

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Sekretariat der  
Verwaltungsdelegation

CH-3003 Bern  
Tel. +41 58 322 90 70

## VD-Sitzung vom 1. Mai 2020

29. April 2020

### Kosten früherer Sessionen «extra muros»

Bereits in vergangenen Jahren fanden Sessionen der eidgenössischen Räte «extra muros» statt: 1993 in Genf, 2001 in Lugano und 2006 in Flims.

Die **beiliegenden Berichte** zuhanden der Verwaltungsdelegation (VD) bzw. der Finanzkommissionen (FK) geben einen Einblick in die Kosten dieser Sessionen und in die Zusatzaufwendungen für das Personal.

- Bericht der FinDel der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1993/94 an die FK des Nationalrates und des Ständerates vom 12. April 1994
- Schlussbericht der Geschäftsleitung vom August 2001 zuhanden der VD betreffend die Vorbereitung und Durchführung der Frühjahrssession 2001 in der italienischen Schweiz Lugano, 5.- 23. März 2001
- Schlussbericht des Projektdelegierten Bund zuhanden der VD: Organisatorische Vorbereitung und Durchführung der Herbstsession 2006 in Flims vom 18. September - 6. Oktober 2006

Bei einem Vergleich der Raummieten muss berücksichtigt werden, was die Gegenleistung dafür ist, bspw. Technik vor Ort, vorhandene infrastrukturellen Ausbauten (Rollstuhlgängigkeit, Rolltreppen, usw.), Anzahl Räume, die zur Verfügung gestellt werden mussten etc.

### Hinweis auf Fundstellen zu Personalaufwendungen:

*Session in Genf 1993:* Bericht der FinDel, S. 898 (*version française, p. 881*)

*Session in Lugano 2001:* Schlussbericht, S. 11-13 («Nach einer vorsichtigen Schätzung lässt sich der gesamte zeitliche Mehraufwand von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste für die Vorbereitung und Durchführung der Session in Lugano auf rund 4'500 Arbeitsstunden oder umgerechnet gut 2 Personenjahre beziffern.»)

*Session in Flims 2006:* Schlussbericht, S. 13-14 sowie S. 16 (detaillierte Tabelle zu Personalaufwendungen: CHF 150'000 Sicherheitspersonal, CHF 100'000 Überstunden/ Aushilfen; CHF 154'749 Spesen Personal PD, 43'400 CHF Spesen Fraktionsmitarbeitende)

# **Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1993/94**

du 12 avril 1994

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

La Délégation des finances est chargée de procéder à l'examen et au contrôle régulier de l'ensemble de la gestion des finances fédérales (art. 50, 1<sup>er</sup> al., de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils; RS 171.11). Chaque année, elle présente aux commissions des finances un rapport sur son activité, conformément à l'article 19, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126).

Le présent rapport vous donne un aperçu des principales affaires traitées durant la période allant d'avril 1993 à février 1994.

12 avril 1994

Au nom de la Délégation des finances  
des Chambres fédérales:

Le président, E. Delalay,  
député au Conseil des Etats

Le vice-président: M. Aregger,  
conseiller national

# Rapport

## 1 Mandat et organisation

### 11 Tâches et attributions

Les tâches et les attributions de la Délégation des finances sont, entre autres, fixées à l'article 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils (LREC, RS 171.11) ainsi que dans le règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126):

- la Délégation des finances examine et contrôle d'une manière détaillée l'ensemble de la gestion financière de la Confédération, y compris celle des PTT, des CFF et de la Régie fédérale des alcools;
- elle a le droit absolu de prendre connaissance en tout temps des pièces en rapport avec la gestion financière;
- les arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière ainsi que les rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances (CDF) doivent être mis régulièrement à sa disposition;
- en application des articles 18, 1<sup>er</sup> alinéa, et 31, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0), elle est compétente pour approuver des crédits de paiement ou d'engagement urgents;
- elle peut aussi délibérer sur des projets du Conseil fédéral destinés aux Chambres fédérales et faire connaître son point de vue et ses propositions aux Commissions des finances ou à d'autres commissions parlementaires;
- conformément à un arrangement passé avec le Conseil fédéral, elle doit se prononcer sur certaines mesures touchant le traitement des fonctionnaires supérieurs;
- elle inspecte à tour de rôle les offices, services, établissements et entreprises de la Confédération.

