ständerat: Die Sektionen umfassen je 4 Mitglieder, Ausnahme: eine umfasst 5 Mitglieder.

5. Horizontale Sektionen

5.1 Aufgaben

Die Horizontalen Sektionen prüfen die wichtigsten Elemente im Ablauf staatlichen Handelns. Die Gliederung folgt hier Strukturelementen, die allem Verwaltungshandeln gemeinsam sind, wobei solche Elemente herausgegriffen werden, die erfahrungsgemäss in der Verwaltung besondere Probleme schaffen:

Sektion 1 (Führung): Sie prüft die Verwaltung als Führungsprozess: Management öffentlicher Aufgaben inkl. Planung, Controlling, Information und Koordination.

Sie betrachtet Verwaltung als Informationsvermittlung – sowohl nach innen wie nach aussen – inklusive die Probleme der Koordination zwischen den Ämtern und Departementen sowie die Probleme der Projektorganisationen zur Lösung übergreifender Probleme.

Sektion 2 (Mitteleinsatz): Sie befasst sich mit der Zielkonformität im Einsatz von Personal, Organisation und Sachmitteln der Verwaltung.

Sektion 3 (Wirksamkeit): Sie prüft die Leistungen der Verwaltung und ihre Wirkungen – z. B. die Reglementation gesellschaftlicher Bereiche –, deren gesellschaftliche Bedeutung sowie die Rückkoppelung der Wirkungen zum Gesetzgeber.

5.2 Zusammensetzung

a. Nationalrat: Je 7 Mitglieder pro Sektion, eine Sektion mit 8 Mitgliedern. Davon sollten 3 in je einer Vertikalen Sektion Einsitz nehmen.

b. Ständerat: Die Sektionen umfassen je 3 Mitglieder, Ausnahme: eine umfasst 4 Mitglieder.

6. Sektionspräsidentenkonferenz (Nationalrat)

Sie plant und prüft die Behandlung des Geschäftsberichtes in der Kommission des Nationalrates und im Rat.

7. Arbeitsgruppen

Sie prüfen spezifische Fragen. Sie werden in der Regel durch die Erweiterung einer bestehenden Sektion, auch durch Mitglieder einer Sektion des anderen Rates, gebildet.

8. Geschäftsprüfungsdelegation

8.1 Aufgaben

Die Geschäftsprüfungsdelegation erfüllt nach gesetzlichem Auftrag die Kontrollfunktionen in den besonderen Geheimbereichen. Ferner nimmt sie im Auftrage der beiden Geschäftsprüfungskommissionen, wo nötig, verschärfte Kontrollen in einzelnen Verwaltungsbereichen vor.

8.2 Zusammensetzung

Die Geschäftsprüfungsdelegation setzt sich aus je 3 Vertretern oder Vertreterinnen beider Kommissionen zu-

sammen, die innerhalb ihrer Kommission daneben auch noch Mitglied einer Vertikalen Sektion sind.

8.3 Leitbild

Die Geschäftsprüfungsdelegation gibt sich ein Leitbild, das von den Geschäftsprüfungskommissionen zu genehmigen ist.

Anhang 2

Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommissionen

Die Arbeit der Geschäftsprüfungskommissionen kleidet sich in verschiedene Formen der Verwaltungskontrolle, die sich nicht nur im Gegenstand, sondern auch im Ablauf unterscheiden; alle sind in ein Jahresprogramm der Geschäftsprüfungskommissionen integriert.

1. Die Prüfung des Geschäftsberichtes

1.1 Nationalrat

Die GPK-NR bestimmt an ihrer Sitzung im ersten Quartal des Jahres:

- welche Schwerpunkte die Vertikalen Sektionen setzen;
- welche Fragen die Horizontalen Sektionen prüfen (als Ersatz für die früheren Querschnittsthemen, mit denen sich alle Sektionen befassen mussten).

Die Sektionen beschränken ihre Arbeit in der Regel auf den Teil des Geschäftsberichtes, der über den Stand der Aufgabenerfüllung orientiert.

Die Leistungsübersicht kann Anlass zu Einzelfragen der Mitglieder sein, für die am Schluss der Sektionssitzung Zeit vorgesehen wird.

- Die Vertikalen Sektionen befassen sich mit der Aufgabenerfüllung in den einzelnen Politikbereichen.
- Die Horizontalen Sektionen befassen sich mit den Struktur- und Ablaufproblemen aus ihrem Themenbereich, auf die der Geschäftsbericht hinweist oder die sich im Laufe des Jahres gezeigt haben.

Die Kommission beschliesst an der Maisitzung, welche vertikalen und horizontalen Fragestellungen im Rat zur Sprache gebracht werden sollen.

1.2 Ständerat

Die Kommission behandelt den Geschäftsbericht an zwei Plenarsitzungen. An der ersten schlagen die Referenten oder Referentinnen der Vertikalen und Horizontalen Sektionen die Fragen vor, die bis zur zweiten Sitzung schriftlich beantwortet werden sollen. Zur mündlichen Erörterung mit dem Bundesrat werden in erster Linie Soll-Ist-Vergleiche zwischen Zielsetzungen und getroffenen Massnahmen ausgewählt.

2. Inspektionen

Beschliesst eine Kommission zu einem Thema im Rahmen des Jahresprogramms eine Inspektion, so beauftragt sie damit eine Sektion oder Arbeitsgruppe. Auf deren Anweisung trifft das Sekretariat die Vorabklärungen, die notwendig sind, um die Untersuchung effizient und zielgerecht durchzuführen. Inspektionen stützen sich in der Regel auf Verwaltungsberichte, Akten der Verwaltung oder Dritter, Anhörungen und allenfalls Expertisen.

Die Schlussfolgerungen werden in der Regel als Entwurf zum Schlussbericht dem zuständigen Departementsvorsteher zur Stellungnahme übermittelt. Diese wird im Bericht oder in einem Antrag dazu berücksichtigt.

Inspektionsberichte werden durch Beschluss der zuständigen Plenarkommission veröffentlicht, soweit der Bundesrat nicht Teile davon vertraulich erklärt (Art. 47bis Abs. 6 GVG).

3. Evaluationen

Beschliesst eine Kommission, zu einem Thema eine Evaluation durchzuführen, so beauftragt sie damit die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle.

Die zuständige Sektion legt der Plenarkommission bedeutungsvolle Entscheide, die im Verlaufe der Untersuchung notwendig werden, vor. Sektion und Sekretariat verfolgen den Verlauf der Evaluation, damit sie gestützt darauf der Kommission Bericht und Antrag zum Thema vorlegen können.

Die weiteren Modalitäten für die Arbeitsweise der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle werden in einem Arbeitskonzept festgehalten, das von den Plenarkommissionen zu verabschieden ist.

4. Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation

Die Geschäftsprüfungsdelegation konstituiert sich selbst und regelt ihre Arbeitsweise im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig. Sie sorgt dafür, dass die Geschäftsprüfungskommissionen und der Rat über das Ausmass, in dem sie die Kontrolle über Staatsschutz und Nachrichtendienst wahrnimmt, hinreichend informiert werden.

5. Dienststellenbesuche der Sektionen

Die Besuche der Sektionen bei ausgewählten Verwaltungsdiensten haben zum Zweck, das Gespräch mit der Verwaltung zu pflegen und Informationen aus der Verwaltung zu sammeln, die bei der Prüfung des Geschäftsberichtes nicht erhältlich waren. Der Aufwand beschränkt sich auf eine konzentrierte Dokumentation, eine Sektionssitzung und auf eine mündliche Berichterstattung in der Kommission, die allenfalls zu einem Brief an das zuständige Departement führt. Soll ein Dienststellenbesuch vertieft werden, braucht es einen Inspektionsbeschluss im Rahmen des Jahresprogramms.

6. Aufsichtseingaben

Eingaben zur Geschäftsführung, die offensichtlich unbegründet sind oder bei denen die Zuständigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen nicht gegeben ist, werden vom Sekretariat direkt beantwortet oder an die zuständige Instanz weitergeleitet.

Die anderen Eingaben werden dem Präsidenten oder der Präsidentin der zuständigen Sektion vorgelegt, der oder die über die weitere Behandlung entscheidet. Er oder sie kann die Eingabe direkt beantworten, der Plenarkommission unterbreiten oder im Rahmen der Sektion überprüfen.

7. Nachkontrollen

Alle Berichte und Briefe, mit denen Empfehlungen an den Bundesrat oder an ein Departement gerichtet werden, enthalten eine Frist für die Stellungnahme.

Das Sekretariat führt eine Terminkontrolle und sammelt auf das Ende jedes Jahres die verlangten Vollzugsberichte. Diese werden in der PVK vorgeprüft, wenn sich die Empfehlungen auf eine Evaluation stützen, sonst vom Sekretariat. Dabei wird – allenfalls nach Rücksprache mit der Verwaltung – für die Behandlung des nächsten Geschäftsberichtes ein Arbeitspapier erstellt, das der zuständigen Sektion dazu dient, im Gespräch mit dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin Forderungen und Massnahmen zu vergleichen. Gelangen Sektion und Plenarkommission zum Schluss, dass eine Vertiefung nötig ist, dann beschliessen sie die Durchführung einer erneuten Inspektion oder Evaluation.

8. Arbeitsplanung

Die Geschäftsprüfungskommissionen planen jährlich ihre Arbeit und verteilen die verfügbaren Kapazitäten auf die verschiedenen Kontrollformen.

Jedes Mitglied, jede Sektion oder Arbeitsgruppe und jede Kommission können der Koordinationsgruppe jederzeit ein Thema beantragen, das überprüft werden soll. Die Vorschläge werden auf einem Antragsblatt kurz begründet. Die Koordinationsgruppe sammelt diese Anträge und entwirft daraus ein Jahresprogramm, das sie an den Plenarsitzungen der Kommissionen im November zum Entscheid vorlegt. Anträge, die den Charakter einer Nachkontrolle zu früheren Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen tragen, werden zunächst der Prüfung des nächsten Geschäftsberichtes zugewiesen. Anträge, die sich zur Behandlung als Schwerpunkt bei der Prüfung des Geschäftsberichtes eignen, werden dafür vorgesehen.

Das Jahresprogramm legt fest:

- welches Gewicht den einzelnen Kontrollformen innerhalb der gesamten Kommissionsarbeit zukommen soll;
- welche Themen in welcher Form im kommenden Jahr zu behandeln sind;
- welche personellen und finanziellen Mittel dafür beansprucht werden.

Zu Anträgen, die neue Vorhaben für das laufende Planungsjahr vorschlagen, ist die Dringlichkeit ausführlich zu begründen. Die Koordinationsgruppe entscheidet, ob die beschlossene Prioritätenordnung geändert werden soll und wie das Jahresprogramm noch angepasst werden kann.

9. Sitzungsplan

Soweit möglich beschließen die Geschäftsprüfungskommissionen an ihren Novembersitzungen über die Nutzung der festen Sitzungstage, die ihnen im kommenden Jahr zugewiesen sind. Blockierte Daten, die von den Plenarkommissionen nicht beansprucht werden, können für Sektionssitzungen genutzt werden. Diese müssen auch auf Daten gelegt werden, die für andere Kommissionen reserviert sind. Bei unvermeidlichen Kollisionen wird erwartet, dass sich Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen in der anderen Kommission ersetzen lassen.

Die Plenarkommissionen tagen in der Regel einmal zwischen jeder Session und im Januar zu einem gemeinsamen Seminar.

Anhang 3

Ausbildungskonzept

Die Aus- und Fortbildung der Kommissionsmitglieder dient der Umsetzung des Leitbildes. Sie stützt sich auf Grundlagen, die in Kursen und Seminaren vermittelt werden, sowie auf die Auswertung der praktischen Arbeit in den Geschäftsprüfungskommissionen.

1. Ausbildung

Zu Beginn und nach der Mitte jeder Legislatur findet ein Einführungskurs für neue Kommissionsmitglieder statt. Er vermittelt die Grundkenntnisse über die Kompetenzen und Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommissionen.

2. Fort- und Weiterbildung

a. Jährliches Seminar

Zu Beginn jedes Jahres wird ein Seminar durchgeführt. Es vertieft die Kenntnisse, wertet Erfahrungen aus und erhöht die Wirksamkeit der Arbeitsweise. Typische Elemente des Seminars können sein:

- Kurs im Bereich der Verwaltungsanalyse (Organisation und Funktionsweisen der Verwaltung, Referat und Beispiele);
- Kurs im Bereich der Politikevaluation (Darstellung von Möglichkeiten und Problemen der Evaluation, Referat und Beispiele);
- Übung zur Umsetzung des Leitbildes der Geschäftsprüfungskommissionen (Rollenspiele zu konkreten Inspektionen anhand der Spielregeln des Leitbildes).

Das Seminar kann durch aktuelle Sachthemen ergänzt werden.

b. Begleitende Selbstkontrolle an der Arbeit

Die Kommissionen nehmen periodisch eine praxisbegleitende Auswertung ihrer Arbeit vor (Selbstkontrolle in den Plenarsitzungen aufgrund von Vorbereitungen durch die Koordinationsgruppe).

Anhang 4

Konzept für die Herausgabe einer Praxis der Geschäftsprüfungskommissionen

1. Umfang

In einer ersten Phase werden nur sämtliche veröffentlichten Empfehlungen aufgenommen (Bundesblatt und Amtliches Bulletin).

Sobald die Registratur des Sekretariates GPK auf EDV läuft, wird eine zweite Fassung mit vertraulichen Inhalten und solchen, die nur für den GPK-internen Gebrauch bestimmt sind (mit Zugriffsbeschränkung), geführt (Briefe an den Bundesrat).

2. Inhalt

- Empfehlungen in Inspektionsberichten;
- Forderungen, welche die Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen in ihren Referaten erheben;
- Kommissionsbeschlüsse, die als solche textlich in Protokollen oder Briefen festgehalten sind (u. U. nur in der vertraulichen Fassung);
- zu jedem Punkt wird eine kurze Begründung (aus dem Bericht, dem Brief oder dem Protokoll) geliefert.

3. Vorgehen

Entwurf durch das Sekretariat GPK, Genehmigung durch die jeweils zuständige Kommission, entweder mit der Verabschiedung des Geschäftes oder bei der Bereinigung des Jah-

resberichtes. Gleichzeitig wird entschieden, ob eine Aussage in die vertrauliche oder in die öffentliche Fassung gehört.

4. Publikation

Zunächst wird die Praxis als Übersicht dem Jahresbericht vorangestellt. Zusammen mit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle und den Parlamentsdiensten wird geprüft, ob neben dem Bundesblatt und dem Amtlichen Bulletin eine periodische Veröffentlichung (der GPK oder des Parlamentes) geschaffen werden soll.

Sobald die Praxis auf EDV genommen ist, wird die öffentliche Fassung in die Datenbank der Parlamentsdienste gespiesen und ist für Ratsmitglieder, Verwaltung und Presse zugänglich.

5. Nutzung

a. intern:

Kommissionsmitglieder und Sekretariat verfügen über eine Sammlung aller erfassten Empfehlungen. Die Sammlung wird systematisch gegliedert:

- entweder nach dem Staatskalender (Departemente und Bundesämter);
- oder nach der Systematischen Sammlung des Bundesrechts.

Die erste Variante verdient vorläufig den Vorzug, weil sie der traditionellen Arbeitsweise der GPK entspricht. Die zweite würde zu einer Überfüllung im Band I (Staat – Volk – Behörden) führen, vieles müsste doppelt erscheinen.

Je nach der Entwicklung der Systematik im Geschäftsbericht wird zu prüfen sein, ob diese Gliederung zu übernehmen ist.

b. extern:

Parlament, Verwaltung und die Medien sollen auf einfache Weise die Praxis der GPK nutzen können. Bei der Formulierung ist darauf zu achten, dass sinnvolle Stichworte verwendet und hervorgehoben werden (Bundesamt, Politikbereich, Bundesaufgabe, Thema); dazu gehören aussagekräftige Titel zu den Empfehlungen. Ein Schlagwortsystem soll den Zugang erleichtern.

Anhang 5

Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit

1. Grundsätze

Die Geschäftsprüfungskommissionen stehen im Dienst des Parlamentes und der Öffentlichkeit; sie haben einen Informationsauftrag.

Sie haben anderseits die Vertraulichkeit zu wahren, wo diese geboten ist.

Die Geschäftsprüfungskommissionen lassen sich beim Entscheid über die Veröffentlichung eines Berichtes von folgenden Grundsätzen leiten, die im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden müssen:

a. Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung

Die Geschäftsprüfungskommissionen vertreten den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung. Der Bundesrat hat gestützt darauf im Rahmen von Artikel 8 des Verwaltungsorganisationsgesetzes einen Informationsauftrag (vgl. GPK-NR, Information der Öffentlichkeit, AB 1982 N 640): Die Geschäftsprüfungskommissionen betrachten ihrerseits die Herstellung demokratischer Transparenz der Verwaltung als Teil ihrer Kontrollaufgabe.

b. Schutz der Leistungsfähigkeit der Verwaltung

Die Aufgabe der Verwaltung, Leistungen zu erbringen und Bundesaufgaben zu erfüllen, kann allerdings in Konflikt zum Öffentlichkeitsprinzip treten. Der Schutz der Leistungsfähigkeit kann insbesondere dann überwiegen, wenn folgende Interessen betroffen sind (sinkendes Gewicht des Schutzinteresses):

- Staatsgeheimnisse;
- Willensbildung des Bundesrates;
- effiziente Verwaltungsarbeit.

c. Schutz von Persönlichkeitsrechten

Dieser Schutz gilt für alle betroffenen Privatpersonen. Für Beamte und Beamtinnen gilt er in Fragen des Dienstverhältnisses.

2. Kriterien

a. Zum Grundsatz der Veröffentlichung von Berichten der GPK

Zugunsten einer Veröffentlichung sprechen folgende Merkmale eines GPK-Berichtes:

- politische oder rechtliche Grundsatzfrage (z. B. Geltungsbereich des Kriegsmaterialexportgesetzes);
 - Frage, die das Parlament bei der Ausübung seiner Kompetenzen beachten soll (z. B. demnächst hängiges Geschäft);
 - Frage, zu der die Entscheidungskompetenz des Bundesrates fraglich oder überprüfungsbedürftig ist (z. B. Satellitenrundfunk);
 - Auswirkung von Parlamentserlassen oder -beschlüssen (z. B. Stellenplafonierung);
 - Information für künftig betroffene Einzelpersonen (z. B. Vollzug des Asylrechts).
- Gegen die Veröffentlichung sprechen folgende Gesichtspunkte:

- Staatsgeheimnis;
- Persönlichkeitsschutz;
- fehlendes öffentliches Interesse (z. B. rein administrative, verwaltungsinterne Frage: Reorganisation einer Verwaltungsstelle).

b. Zum Zeitpunkt

Für eine rasche Publikation (vor der Stellungnahme des Bundesrates zum Detail):

- aktuelles Thema;
- rasche Veränderung der Lage;
- medienwirksame Ergebnisse der Geschäftsprüfungskommissionen;
- politisch umstrittenes Thema oder Ergebnis.

Für eine Publikation mit der ausführlichen Stellungnahme des Bundesrates:

- keine Aktualität;
- Grundlagendokument für spätere Auseinandersetzungen, das mit der Haltung des Bundesrates verglichen werden muss (Evaluationsstudien der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle);
- Vorliegen zahlreicher wichtiger Differenzen zum Bundesrat, die in seiner kurzen Stellungnahme nicht sinnvoll dargestellt werden können.