### 12 Composition de la Délégation des finances au cours de l'exercice

Les commissions des finances des deux Conseils désignent chacune en leur sein trois membres qui formeront la Délégation des finances, laquelle se constitue elle-même (art. 49 LREC). Elle est présidée à tour de rôle, pour un an, par un membre de chacune des Chambres. Durant l'année sous revue, elle était composée comme il suit:

*jusqu'à fin 1993:*

- |                    |  |
|--------------------|--|
| Conseil national:  | Arthur Züger, Manfred Aregger, Gianfranco Cotti (jusqu'au 2 juillet), puis Edgar Oehler (dès le 3 juillet) |
| Conseil des Etats: | Edouard Delalay, Ernst Rüesch et Ulrich Zimmerli   |

*depuis janvier 1994:*

- |                    |  |
|--------------------|--|
| Conseil des Etats: | Edouard Delalay, Ernst Rüesch et Ulrich Zimmerli |
| Conseil national:  | Manfred Aregger, Edgar Oehler et Arthur Züger    |

*Présidence:*

- 1993 Züger,  
conseiller national
- 1994 Delalay,  
député au Conseil des Etats

*Vice-présidence:*

- Delalay,  
député au Conseil des Etats
- Aregger,  
conseiller national

En 1993, la Délégation des finances compte les sections suivantes:

*Première section*

- Autorités et tribunaux
- Département des transports, des communications et de l'énergie
- Entreprises des PTT
- CFF

*Rapporteurs*

- Züger, conseiller national  
Delalay, député au Conseil des Etats

*Deuxième section*

- Département de l'intérieur
- Département des affaires étrangères
- Département de justice et police
- Département militaire

*Rapporteurs*

- Aregger, conseiller national  
Zimmerli, député au Conseil des Etats

*Troisième section*

- Département des finances
- Département de l'économie publique

*Rapporteurs*

- Rüesch, député au Conseil des Etats  
Cotti, conseiller national (jusqu'au 2 juillet)  
Oehler, conseiller national (dès le 3 juillet)

### 13 Séances et aperçu des affaires traitées

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a tenu six séances ordinaires de deux jours au moins, comme le prescrit l'article 50, 5<sup>e</sup> alinéa, LREC. En outre, elle s'est réunie à sept reprises en séance extraordinaire durant les sessions, essentiellement pour examiner des affaires urgentes. Enfin, les trois sections de la Délégation des finances ont procédé en tout à dix inspections.

Durant la période sous revue, la Délégation des finances a reçu 838 rapports de révision et d'inspection du CDF ainsi que 747 arrêtés du Conseil fédéral se rapportant à la gestion financière. Elle a de surcroît dû se prononcer en procédure urgente sur 65 demandes de crédits supplémentaires, pour la somme de 834 millions de francs et sur dix demandes de crédits d'engagement, totalisant environ 180 millions de francs. Par ailleurs, la Délégation des finances a examiné 16 projets du Conseil fédéral à l'adresse des Chambres fédérales, sous l'angle de leurs conséquences financières et de leurs répercussions sur l'effectif du personnel. Enfin, en application de l'«Arrangement de 1951», le Conseil fédéral lui a soumis des propositions portant sur la rémunération de 65 fonctionnaires supérieurs.

## 2 Questions fondamentales et thèmes interdisciplinaires

### 21 Révision de la loi sur le contrôle fédéral des finances

La loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCDF, RS 614.0) date du 28 juin 1967. Durant les 25 années de sa mise en œuvre, elle s'est révélé être un instrument approprié à l'exercice de la surveillance financière de la Confédération, en raison du caractère ouvert de son libellé. Elle n'a été l'objet que de quelques menues adaptations, notamment celles dont nous avons fait état dans le rapport annuel de 1991/92 (ch. 23).