3. Zusammenarbeit mit den Medien

a. Die Geschäftsprüfungskommissionen nutzen neben ihren internen Grundlagen gezielt Hinweise der Medien, indem sie mit der Hilfe der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung und des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen:

- eine Presseauswertung vornehmen;
- die elektronischen Medien auswerten;
- gezielt Rückfragen bei Journalisten und Journalistinnen machen, die zu einem Thema der Kontrolle geschrieben haben.

b. Die Geschäftsprüfungskommissionen können die Medien über den Verlauf ihrer Arbeit informieren, indem sie:

- das Jahresprogramm öffentlich darstellen;
- Begründungen zu beschlossenen Inspektionen bekanntgeben;
- Zwischenentscheide zu Inspektionen und Evaluationen für die Medien aufbereiten;
- Machbarkeitsstudien zu geplanten Evaluationen herausgeben.

c. Die Geschäftsprüfungskommissionen erleichtern es den Medien, über ihre Ergebnisse zu berichten, indem sie:

- mediengerechte Dokumentationen erstellen;
- Pressemitteilungen verfassen;
- Pressekonferenzen durchführen.

d. Die Geschäftsprüfungskommissionen stehen den Medienvertretern und -vertreterinnen auf Anfrage für Auskünfte zur Verfügung, indem:

- die Kommissionspräsidenten und -präsidentinnen über Konzeption und Planung der Kontrolle sprechen können;
- die Sektionspräsidenten und -präsidentinnen und Referenten und Referentinnen nach folgenden Grundsätzen über Sachthemen orientieren können:

1. Ein Mitglied der Geschäftsprüfungskommissionen kann nur mit ausdrücklichem Auftrag namens einer Geschäftsprüfungskommission sprechen.

2. Neben den Sektionspräsidenten und -präsidentinnen können auch die Referenten und Referentinnen zur Information über ihren Bereich beauftragt werden.

3. Jeder Referent oder jede Referentin kann über die bisherige Praxis der Geschäftsprüfungskommission in seinem oder ihrem Bereich orientieren, soweit diese veröffentlicht ist.

4. Jeder Referent oder jede Referentin kann über das laufende oder geplante Vorgehen seiner oder ihrer Geschäftsprüfungskommission sprechen, ohne dabei inhaltliche Aussagen zu machen.

Anhang 6

Anforderungen an den Geschäftsbericht

Für den Geschäftsbericht sind Zielvorgaben zu formulieren, die die bisherige Kritik an den Geschäftsberichten des Bundesrates so konkretisieren, dass messbare Kriterien geliefert werden, an die sich der Bundesrat bei der Entwicklung des Geschäftsberichtes halten kann.

Der Geschäftsbericht ist in zwei Teile zu gliedern:

- eine Darstellung der wichtigsten Aufgaben der Bundesverwaltung und ihres Erfüllungsgrades (Soll-Ist-Vergleich mit Bezug auf die Legislaturplanung und die Jahresziele der Departemente und Ämter);
- eine Übersicht zu den Tätigkeiten der Verwaltung.

1. Stand der Aufgabenerfüllung

Hier ist der Geschäftsbericht in seiner formalen Gliederung auf die Schwerpunkte der Legislaturplanung auszurichten:

1. Aussenpolitik;
2. Sicherheitspolitik;
3. Forschung und Technologietransfer;
4. Bildung;
5. Arbeit;
6. Kultur;
7. Telekommunikation;
8. Umwelt;
9. Landschaft;
10. Verkehr;
11. Energie;
12. Soziale Sicherheit;
13. Gesundheit;
14. Finanzhaushalt;

Der Inhalt dieses Teils ist auf Legislatur- und Jahresziele auszurichten, die die Departemente und Ämter je für sich auf der Grundlage der Legislaturplanung zu erstellen haben.

Der Geschäftsbericht hat hier insbesondere die Zusammenhänge darzustellen, die innerhalb jener Politikbereiche bestehen, nach denen sich die Geschäftsprüfungskommissionen vertikal strukturiert haben: Staat und Behörden (institutionelle Fragen, Aussenpolitik, Militär, Justiz), Wirtschaftspolitik (Probleme von EVD und EFD), leistungsstaatliche Aufgaben und Kulturfragen (Sozialversicherung, Umwelt, Energie, Verkehr, Bildung, Wissenschaft, Forschung, Telekommunikation).

Der Geschäftsbericht hat hier in bezug auf die wichtigsten Aufgaben innerhalb der Politikbereiche der Legislaturplanung die Strukturelemente des Verwaltungshandelns hervorzuheben, nach denen sich die Geschäftsprüfungskommissionen horizontal organisiert haben: Führung, Information, Mitteleinsatz, Wirksamkeit.

2. Leistungsübersicht

Hier sind die Informationen, die die Ämter über ihre Tätigkeiten schon bisher wiedergegeben haben, gekürzt und womöglich in tabellarischer Form zur Verfügung zu stellen.

3. Gestaltung

Der Geschäftsbericht sollte ansprechender gestaltet werden; er bleibt aber ein Arbeitsmittel für die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen und weitere interessierte Leser. Er ist kein Instrument der Public Relations und braucht keine Fotografien oder Illustrationen.

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

Table des matières

1. But
2. Principes

3. Tâches
4. Cadre légal
5. Stratégie
6. Thèmes
7. Structure
8. Méthode de travail
9. Moyens
10. Annexes

Introduction

Au cours d'une période d'essai de trois ans, les Commissions de gestion se sont interrogées sur leur rôle et leur efficacité. Cette évaluation critique a amené les commissions à décider de se fixer des lignes directrices pour leur action.

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 fassent leurs des objectifs communs, une vision uniforme et une application conséquente des procédures.

Des lignes directrices sont l'outil adéquat pour assurer et asseoir cette unité.

Les présentes lignes directrices visent:

- à créer un instrument de conduite pour les travaux futurs des Commissions de gestion;
- à accroître l'efficacité du contrôle parlementaire de l'administration;
- à favoriser la constance dans les travaux et à la mettre en évidence à l'intention de l'administration et du public et
- à expliquer la méthode de travail des Commissions de gestion à l'administration, au Parlement et au public.

Dans ces lignes directrices, il y a un ordre hiérarchique qui va du but aux tâches, à la stratégie et aux thèmes en passant par les principes.

Notamment les thèmes, la stratégie et les tâches sont cependant interdépendants. En revanche, les chapitres concernant la structure et les moyens sont une simple énumération des données définies dans les autres chapitres.

1. But

Conformément à la constitution et à la loi (art. 85 ch. 11 cst.; art. 47ter s. LRC), les Commissions de gestion sont chargées d'exercer un contrôle sur le gouvernement et l'administration. Elles doivent notamment:

- faire ressortir la responsabilité démocratique du Conseil fédéral et de l'administration;
- évaluer les effets des activités du Conseil fédéral et de l'administration;
- engager avec le Conseil fédéral et l'administration un processus d'apprentissage réciproque.

On entend par:

- responsabilité démocratique: le devoir qui incombe au Conseil fédéral de justifier ses décisions devant le Parlement;
- évaluation des effets: l'appréciation portée par le Parlement sur le but et les effets de l'exécution de la loi;
- processus d'apprentissage: le fait de tirer les conséquences par la voie du dialogue de l'appréciation portée.

2. Principes

2.1 Principes observés par les Commissions de gestion pour l'interprétation de leur propre rôle

Il incombe aux Commissions de gestion d'exercer la haute surveillance sur le gouvernement et l'administration. Leur rôle est donc différent de celui du Conseil fédéral, à qui il appartient de surveiller l'administration fédérale et de prendre les décisions.

Dans leurs activités de contrôle, les Commissions de gestion respectent la règle selon laquelle celui-ci doit avoir lieu au niveau adéquat et porter sur des questions de principe. Elles examinent les principales questions touchant à l'application des lois ainsi que les décisions et procédures administratives qui font jurisprudence. Les cas d'espèce ont valeur d'exemple. Lors des contrôles qu'elles effectuent, les Commissions de gestion cherchent avant tout à déterminer les tendances; el-

les s'intéressent moins au cas d'espèce qu'aux leçons que l'on peut en tirer pour l'évolution future de la jurisprudence et des structures administratives.

Conformément à la loi, les Commissions de gestion doivent examiner et surveiller en détail l'activité de l'administration fédérale (art. 47ter al. 1 LRC). Pour effectuer ce contrôle permanent, elles n'attendent pas qu'une décision définitive soit prise dans une procédure administrative. Cependant, elles veillent à la séparation des pouvoirs et se conforment au principe de la non-ingérence dans les domaines qui relèvent de la compétence de décision du Conseil fédéral: la fonction de contrôle ne donne pas le droit de porter atteinte à la liberté et à la responsabilité de décision de la personne contrôlée. Les Commissions de gestion présentent leurs conclusions sous la forme de recommandations au Conseil fédéral ou sous celle d'interventions parlementaires. Les recommandations n'ont pas un caractère impératif; elles obligent cependant le Conseil fédéral à justifier les décisions qui s'en écartent.

Lors de leurs délibérations, les Commissions de gestion suivent le principe du consensus; elles s'efforcent de formuler les critiques et recommandations d'une manière qui soit acceptable pour tous les membres et convaincante vis-à-vis de l'extérieur. Cela n'empêche pas la commission, dans certains cas dûment motivés, de rendre public l'avis de la minorité.

Les contrôles effectués par les Commissions de gestion débouchent sur un dialogue avec le gouvernement et l'administration. Au sommet de la hiérarchie administrative, il y a le Conseil fédéral. C'est pourquoi l'exercice de la haute surveillance parlementaire doit être considéré comme un processus d'apprentissage.

Les Commissions de gestion décident en toute autonomie du genre de contrôle parlementaire de l'administration qu'elles entendent adopter et de la méthode qu'elles veulent appliquer. Dans le cas présent, autonomie veut dire que les Commissions de gestion ne choisissent pas leur structure ni leur méthode de travail en fonction des bases d'information, des structures et des méthodes de travail existantes de l'administration, mais qu'elles optent pour la forme la mieux adaptée à leur mandat.

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration exerce son action sur l'ensemble de l'administration, selon des critères uniques.

Les Commissions de gestion axent leurs activités sur l'intérêt public et veillent par principe à ce que les résultats de leurs travaux soient rendus publics.

2.2 Principes pour le contrôle du Conseil fédéral et de l'administration

Les Commissions de gestion contrôlent le Conseil fédéral et l'administration sous l'angle des principes suivants:

- la légalité de l'activité administrative (au sens de la conformité systématique de la pratique avec la norme);
- l'opportunité de l'activité administrative (notamment quant à la conformité de celle-ci avec le but recherché);
- le rendement de l'administration, dans le sens de l'efficacité et de l'adéquation des moyens mis en oeuvre par l'administration;
- l'efficacité de l'action de l'Etat (art. 4 al. 1 de la loi sur l'organisation de l'administration; art. 47sexies al. 2 LRC).

Le contrôle de la gestion doit s'effectuer conformément aux principes suivants:

Le Conseil fédéral a le droit et le devoir d'exercer la surveillance directe sur l'administration. Cette compétence de surveillance est accompagnée du pouvoir de donner des instructions; le Conseil fédéral est donc mieux à même de conduire l'administration que la haute surveillance. Dans les cas d'espèce, la surveillance examinée par le Conseil fédéral n'a pas la priorité sur la haute surveillance du Parlement.

La responsabilité du Conseil fédéral envers le Parlement l'oblige à rendre compte de sa gestion aux Commissions de gestion.

Cela présuppose que le Conseil fédéral assure la transparence de l'administration vis-à-vis des Commissions de ges-

tion. Il faut notamment qu'il organise l'activité de l'administration d'une manière telle qu'elle puisse être contrôlée (fixer des objectifs, établir des comparaisons entre les situations réelle et idéale) et qu'il fournisse aux Commissions de gestion les informations appropriées (cf. en annexe les exigences auxquelles doit répondre le rapport de gestion).

3. Tâches

Les Commissions de gestion ont les tâches suivantes:

- Contrôle de l'administration dans le but d'instaurer la confiance: Elles assurent la transparence des activités de l'administration et essaient ainsi de créer la confiance grâce aux contrôles.

- Apprentissage:

Les Commissions de gestion ont, avec le Conseil fédéral et l'administration, un dialogue qui doit leur permettre d'entamer un processus d'apprentissage et qui a pour but d'accroître la capacité des autorités de résoudre les problèmes.

- Coordination et vue d'ensemble:

Les Commissions de gestion s'efforcent d'avoir une vue d'ensemble politique sur les tenants et les aboutissants des activités de l'administration. Elles contribuent ainsi à une meilleure intégration de celles-ci dans la conduite des affaires de l'Etat.

4. Cadre légal

Les droits et les devoirs des Commissions de gestion sont réglés aux articles 47^{ter} et suivants de la loi sur les rapports entre les Conseils.

Les Commissions sont habilitées à demander en tout temps les renseignements utiles à toutes les autorités et à tous les services de l'administration fédérale sans égard au secret de fonction.

Si elles doivent interroger des fonctionnaires qui ne sauraient être considérés comme représentant leur service, les commissions entendent préalablement le Conseil fédéral puis, le cas échéant, lui demandent de lever l'obligation de réserve à laquelle est soumis le fonctionnaire concerné.

5. Stratégie

5.1 Principes directeurs

5.11 Principes directeurs pour les travaux des Commissions de gestion

Les Commissions de gestion fixent en toute indépendance:

- les critères pour leurs contrôles;
- leur structure interne;
- leur méthode de travail;
- les informations que l'administration doit leur fournir (rapport de gestion, etc.).

Les Commissions de gestion favorisent le processus d'apprentissage au moyen de la formation permanente et de la réflexion: contrôle continu des résultats des travaux des Commissions de gestion (autocontrôle).

Les Commissions de gestion cultivent le dialogue en leur sein et avec leurs interlocuteurs.

Les Commissions de gestion fixent les programmes de travail et les méthodes de travail pour leur activité (cf. sous chiffre 8 la méthode de travail des commissions de gestion).

5.12 Principes directeurs pour les rapports avec le Conseil fédéral et l'administration

Les Commissions de gestion favorisent le processus d'apprentissage de l'administration notamment:

- en opposant aux compétences et à la façon de penser d'une administration spécialisée le point de vue politique de l'autorité démocratique;
 - en subordonnant l'activité sectorielle de l'administration à la vue d'ensemble politique (questions relatives au but et à l'effet);
 - en mettant en regard la structure verticale de l'administration et la structure horizontale de la commission.
- Dans la mesure du possible, les Commissions de gestion essaient de parvenir à une entente avec le Conseil fédéral et l'administration plutôt que d'en arriver à l'affrontement.

Pour l'évaluation de l'activité du Conseil fédéral et de l'administration, les recommandations et critères des Commissions de gestion renforcent l'effet des directives et des normes de caractère général.

Cependant, les Commissions de gestion ont mis au point pour la haute surveillance un style qui leur permet de contrôler sans empiéter sur le pouvoir de décision du Conseil fédéral. Elles s'abstiennent d'ordonner quoi que ce soit au Conseil fédéral; en revanche, elles l'obligent à justifier sa manière de faire.

5.13 Principes directeurs pour les rapports avec le Parlement et le public

Les Commissions de gestion favorisent la transparence de leurs propres travaux et celle de l'administration à l'égard du public.

Les Commissions de gestion favorisent l'utilisation des résultats de leurs travaux par le Parlement (p. ex. dans les travaux législatifs présents ou futurs).

Les Commissions de gestion coordonnent leurs travaux avec les travaux semblables d'autres commissions permanentes.

5.2 Mesures

Les Commissions de gestion favorisent la réflexion interne sur leur mission et leur fonctionnement en faisant superviser les résultats de leur travail de contrôle par un groupe de coordination des deux commissions.

Les Commissions de gestion veulent faire preuve de davantage de professionnalisme grâce à la formation et au perfectionnement (cf. en annexe le projet pour la formation), à la planification systématique de leurs travaux et au développement de l'infrastructure dont elles disposent.

Dans le choix de leurs structures et de leurs méthodes de travail, les Commissions de gestion vouent une grande attention au renforcement de l'aspect stratégique du contrôle exercé sur l'administration:

- elles créent des sections qui examinent des domaines politiques connexes (méthode de l'appréciation verticale). Celles-ci examinent avant tout le management politique en effectuant des contrôles d'efficacité et en encourageant le processus d'apprentissage au sein de l'administration;
- elles créent des sections qui embrassent l'administration en tant que tout (méthode de l'appréciation horizontale). Dans leurs rapports avec le Conseil fédéral et l'administration, elles appliquent la méthode de l'appréciation globale en examinant des questions qui se posent d'une façon semblable dans tous les secteurs de l'administration (cf. ci-dessous les chiffres 7 et 8).

Les Commissions de gestion contribuent à affermir la confiance du public en l'administration en effectuant des contrôles plus rigoureux chaque fois que cela se révèle nécessaire.

Les Commissions de gestion renforcent l'effet de leurs travaux sur le public par un travail médiatique continu:

- elles veillent à une présentation des résultats des contrôles qui réponde aux besoins des médias (cf. en annexe les principes de la politique d'information);
- elles publient sous une forme concise les résultats essentiels de leurs contrôles.

6. Thèmes de la haute surveillance

6.1 Trois orientations thématiques

La haute surveillance peut porter sur tous les objets et domaines soumis à la surveillance du Conseil fédéral; elle se distingue cependant de celle-ci par des questions et des critères d'appréciation spécifiquement parlementaires, qui découlent des objectifs, des principes et de la stratégie des Commissions de gestion.

Les orientations thématiques des Commissions de gestion sont:

a. l'accomplissement des tâches de la Confédération:

- appréciation de l'activité de l'administration sur la base de la législation et
- appréciation de la législation, basée sur les effets des activités de l'administration;

- b. l'appréciation portée sur l'administration en tant que tout (méthode de l'appréciation horizontale);
- c. le contrôle dans le but d'instaurer la confiance.

6.2 Critères pour le choix des thèmes

6.21 Le principe du contrôle systématique par sondages

Les Commissions de gestion fixent les points forts de leur programme le travail. Ce faisant, elles évitent qu'il n'y ait, à long terme, des lacunes dans les contrôles.

Les points forts sont choisis sur la base des critères suivants:

- a. Lors des contrôles portant sur l'accomplissement des tâches de la Confédération (cf. ch. 6.1 let. a):

- le critère de l'intérêt public:

Les Commissions de gestion assument la défense des intérêts des citoyens et du public à l'égard de l'administration:

- en défendant l'intérêt général;
- en étudiant les problèmes à long terme de l'administration;
- en se portant garantes de la protection des minorités face à l'administration;
- en tirant les enseignements des requêtes adressées à l'autorité de surveillance.

- la découverte de points faibles et de carences:

Les Commissions de gestion examinent les points faibles et carences supposés dans la législation et dans l'exécution par l'administration;

- la protection de l'administration contre des attaques injustifiées;

- le contrôle de l'efficacité de la législation et de l'exécution;
- les suivis relatifs à des inspections antérieures.

- b. Lors de l'appréciation de l'administration en tant que tout (contrôle des fonctions horizontales; cf. ch. 6.1 let. b);

- la conduite (y compris la planification et le controlling);

- la circulation interne de l'information (y compris les problèmes de coordination de l'administration, l'organisation des projets, etc.);

- les moyens mis en œuvre (personnel, organisation, moyens matériels);

- l'efficacité, à savoir l'action en retour des effets de l'activité de l'administration sur le législateur.

6.22 Contrôle fondé sur l'établissement de rapport de confiance. Principes (cf. ch. 6.1 let. c)

Lorsque le contrôle est destiné avant tout à créer la confiance dans un secteur de l'administration, il faut décider si c'est une section (ou groupe de travail) ou la délégation des Commissions de gestion qui doit l'effectuer. Ordinairement, c'est la section.