Mais depuis 1967, la législation suisse en matière financière a beaucoup évolué. Le volume et la complexité des opérations budgétaires ont fortement augmenté. Un nouveau modèle de compte a vu le jour, nécessitant la refonte, adoptée par les Chambres fédérales le 6 octobre 1989, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LCF, RS 611). Par ailleurs, en 1992, le Parlement lui-même a procédé à une réforme interne, pour accroître l'efficacité de son fonctionnement. Enfin, la création de l'Organe parlementaire de Contrôle administratif et celle du Service de contrôle administratif du Conseil fédéral exigent une délimitation appropriée des tâches et des compétences du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Il convient également de relever que sur le plan international, l'INTOSAI, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, dont la Suisse fait partie, a adopté récemment des recommandations qui traduisent le souci d'améliorer l'efficacité de la surveillance financière face aux opérations de plus en plus complexes de la gestion des finances des Etats.

Voilà pourquoi, au milieu de 1993, la Délégation des finances a fait un premier état des lieux concernant l'adaptation et la modernisation des instruments de la surveillance financière fédérale, sur la base d'un rapport qu'elle avait demandé au CDF. Se fondant sur cet examen, les commissions des finances lui ont donné mandat de leur faire un rapport sur cette question. Elle a exécuté ce mandat, comme requis, avant la fin de 1993.

D'emblée, la Délégation des finances a estimé qu'il ne s'agissait pas de modifier de fond en comble la LCDF ni de toucher au système institutionnel de la haute surveillance sur les finances de la Confédération, tel qu'il a été mis en place en 1902 et tel qu'il figure actuellement dans la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11). Diverses interventions parlementaires visant à remplacer ce système par une Cour des comptes ont d'ailleurs été rejetées par le Parlement à plusieurs reprises, la dernière fois en 1991. Il convient de relever à cet égard que la Délégation des finances a fait un bref historique de la haute surveillance des finances de la Confédération dans son dernier rapport d'activité, à l'occasion de son 90<sup>e</sup> anniversaire (rapport 1992/93, ch. 11). Par ailleurs, ses visites auprès de Cours des comptes de plusieurs de nos Etats voisins ont convaincu la Délégation que le système suisse soutient la comparaison et s'avère être un instrument bien adapté aux exigences de notre pays (op. cit. ch. 22).

La Délégation des finances s'est donc attachée, avec le CDF, à proposer aux commissions des finances une révision partielle de la LCDF. C'est ainsi que le

CDF doit garder sa double allégeance au Conseil fédéral et au Parlement, ce qui fait sa particularité et surtout sa force. Les points principaux de révision proposés aux commissions des finances ont été les suivants:

- Sur le *plan institutionnel*, le CDF doit jouir d'une plus grande indépendance. Il doit pouvoir établir librement ses programmes de révision. Il devient avant tout un organe de contrôle externe, libéré du contreseing des paiements et des virements, contreseing qui est assumé dorénavant exclusivement par des services de contrôle internes des départements. En outre, il reçoit la compétence de statuer en première instance sur certains objets ressortissant à la révision. Enfin, le CDF publiera désormais un rapport annuel qui sera présenté en même temps que le rapport de la Délégation des finances.
- Les *critères de contrôle* doivent être élargis, comme le recommande l'INTOSAI, aux contrôles dit d'efficacité (Wirksamkeitsprüfung). La Délégation des finances a reconnu depuis longtemps déjà la nécessité de vérifier les comptes publics sous l'angle de la réalisation des objectifs. Elle a donc ordonné expressément au CDF des contrôles allant dans ce sens, car celui-ci n'était pas habilité à procéder à des examens de ce genre, aux termes de la législation en vigueur. Rappelons à titre d'exemple le rapport sur les minisubventions agricoles qu'elle a commandé au CDF (cf. rapport annuel 1989/90, chap. VI, ch. 1). Grâce à la légalisation du critère de contrôle d'efficacité, le CDF pourra désormais, de sa propre initiative, examiner l'impact souhaité et réel des mesures ayant une incidence financière.
- Les modifications présentées ci-dessus entraînent également une *refonte du cahier des charges du CDF*. C'est ainsi qu'il doit pouvoir intervenir à titre préventif, pour détecter assez tôt les erreurs fondamentales et les corriger avant qu'elles n'aient causé des dommages irréparables. Le CDF a déjà été appelé, par exemple, à examiner les coûts subventionnables dans le cadre de la décision d'octroi des crédits à la construction. Mais la Délégation des finances estime que les contrôles préventifs doivent rester l'exception. En revanche, il est indiqué de permettre au CDF notamment d'exercer un contrôle de la structure des prix pratiqués par les fournisseurs monopolistiques de la Confédération.
- De même qu'il englobe déjà l'entreprise des PTT, le champ d'intervention du CDF doit être élargi aux Chemins de fer fédéraux, dès lors que le budget de cette régie a été mis dans la compétence des commissions des finances, à la faveur de la réforme du Parlement de 1991. De même, il n'y a pas de raison de laisser les personnes physiques bénéficiant d'aide financière, échapper aux vérifications du Contrôle fédéral des finances. C'est pourquoi le champ d'activité du CDF s'étendra désormais également à ce cercle de personnes.
- Enfin, en 1990, pour renforcer sa surveillance sur l'Administration, le Conseil fédéral a créé un Service de contrôle administratif (CCF), attaché à la Chancellerie fédérale, et le Parlement s'est doté d'un Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPC) chargé de seconder les commissions de gestion. Afin d'éviter des doubles emplois, il convient d'assurer la *coordination avec ces nouveaux organes de contrôle*. Les examens d'efficacité, exécutés dans le cadre plus vaste d'examens de rentabilité, seront en principe du ressort du CDF, le CCF et l'OPC étant appelés à intervenir, à la demande respectivement du