Pour l'intervention de la Délégation des Commissions de gestion, en dehors de ses tâches permanentes, c'est le principe de la proportionnalité qui est applicable (cf. art. 47quinquies LRC):

- Les Commissions de gestion font intervenir la délégation selon le principe de la subsidiarité par rapport au travail des sections.

- Conformément au principe de la nécessité, les Commissions de gestion mandatent la délégation notamment lorsque l'on refuse de fournir à la section compétente certains renseignements qui sont nécessaires pour pouvoir juger d'une question qui fait l'objet de l'inspection. C'est alors la délégation qui procède aux investigations nécessaires, en lieu et place de la section.

- Les Commissions de gestion définissent d'une façon précise le mandat de la délégation et la chargent de clarifier des questions concrètes.

6.23 Décision de procéder à une inspection: principes

Les commissions doivent dûment motiver, en se fondant sur les lignes directrices, chaque décision de procéder à une inspection.

Il faut examiner dans chaque cas si, dans le cadre de la répartition des tâches avec le Conseil fédéral, le thème choisi a déjà été ou doit encore être traité par un autre organe dont le contrôle précède l'exercice de la haute surveillance sur l'administration.

Lors de chaque inspection, il faut analyser les interventions parlementaires qui ont trait au thème choisi.

Lors de chaque inspection, on utilisera les comptes rendus des médias sur ce thème:

- comme motif pour fixer un point fort;
- comme occasion d'attirer l'attention sur des questions concrètes;
- comme problème pour ce qui est du caractère confidentiel de l'inspection.

Lors du choix des thèmes d'inspection, il faut utiliser les requêtes à l'autorité de surveillance comme source d'information.

7. Structure

Chacune des Commissions de gestion doit, en partant des tâches à remplir et de la stratégie adoptée, orienter sa structure vers quatre fonctions:

- la conduite interne de la Commission de gestion;
- le processus d'apprentissage, dans l'optique de l'accomplissement des tâches de l'Etat (dans le sens vertical, en suivant en quelque sorte la structure 'ligne' de l'administration);
- le processus d'apprentissage, dans l'optique des questions horizontales qui se posent à l'intérieur du système administratif;
- l'établissement de la confiance au moyen du contrôle.

Les deux volets du processus d'apprentissage exigent que ce soient les sections permanentes de chacune des commissions qui s'occupent non seulement de toutes les tâches de l'Etat, mais encore de toutes les questions horizontales importantes (organisation matricielle). Cela implique les structures suivantes:

1. Commission;
2. Présidents des commissions;
3. Groupe de coordination;
4. Conférence des présidents de section (Conseil national);
5. Sections verticales;
6. Sections horizontales;
7. Groupes de travail;
8. Délégation des Commissions de gestion

8. Méthode de travail (cf. en annexe les détails concernant la méthode de travail des Commissions de gestion)

Les Commissions de gestion répartissent et planifient leurs travaux conformément aux principes énoncés dans les présentes lignes directrices. A cet effet, elles fixent des priorités, établissent des programmes annuels et mettent au point des méthodes de travail.

Pour une période donnée, la qualité des contrôles passe avant leur nombre.

8.1 Formes du contrôle de l'administration

Les Commissions de gestion remplissent leur tâche sous les formes suivantes:

- examen du rapport de gestion;
- visite des sections aux services;
- inspections;
- évaluations;
- investigations de la Délégation des Commissions de gestion;
- traitement des requêtes à l'autorité de surveillance;
- suivis.

Pour ce qui est du rapport de gestion, les Commissions de gestion font office, pour leur conseil, de commission chargée de l'examen préalable.

Les visites des sections aux services servent à l'information des sections par la direction de l'office compétent.

Les inspections sont des examens approfondis que les commissions effectuent elles-mêmes (par leurs sections et avec l'aide du secrétariat).

Les évaluations consistent dans l'examen des tâches ainsi que dans le contrôle de l'exécution et de l'efficacité auxquels procèdent les Commissions de gestion en règle générale avec le concours de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration.

Les investigations de la Délégation des Commissions de gestion ont lieu dans les domaines du service de renseignements et de la protection de l'Etat ainsi que là où les Commissions de gestion ne peuvent assumer leur tâche qu'en usant du droit à l'information dont jouit la délégation.

Les requêtes à l'autorité de surveillance indiquent l'existence éventuelle de carences de l'administration et sont examinées séparément ou dans le cadre des autres contrôles.

Lors des suivis, on vérifie si les recommandations des Commissions de gestion ont été suivies et aussi, le cas échéant, si l'effet voulu a été atteint.

8.2 Priorités

Les Commissions de gestion déterminent les thèmes qu'elles entendent traiter. Périodiquement, elles classent ces thèmes en deux catégories: ceux qu'elles examineront en même temps que le rapport de gestion et ceux qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi ou d'une visite des sections aux services.

Pour le traitement du rapport de gestion comme pour l'exécution d'examens approfondis et pour les visites des sections aux services, elles fixent, en se fondant sur les présentes lignes directrices, des priorités selon l'importance et le degré d'urgence des questions à traiter.

8.3 Programmes annuels

Au cours du dernier trimestre de chaque année, les Commissions de gestion établissent un programme de travail commun pour l'année suivante. Elles choisissent les thèmes en fonction des priorités, en tenant compte de la capacité des sections, du secrétariat et de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration. Pour chaque thème, on choisit la forme de contrôle parlementaire qui correspond aux questions posées et à la dépense de temps qui est prévue.

Le groupe de coordination organise son secrétariat de telle manière que celui-ci soit à même de faire face à des événements graves imprévus.

D'autres projets, non prévus dans le programme annuel pour l'année courante, doivent être soumis au groupe de coordination, avec un exposé des motifs spécial. Ledit groupe propose aux commissions de se prononcer à nouveau sur les priorités.

8.4 Manière de procéder

En règle générale, les Commissions de gestion travaillent selon l'une des méthodes suivantes:

- débat ouvert (visite d'un rapporteur membre de la CdG-CN);
- recherche et analyse systématiques d'informations;
- examen approfondi (évaluations, inspections);
- visites aux services.

Le débat ouvert est utilisé avant tout pour l'examen du rapport de gestion et pour les visites de services de l'administration que certains membres font dans les offices qui leur ont été attribués pour qu'ils fassent rapport.

La recherche et l'analyse systématiques d'informations s'appliquent aux thèmes choisis comme points forts et aux questions relatives au rapport de gestion qui touchent à plusieurs domaines, ainsi qu'aux visites des sections aux services. Le secrétariat rédige à cet effet des documents de travail, des listes de questions et des projets de rapport.

Les examens approfondis sont effectués sous la forme de l'inspection, qui peut d'ailleurs déboucher sur une évaluation.

Les inspections sont faites par les sections mêmes. Le secrétariat les prépare et aide les sections dans leur travail. Pour les évaluations, l'organe parlementaire de contrôle de l'administration commence en général par faire une étude de faisabilité et la soumet aux sections, avant que l'étude principale soit commencée. La section surveille celle-ci lorsque cela paraît judicieux et en analyse les résultats. Elle soumet ses conclusions, avec un rapport complémentaire écrit, à la commission compétente.

Les suivis peuvent s'effectuer de différentes manières:

– en règle générale, ils se font dans le cadre de l'examen du rapport de gestion (dans une discussion libre);

– la section compétente peut charger le secrétariat ou l'organe parlementaire de contrôle de l'administration d'effectuer certains travaux préliminaires (recherche et analyse systématiques des informations);

– après avoir traité, en même temps que le rapport de gestion, un thème soumis à un suivi, la section peut proposer de procéder à une nouvelle inspection ou à une nouvelle évaluation de ce thème.

La proposition d'une visite des sections aux services ou d'une inspection au sujet de tel thème doit être dûment motivée. Le groupe de coordination examine, avec l'aide du secrétariat, de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration et, de la section compétente, s'il faut ajouter ce thème au programme annuel et sous quelle forme.

Le secrétariat et l'organe parlementaire de contrôle de l'administration développent pour leur travail des moyens auxiliaires d'ordre méthodologique.

9. Moyens

9.1 Moyens internes

Pour accomplir leur tâche, les Commissions de gestion ont à leur disposition deux organes:

Le secrétariat prête son aide aux commissions et aux sous-groupes dans toutes leurs tâches. Il travaille, dans le cadre des présentes lignes directrices, selon les instructions du président compétent dans le cas d'espèce. Il soumet au groupe de coordination les problèmes importants relatifs aux travaux de la commission.

La structure organisationnelle du secrétariat doit permettre à celui-ci de remplir les fonctions suivantes:

- assister la commission;
- assister les présidents des commissions;
- assister le groupe de coordination;
- assister la Délégation des Commissions de gestion;
- assister les Sections verticales et horizontales;
- coordonner les rapports avec l'organe parlementaire de contrôle de l'administration;
- pourvoir à la documentation et au soutien informatique;
- rédiger les procès-verbaux;
- assurer les travaux de secrétariat.

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration effectue, sur la base d'un programme annuel ou de mandats spécifiques particuliers des commissions, des travaux que celles-ci ou leurs sous-groupes ne sont pas à même d'effectuer eux-mêmes, notamment parce que cela exige des connaissances techniques spécifiques.

Ses tâches consistent principalement:

- à procéder à des évaluations de l'efficacité;
- à examiner les tâches de la Confédération;
- à contrôler comment l'administration remplit sa tâche.

Les Commissions de gestion veillent à ce qu'il y ait un bon équilibre entre les tâches du secrétariat et de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration d'une part et les moyens en personnel et les moyens matériels et financiers disponibles d'autre part (planification des travaux et établissement de priorités; budget).

9.2 Aide externe

Dans la mesure du possible, les Commissions de gestion utilisent d'autres formes d'aide:

- les travaux des autres services du Parlement (centre de documentation, services spécialisés des autres commissions);
- le recours à des experts.

10. Annexes

1. La structure des Commissions de gestion
2. La méthode de travail des Commissions de gestion
3. Projet pour la formation
4. Projet pour la publication d'un recueil des travaux des Commissions de gestion
5. Principes de la politique d'information
6. Exigences auxquelles doit satisfaire le rapport de gestion

*Annexe 1**La structure des Commissions de gestion**1. Remarque préliminaire*

La structure des Commissions de gestion est axée sur les quatre fonctions suivantes:

- conduite interne des Commissions de gestion;
- processus d'apprentissage en fonction des tâches de l'Etat;
- processus d'apprentissage en fonction des questions horizontales au sein du système administratif;
- établir la confiance par le contrôle.

Pour remplir ces quatre fonctions, il est prévu de créer un Groupe de coordination des deux Commissions de gestion, de former des sections verticales (tâches) et des sections horizontales (questions pluridisciplinaires) et de créer une Délégation des Commissions de gestion.

Les deux fonctions qui sont axées sur le processus d'initiation présupposent que soit créée au sein des Commissions de gestion une structure matricielle, qui permette de lier entre eux le contrôle des tâches de l'Etat d'une part et les questions horizontales du système administratif d'autre part.

La structure matricielle a pour conséquence que chaque membre de la commission devrait faire partie d'une section verticale et d'une section horizontale, afin que:

- lors de l'examen des tâches de la Confédération, l'aspect horizontal soit mis en évidence; et que
- lors de l'examen des questions horizontales, il soit possible de tenir compte des problèmes qui apparaissent lors de l'exécution des tâches de la Confédération.

C'est pourquoi il devrait y avoir dans chaque section verticale un membre de chacune des sections horizontales et dans chaque section horizontale un membre de chacune des sections verticales.

En règle générale, on est membre pendant deux ans au moins d'une même section.

2. Présidents des commissions

Les présidents des commissions président les commissions. Ils sont membres du groupe de coordination, qu'ils président alternativement.

Ils dirigent, coordonnent et supervisent le secrétariat et l'organe parlementaire de contrôle de l'administration.

Ils veillent à ce que les membres des commissions ne s'occupent pas de dossiers liés à leurs intérêts, notamment politiques.

*3. Groupe de coordination**3.1 Tâche*

Le Groupe de coordination doit développer les lignes directrices des CG dans l'esprit dans lequel celles-ci entendent conduire leur action.

Le Groupe de coordination est responsable du contrôle de la propre efficacité des commissions de gestion.

Le Groupe de coordination établit un plan de travail pour les Commissions de gestion.

Le Groupe de coordination établit un programme annuel pour l'organe parlementaire de contrôle de l'administration.

3.2 Composition

Le Groupe de coordination compte huit membres, à savoir quatre de chaque conseil. Il se compose du président et du vice-président des deux Commissions de gestion ainsi que d'un président d'une section verticale et horizontale de l'une et l'autre des commissions.

La présidence est assurée par le président de la commission dont le conseil est prioritaire, au cours de l'année courante, pour l'examen du rapport de gestion.

*4. Sections verticales**4.1 Tâches*

Les Sections verticales contrôlent les activités de l'administration selon les tâches de l'Etat. Il est prévu d'instituer les trois sections suivantes:

Section 1: Etat (questions institutionnelles, politique étrangère, armée, justice).

Cette section s'occupe de toutes les tâches de la Chancellerie fédérale, du DFAE, du DFJP et du DMF.

Section 2: Politique économique (y compris le budget).

Cette section s'occupe de toutes les tâches du DFEP et du DFF.

Section 3: L'Etat prestataire de services (assurances sociales, santé publique, énergie, environnement, transports, formation, science, recherche, télécommunications).

Cette section s'occupe des tâches relevant du DFI et du DFTCE.

4.2 Composition

Comme jusqu'ici, la liste des membres est établie sur la base d'un questionnaire où chacun indique ses préférences. Chaque membre peut faire partie d'une section verticale et d'une section horizontale.

a. Conseil national:

Deux sections comptent chacune huit membres et une section en compte neuf.

Afin d'assurer un équilibre, six à huit députés devraient être membres chacun d'une section horizontale, et cinq ou six peuvent participer à la section horizontale de leur choix.

b. Conseil des Etats:

Les sections comprennent chacune quatre membres, sauf une qui en compte cinq.

*5. Sections horizontales**5.1 Tâches*

Les Sections horizontales examinent les principaux aspects du déroulement des activités de l'Etat. L'organisation suit ici les éléments structurels, qui sont communs à toutes les activités de l'administration, le choix se portant notamment sur ceux dont on sait par expérience qu'ils posent des problèmes particuliers dans l'administration:

Section 1 (Direction): Elle contrôle l'administration sous l'angle du processus de conduite: le management des tâches publiques, y compris la planification, le controlling, l'information et la coordination.

Elle examine l'administration en tant que véhicule de l'information – à l'intérieur de celle-là aussi bien que vers l'extérieur – y compris les problèmes de coordination entre les offices et les départements ainsi que les problèmes concernant l'organisation de projets destinés à résoudre des problèmes supradépartementaux et interdépartementaux.

Section 2 (Ressources): Elle contrôle si le personnel, l'organisation et les moyens matériels mis en oeuvre par l'administration répondent au but recherché.

Section 3 (Efficacité): Elle contrôle les activités de l'administration et leurs effets – p. ex. la réglementation de domaines touchant à la société –, l'importance de ceux-ci pour la société ainsi que la répercussion de ces effets sur le législateur.

5.2 Composition

a. Conseil national: Sept membres par section; une section avec huit membres. Trois membres de chaque section devraient chacun faire partie de l'une des trois sections verticales.

b. Conseil des Etats: Les sections comprennent chacune trois membres, une en compte quatre.

6. Conférence des présidents de section (Conseil national)

Elle planifie et contrôle l'examen du rapport de gestion par la commission du Conseil national et par le conseil.

7. Groupes de travail

Ils examinent des questions spécifiques. En règle générale, ils sont formés par l'élargissement d'une section existante, éventuellement en y incluant des membres d'une section de l'autre conseil.

*8. Délégation des Commissions de gestion**8.1 Tâches*

La Délégation des Commissions de gestion est chargée par la loi d'exercer le contrôle dans des domaines particuliers couverts par le secret. Lorsque cela se révèle nécessaire, elle effectue en outre, sur mandat des deux Commissions de gestion, des contrôles renforcés dans certains secteurs de l'administration.

8.2 Composition

La Délégation des Commissions de gestion se compose de trois membres de chacune des deux commissions, qui sont en outre.

8.3 Lignes directrices

La Délégation des Commissions de gestion se fixe des lignes

directrices qu'elle fait approuver par les Commissions de gestion.

Annexe 2

La méthode de travail des Commissions de gestion

Les travaux des Commissions de gestion revêtent diverses formes de contrôle de l'administration, qui diffèrent non seulement par leur objet mais également par leur déroulement; toutes sont intégrées dans un programme annuel des Commissions de gestion.

1. L'examen du rapport de gestion

1.1 Conseil national

Lors de sa séance du premier trimestre de l'année, la CdG-CN décide:

- quels sont les points forts à fixer par les sections verticales;
- quelles sont les questions qui doivent être examinées par les sections horizontales (en lieu et place des thèmes touchant à plusieurs domaines, qui devaient autrefois être traités par toutes les sections).

En règle générale, les sections se bornent à examiner la partie du rapport de gestion qui donne des informations sur l'état d'avancement de l'exécution des tâches.

La vue d'ensemble des résultats peut susciter de la part des membres des questions particulières, pour lesquelles on a prévu du temps à la fin de la séance de la section.

- Les sections verticales s'occupent de l'exécution des tâches dans les différents domaines politiques;
- Les sections horizontales s'occupent des problèmes de structure et de déroulement touchant aux thèmes qui sont de leur ressort, qui sont signalés dans le rapport de gestion ou qui sont apparus au cours de l'année.

Lors de la séance qui a lieu au mois de mai, la commission décide quelles sont les questions verticales et horizontales qui seront discutées au sein du conseil.

1.2 Conseil des Etats

La commission traite le rapport de gestion au cours de deux séances plénières. Lors de la première d'entre elles, les rapporteurs des sections verticales et horizontales proposent les questions auxquelles une réponse écrite devra être donnée d'ici à la seconde séance. Pour la discussion avec le Conseil fédéral, on choisira en premier lieu les comparaisons entre l'état théorique et l'état réel.

2. Inspections

Lorsqu'une commission décide d'effectuer une inspection sur un thème déterminé dans le cadre du programme annuel, elle la confie à une section ou un groupe de travail. Le secrétariat effectue, sur les instructions de celle-ci, les travaux préliminaires qui sont nécessaires pour pouvoir effectuer l'inspection de façon efficace et adéquate. Pour les inspections, on s'appuie en règle générale sur des rapports de l'administration, des documents de l'administration ou de tiers, des auditions ou des expertises.

Les conclusions sont transmises en règle générale au chef de département compétent sous la forme de thèses ou comme projet de rapport final, pour qu'il fasse part de ses observations. Il est tenu compte de celles-ci dans le rapport ou dans une proposition ad hoc.

Les rapports d'inspection sont publiés sur décision de la commission plénière compétente, dans la mesure où le Conseil fédéral ne déclare pas que certaines parties d'un rapport sont soumises au secret (art. 47bis al. 6 LRC).

3. Evaluations

Lorsqu'une commission décide de procéder à une évaluation, elle mandate à cet effet l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration.

La section compétente soumet à la commission plénière les décisions importantes qui s'avèrent nécessaires en cours de contrôle. La section et le secrétariat suivent le déroulement de l'évaluation, afin de pouvoir, en s'appuyant sur celle-ci, présenter à la commission un rapport et des propositions au sujet de ce thème.

Les autres modalités régissant la manière de travailler de l'organe parlementaire de contrôle sont fixées dans un projet méthodologique, qui doit être approuvé par les commissions plénières.