Conseil fédéral et des commissions de gestion, lorsque se posent des problèmes relatifs à l'organisation, aux méthodes de travail et aux procédures de décision de l'administration.

Dans le cadre de l'élaboration du rapport demandé par les commissions des finances, la Délégation des finances a consulté les principaux organes pouvant être touchés par la révision de la LCDF. Seules les commissions de gestion ont émis des réserves concernant principalement le nouveau critère de contrôle d'efficacité, lequel, à leur point de vue, doit être réservé légalement à l'OPC. Divers entretiens et échanges de correspondance ont conduit à préciser la manière restrictive dont le CDF devra appliquer ce critère.

Mais il serait contraire aussi bien aux exigences du contrôle qu'à l'exercice rationnel de sa tâche, d'empêcher le CDF d'aller au fond des problèmes de subventionnement, lorsque ceux-ci pourraient entraîner des coûts inutiles pour la Confédération.

Lors de leurs séances des 24 janvier et 8 février 1994, les commissions des finances du Conseil national puis du Conseil des Etats ont adopté ce rapport en y apportant deux menues retouches. Elles l'ont ensuite transmis au Conseil fédéral en priant celui-ci d'élaborer un message et de le mettre en consultation interne.

## **22 Rattachement administratif du Secrétariat des commissions et de la Délégation des finances**

Au milieu de 1993, la Délégation des finances a été appelée à se prononcer sur une proposition visant à incorporer le Secrétariat des commissions et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (SFCF) dans les Services du Parlement. Cette incorporation a été présentée dans le cadre d'un projet visant à subordonner directement à l'Assemblée fédérale les Services du Parlement, dont la Chancellerie fédérale a la charge aujourd'hui, en vertu de l'article 105 de la constitution fédérale.

Les motifs invoqués à l'appui de l'incorporation du SFCF aux Services du Parlement portaient en particulier sur l'égalité de traitement des commissions parlementaires et sur la nécessité de soumettre le personnel du SFCF à la même autorité de discipline et de nomination que celle compétente pour les Services du Parlement. En outre, on considérait qu'il n'était pas normal qu'un service appelé à travailler pour le Parlement soit rattaché administrativement au Conseil fédéral. Enfin, d'une façon plus générale, le projet postulait que toutes les personnes appelées à travailler pour l'Assemblée fédérale, au nombre desquelles figurent les collaborateurs du SFCF, devaient être logiquement subordonnées à la Direction des Services du Parlement.

Il convient de relever que le SFCF a été créé en 1902 et que sa base légale figure à l'article 49, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Cependant, aux termes de l'article 18, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0) – laquelle a repris la disposition du règlement du CDF de 1927 –, le SFCF est rattaché administrativement au CDF, celui-ci dépendant du Département des finances uniquement sur le plan administratif. Le même article prévoit en son premier alinéa que le

Secrétaire est nommé par le Conseil fédéral, la nomination devant être confirmée par la Délégation des finances.