4. Investigations de la Délégation des Commissions de gestion

La Délégation des Commissions de gestion se constitue elle-même et règle de façon autonome sa manière de travailler. Elle veille à ce que les Commissions de gestion et le Conseil soient informés d'une manière satisfaisante de l'étendue de ses contrôles dans les domaines de la protection de l'Etat et du service de renseignements.

5. Visites des sections aux services

Les visites des sections à certains services de l'administration ont pour but d'entretenir un dialogue avec l'administration et de recueillir auprès de l'administration des informations qui n'étaient pas disponibles lors de l'examen du rapport de gestion. La section se borne à se procurer une documentation condensée, à tenir une séance et à présenter un rapport oral dans le cadre de la commission, qui peut, le cas échéant, déboucher sur une lettre au département compétent. Si la visite d'un service doit être approfondie, il faut pour cela une décision d'effectuer une inspection dans le cadre du programme annuel.

6. Requêtes à l'autorité de surveillance

En ce qui concerne les requêtes qui sont manifestement dénuées de fondement ou qui ne relèvent pas de la compétence des Commissions de gestion, le secrétariat y répond directement ou les transmet à l'autorité compétente.

Les autres requêtes sont soumises au président de la section compétente, qui décide de la marche à suivre. Il peut répondre directement à une requête, la soumettre à la commission plénière ou entreprendre les recherches appropriées dans le cadre de la section.

7. Suivis

Tous les rapports et lettres par lesquels des recommandations sont adressées au Conseil fédéral ou à un département contiennent un délai pour la prise de position du gouvernement.

Le secrétariat tient un contrôle des délais et recueille pour la fin de chaque année les rapports d'exécution demandés. Ceux-ci font l'objet d'un examen préalable par l'OPCA, lorsque les recommandations se fondent sur une évaluation, sinon par le secrétariat. En vue de l'examen du prochain rapport de gestion, on établit alors – après avoir pris langue avec l'administration – un document de travail qui permettra à la section compétente de mettre en comparaison les demandes formulées et les mesures prises lors de l'entretien qu'elle aura avec le chef ou la cheffe du département. Si la section et la commission plénière arrivent à la conclusion qu'il est nécessaire de procéder à un examen plus approfondi, elles décident d'effectuer une nouvelle inspection ou une nouvelle évaluation.

8. Planification des travaux

Les Commissions de gestion planifient chaque année leurs travaux et les répartissent entre les différentes formes de contrôle en fonction des capacités disponibles.

Chaque membre, chaque section ou groupe de travail et chaque commission peuvent proposer au Groupe de coordination un thème à examiner. Les propositions seront brièvement motivées sur une formule de proposition. Le Groupe de coordination rassemble ces propositions et établit en partant de celles-ci un programme pour l'année, qu'il soumet au mois de novembre aux commissions réunies en séance plénière, pour décision. Les propositions qui ont le caractère d'un suivi relatif à des recommandations antérieures des Commissions de gestion sont dans un premier temps jointes à l'examen du prochain rapport de gestion. Les propositions qui conviennent à un traitement comme point fort lors de l'examen du rapport de gestion sont prévues pour cela.

Le programme annuel définit:

- le poids qui doit revenir aux différentes formes de contrôle dans le cadre de l'ensemble des travaux de la commission;
- quels sont les thèmes qui devront être traités au cours de l'année prochaine et sous quelle forme; et
- quels sont les moyens en personnel et financiers qui devront être mis en oeuvre à cet effet.

Pour les propositions qui prévoient de nouveaux projets pour l'année de planification en cours, le caractère urgent doit être

motivé d'une manière circonstanciée. Le Groupe de coordination examine si l'ordre de priorité doit être changé et comment il est encore possible de modifier le programme de l'année. La décision y relative doit être prise par les deux Commissions de gestion. Dans les cas urgents, la décision peut être prise par voie de correspondance.

9. Planification des séances

Dans la mesure du possible, les Commissions de gestion décident lors de leurs séances du mois de novembre de l'utilisation des jours de séance fixes qui leur sont attribués pour l'année suivante. Les dates bloquées qui ne sont pas prises par les commissions plénières peuvent être utilisées pour des séances de section. Celles-ci peuvent également être fixées à des dates qui sont réservées pour d'autres commissions. Lorsqu'il y a des collisions de dates, qui sont inévitables, on peut espérer que les membres des Commissions de gestion se feront remplacer dans l'autre commission.

En règle générale, les commissions plénières siègent une fois entre chaque session et en janvier pour un séminaire commun.

Annexe 3

Projet pour la formation

La formation et le perfectionnement des membres des commissions servent à la mise en oeuvre des lignes directrices. Ils se fondent sur des principes, qui sont enseignés dans des cours et des séminaires, ainsi que sur l'analyse du travail pratique au sein des Commissions de gestion.

1. Formation

Au début et au milieu de chaque législature, un cours d'introduction a lieu pour les nouveaux membres des commissions. Il donne à ceux-ci les connaissances de base concernant les compétences et la méthode de travail des Commissions de gestion.

2. Perfectionnement et formation continue

a. Séminaire annuel

Au début de chaque année, il est organisé un séminaire. Il sert à approfondir les connaissances, à analyser les expériences et accroître l'efficacité des méthodes de travail. Des éléments typiques du séminaire peuvent être:

- Un cours dans le domaine de l'analyse de l'administration (organisation et fonctionnement de l'administration, exposé et exemples);
- Un cours dans le domaine de l'évaluation politique (présentation des problèmes de l'évaluation et des possibilités offertes par celle-ci);
- Un exercice pour la mise en oeuvre des lignes directrices des Commissions de gestion (exercice des divers rôles concernant des inspections concrètes, sur la base des règles énoncées dans les lignes directrices).

Le séminaire peut être complété par des thèmes tirés de l'actualité.

b. Autocontrôle des commissions

Les commissions procèdent périodiquement à une analyse de leurs activités, sous l'angle de la pratique (propre contrôle au cours des séances plénières, s'appuyant sur les travaux préparatoires effectués par le Groupe de coordination).

Annexe 4

Projet pour la publication d'un recueil des travaux des Commissions de gestion

1. Délimitation

Dans un premier temps, on fera figurer dans ce recueil uniquement l'ensemble des recommandations publiées (Feuille fédérale et Bulletin officiel).

Dès que le secrétariat des Commissions de gestion sera informatisé, il sera publié une deuxième version comportant des documents confidentiels ou réservés à l'usage interne des CdG, avec accès limité (lettres au Conseil fédéral).

2. Contenu

- Recommandations figurant dans les rapports d'inspection;
- demandes formulées par les présidents des commissions dans leurs rapports;
- décisions des commissions, qui figurent textuellement en

tant que telles dans des procès-verbaux ou des lettres (le cas échéant, seulement dans la version confidentielle);

- chaque point est accompagné d'un bref exposé des motifs (tiré du rapport, de la lettre ou du procès-verbal; cf., à titre de modèle, les principes directeurs pour le rapport annuel 1990).

3. Manière de procéder

Etablissement du projet par le secrétariat des CdG, approbation par la commission compétente, soit lors de l'examen de l'objet, soit lors de la mise au point du texte du rapport annuel. La commission décide en même temps si telle déclaration doit figurer dans la version confidentielle ou dans la version publique.

4. Publication

En premier lieu, la liste des travaux figure en tête du rapport annuel, sous la forme d'une vue d'ensemble. On examinera, de concert avec l'organe parlementaire de contrôle de l'administration et les services du Parlement, si, outre la Feuille fédérale et le Bulletin officiel, il faut créer une publication périodique (des CdG ou du Parlement).

Dès que le recueil sera informatisé, la version destinée à la publication sera versée à la banque de données des Services du Parlement. Cela permettra l'accès aux membres des Chambres, à l'administration et à la presse.

5. Usage

a. interne:

Les membres des commissions et le secrétariat disposent d'un recueil de toutes les recommandations adoptées. Ce recueil est établi selon un ordre systématique:

- ou selon l'Annuaire fédéral (départements et offices fédéraux),

- ou selon le Recueil systématique du droit fédéral.

Pour le moment, il faut donner la préférence à la première variante, parce qu'elle correspond à la méthode de travail traditionnelle des CG. La deuxième variante conduirait à remplir par trop le volume 1 (Etat – Peuple – Autorités) et il faudrait publier à double de nombreux textes.

Suivant l'évolution de la systématique du rapport de gestion, il faudra examiner s'il convient d'adopter le même ordre.

b. externe:

Le Parlement, l'administration et les médias doivent pouvoir utiliser le recueil des travaux des CdG d'une manière simple. Lors de la rédaction des textes, il faut veiller à utiliser et à mettre en évidence des mots-clés judicieux (office fédéral, domaine politique, tâche fédérale, thème); pour cela, il faut également donner aux recommandations des titres évocateurs. Un système de mots-clés est destiné à faciliter l'accès.

Annexe 5

Principes de la politique d'information

1. Principes

Les Commissions de gestion sont au service du Parlement et du public; elles ont une mission d'information.

Elles veillent par ailleurs à la confidentialité des informations lorsqu'elle est justifiée.

Amenées à décider de la publication ou non d'un rapport, les Commissions de gestion prennent leur décision en se conformant aux principes suivants, et en procédant à une confrontation des intérêts en présence:

a. Principe de la publicité de l'administration

Les Commissions de gestion défendent le principe de la publicité de l'administration. Ainsi, le Conseil fédéral a l'obligation d'informer en vertu de l'article 8 de la loi sur l'organisation de l'administration (cf. CdG-CN, Information du public, BO 1982 N 640). Pour leur part, les Commissions de gestion estiment que l'établissement de la transparence démocratique de l'administration fait partie intégrante de leur tâche de contrôle.

b. Garantie des prestations de l'administration

La tâche de l'administration, qui consiste à fournir des prestations et à remplir des tâches de la Confédération, peut cependant se trouver en conflit avec le principe de la publicité. La garantie des prestations peut notamment être prépondérante lorsque les intérêts suivants sont touchés (poids décroissant de l'intérêt à protéger):

- secrets d'Etat;
- formation de la volonté du Conseil fédéral;
- efficacité du travail de l'administration.

c. Protection des droits de la personnalité

Cette protection s'applique à tous les particuliers touchés. Pour les fonctionnaires, elle s'applique aux questions de rapports de service.

2. Critères

a. Quant au principe de la publication des rapports des Commissions de gestion les caractéristiques suivantes plaident en faveur de la publication d'un rapport de la Commission de gestion:

- question de principe politique ou juridique (p. ex. champ d'application de la loi sur l'exportation de matériel de guerre);
- question dont le Parlement doit tenir compte dans l'exercice de ses compétences (p. ex. un objet qui va être traité sous peu);
- question pour laquelle la compétence de décision du Conseil fédéral est discutable ou doit encore être examinée (p. ex. radiodiffusion par satellites);
- effets des actes législatifs édictés par le Parlement et des décisions de celui-ci (p. ex. le plafonnement de l'effectif du personnel);
- information des particuliers qui seront touchés à l'avenir (p. ex. exécution de la loi sur l'asile).

Les aspects suivants parlent contre la publication:

- secret d'Etat;
- protection de la personnalité;
- absence d'un intérêt public (p. ex. question purement administrative, interne à l'administration: réorganisation d'un de ses services).

b. Quant au moment

Pour une publication rapide (avant que le Conseil fédéral prenne position sur les détails):

- thème d'actualité;
- évolution rapide de la situation;
- résultats des travaux des Commissions de gestion ayant un impact sur les médias;
- thème ou résultat controversé sur le plan politique.

Pour la publication avec la prise de position circonstanciée du Conseil fédéral:

- pas d'actualité;
- document de base pour des discussions ultérieures, qui doit être comparé avec la position du Conseil fédéral (études d'évaluation de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration);
- existence de nombreuses divergences de vues avec le Conseil fédéral sur des points importants, que celui-ci ne peut pas expliquer convenablement dans sa brève prise de position.

3. Collaboration avec les médias

a. En sus de leurs principes internes, les Commissions de gestion s'inspirent ponctuellement des indications données par les médias

- en dépouillant la presse;
- en analysant les médias électroniques et
- notamment, en interrogeant des journalistes qui ont écrit un article sur le thème d'un contrôle,

b. Les Commissions de gestion peuvent informer les médias du déroulement de leurs travaux:

- en présentant publiquement le programme annuel;
- en donnant connaissance des motifs des inspections décidées;
- en préparant pour les médias le texte des décisions provisoires concernant des inspections et des évaluations;
- en publiant des études de faisabilité relatives à des évaluations projetées.

c. Les Commissions de gestion facilitent le travail des médias qui désirent faire un compte rendu sur les résultats de leurs travaux:

- en préparant des documentations qui répondent aux besoins des médias;
- en rédigeant des communiqués de presse;
- en organisant des conférences de presse.

d. Sur demande, les Commissions de gestion sont à la dis-

position des représentants des médias pour leur fournir des renseignements:

- les présidents des commissions peuvent parler de la conception et de la planification des contrôles;
- les présidents de section et les rapporteurs peuvent donner des informations sur certains objets en observant les principes suivants:

1. Un membre d'une Commission de gestion ne peut parler au nom de cette commission que sur mandat exprès.
2. Outre les présidents de section, les rapporteurs peuvent également être chargés de l'information pour les affaires de leur ressort.
3. Chaque rapporteur peut donner des renseignements sur les travaux effectués jusqu'ici par la Commission de gestion dans le domaine qui est le sien, dans la mesure où ceux-ci ont été publiés.
4. Chaque rapporteur peut fournir des informations sur un contrôle en cours ou projeté de la Commission de gestion dont il fait partie. Il ne s'exprime pas sur le fond.

Annexe 6

Exigences auxquelles doit répondre le rapport de gestion

Pour le rapport de gestion, il faut formuler des objectifs qui concrétisent les critiques émises jusqu'ici au sujet des rapports de gestion du Conseil fédéral d'une manière telle que l'on dispose de critères mesurables auxquels le Conseil fédéral peut se tenir lorsqu'il prépare son rapport de gestion.

Le rapport de gestion doit être divisé en deux parties:

- un exposé des principales tâches de l'administration fédérale et du degré de réalisation de celles-ci (comparaison entre l'état idéal et l'état réel par rapport au programme de législature et aux objectifs des départements et des offices pour l'année en question);
- une vue d'ensemble des activités de l'administration.

1. Etat d'avancement dans l'exécution des tâches

La structure formelle du rapport de gestion doit ici être calquée sur les points forts du programme de législature:

1. Politique étrangère;
2. Politique de sécurité;
3. Recherche et transfert de technologies;
4. Formation;
5. Travail;
6. Culture,
7. Télécommunications;
8. Environnement;
9. Paysage;
10. Transports;
11. Energie;
12. Sécurité sociale;
13. Santé;
14. Finances fédérales.

Le contenu de cette partie doit être axé sur les objectifs du programme de législature et ceux de l'année, que les départements et offices doivent fixer chacun pour soi sur la base du programme de législature.

Le rapport de gestion doit notamment exposer ici l'interdépendance qui existe entre les domaines politiques en fonction desquels les Commissions de gestion ont choisi leur structure verticale: Etat et autorités (questions institutionnelles, politique étrangère, armée, justice), politique économique (problèmes du DFEP et du DFF), l'Etat prestataire de services (assurances sociales, environnement, énergie, transports) et questions culturelles (formation, science, recherche, télécommunications).

Le rapport de gestion doit ici mettre en évidence, en ce qui concerne les principales tâches relevant des domaines politiques traités par le programme de législature, les éléments structurels des activités de l'administration, en fonction desquels les Commissions de gestion ont choisi leur structure horizontale: direction, information, ressources, efficacité.

2. Vue d'ensemble des activités

Il faut faire figurer ici les informations que les offices fournissaient déjà jusqu'à présent sur leurs activités, mais sous une forme abrégée et, si possible, sous la forme de tableaux.

3. *Présentation*

Le rapport de gestion devrait être présenté sous une forme plus plaisante, tout en restant un outil de travail pour les Commissions de gestion et autres lecteurs qui s'y intéressent. Il n'est pas un instrument de relations publiques et n'a pas besoin de contenir des photos ou des illustrations.

Seiler Bernhard (V, SH), Berichterstatter: Das Leitbild, das Sie vor sich haben, benützt die GPK bereits seit 1992. Es ist also im Grunde genommen nicht besonders neu. Wir haben Sie damals über das Leitbild informiert und Ihnen zur Kenntnis gegeben, dass wir allenfalls vom Kommissionsreglement von 1972 abweichen möchten; Sie haben uns auch die entsprechende Bewilligung erteilt. Nach gut zwei Jahren Praxis und Sammeln von Erfahrungen wollen wir heute die definitive Zustimmung beider Räte einholen. Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte sind heute überzeugt, dass sich das neue Leitbild positiv auf ihre Tätigkeit ausgewirkt hat. Gestatten Sie mir noch kurz, die wichtigsten Vorteile herauszustreichen: Die Aussagen des Leitbildes über Ziele, Grundsätze und Aufgaben der parlamentarischen Obergewalt haben sich als nützliche Richtschnur erwiesen. In der praktischen Anwendung sind die Bestimmungen des Leitbildes bei der Arbeitsplanung am besten verwirklicht. Das Jahresprogramm ist ein nützliches Instrument geworden. Es soll in einer rollenden Jahresplanung überprüft werden, um den Kommissionen zu erlauben, allenfalls auch dringende aktuelle Geschäfte zu behandeln.

Ein weiterer Vorteil: Auch die Arbeitsmethoden der Kommission haben sich mit dem Leitbild gewandelt. Die Inspektionen sind gründlicher geworden und erfüllen den Anspruch eines gegenseitigen Lernprozesses von Parlament und Verwaltung. Die neuen Strukturen haben zu einer Verlagerung der Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen auf Bundesaufgaben geführt, d. h., sie beschränken sich nicht mehr nur auf die Prüfung einzelner Handlungen der Verwaltung, sondern richten ihre Kontrolltätigkeit vielmehr auf Konzepte, Grundsätze und Prioritäten des staatlichen Handelns aus.

Mit Ausnahme der Behandlung des Geschäftsberichtes – darüber habe ich Sie vorhin informiert – hat sich die Matrix-Struktur bewährt. Wie wir die Behandlung des Geschäftsberichtes verbessern wollen, habe ich ebenfalls dargestellt.

Der Einsatz von Arbeitsgruppen – auch mit Mitgliedern beider Kommissionen – wird sehr positiv bewertet, weil damit die Interessen und Kenntnisse der Kommissionsmitglieder flexibel genutzt werden können.

Wir haben gegenüber der ersten Fassung des Leitbildes von 1992 nur eine bedeutendere Änderung vorgenommen – dies auch im Sinne einer Vereinfachung. Wir beschlossen, dass die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wie bereits diejenige des Ständerates zukünftig mit je drei vertikalen und drei horizontalen Sektionen zu arbeiten habe. Bisher waren es beim Nationalrat vier Sektionen. Die nationalrätliche Kommission hat somit die Struktur der GPK des Ständerates übernommen.

Es sind zwei Anträge, die wir Ihnen stellen:

1. heute vom definitiven Leitbild Kenntnis zu nehmen;
 2. das Reglement der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 8. März 1972 aufzuheben.
- Ich bitte Sie, beiden Anträgen zuzustimmen.

Präsident: Es wird beantragt, vom Leitbild Kenntnis zu nehmen. Es wird weiter beantragt, das Reglement der GPK aus dem Jahre 1972 aufzuheben.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

*Schluss der Sitzung um 12.00 Uhr
La séance est levée à 12 h 00*

GPK-NR/SR. Leitbild

CdG-CN/CE. Lignes directrices

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	95.029
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	649-665
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 018

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.