Dans sa prise de position, la Délégation des finances a relevé que le rattachement du SFCF au CDF est conforme au système de la haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération, tel que l'a voulu le législateur, système qui se compose des deux commissions des finances, de la Délégation des finances, qui en est une émanation, et du CDF, le SFCF étant appelé à jouer le rôle de coordinateur et de relais entre lesdits organes, tout en exécutant les nombreuses tâches d'organisation et d'analyse qui lui incombent. Le SFCF est donc à ce titre une partie intégrante du système de la haute surveillance financière de la Confédération. On peut relever que les membres du Secrétariat disposent à cet effet des mêmes droits que le CDF pour obtenir la documentation, demander des renseignements, consulter des dossiers et requérir des appuis.

Dans leurs activités, les commissions des finances font appel régulièrement au CDF, lequel doit par ailleurs fournir à la Délégation des finances, en vertu de l'article 50 de la loi sur les rapports entre les conseils, tous les renseignements voulus et mettre à la disposition de celle-ci tous les rapports de révision, les procès-verbaux et la correspondance en sa possession. Le SFCF pour sa part est chargé d'assurer la liaison matérielle et formelle entre les organes parlementaires précités et le CDF ainsi que, en matière budgétaire, avec le Département des finances.

Les activités déployées par le CDF et le SFCF présupposent dès lors une collaboration directe, étroite et personnalisée entre ces deux organes à tous les niveaux, ainsi que des connaissances financières spécialisées des personnes appelées à traiter avec les commissions et la délégation des finances. Ce sont ces liens de confiance qui expliquent le rattachement du SFCF au CDF. Et c'est du reste pour cette raison qu'au terme de la loi, le CDF met à la disposition du SFCF le personnel nécessaire. Dans de telles conditions, un transfert administratif du SFCF aux Services du Parlement dénaturerait la coopération, au demeurant excellente, entre le SFCF et le CDF. Par ailleurs, il priverait le SFCF de l'indépendance nécessaire et voulue par le législateur de 1902, par rapport aux Services du Parlement dont les comptes doivent être supervisés – il ne faut pas l'oublier – également par le CDF. Par conséquent, c'est en définitive la haute surveillance financière qui souffrirait de ce transfert.

Pour le surplus, la Délégation des finances ne voit pas pourquoi et comment la subordination administrative du SFCF au CDF pourrait entraîner une inégalité de traitement entre les commissions parlementaires, ce d'autant que toutes les commissions disposent actuellement d'un secrétariat permanent efficace et bénéficient de toutes les prestations nécessaires de la part des Services centraux du Parlement.

Quant à la subordination disciplinaire des collaborateurs du Secrétariat et en particulier, du Secrétaire aux organes parlementaires compétents, abstraction faite de son caractère scolastique, cette question n'est pas pertinente puisque le cas échéant, il appartiendrait dans la pratique au Département des finances, en collaboration étroite avec la Délégation des finances, qui est l'autorité fonctionnelle et naturelle du SFCF, de mener la procédure et d'en décider la conclusion.

La Délégation des finances a enfin constaté que le SFCF était déjà fortement intégré dans les Services du Parlement, dans la mesure où une collaboration et une coordination étroites et fructueuses ont été institutionnalisées à tous les niveaux.

Voilà pourquoi la Délégation des finances est favorable au maintien de la position institutionnelle actuelle du SFCF et considère qu'il n'y a pas lieu de sacrifier une structure, qui a résisté à l'épreuve du temps, sur l'autel de l'orthodoxie administrative.

### **23      Coordination des travaux de la Délégation des finances et du Contrôle fédéral des finances avec les autres organes parlementaires et administratifs de contrôle**

Ainsi qu'en attestent les précédents rapports annuels (cf. entre autres, rapport 1992/93, ch. 23), la Délégation des finances entretient des relations suivies avec l'Organe parlementaire de contrôle de l'Administration (OPCA) et avec le Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF), depuis leur naissance en 1990, afin de coordonner les activités de ces organes avec celles du CDF et avec les siennes propres.

Ces relations ne se limitent pas à l'échange de programmes annuels sur lesquels chaque destinataire est appelé à faire ses observations. En effet, il arrive également que des affaires de la Délégation des finances ou du CDF soient transmises pour information, pour observation ou pour examen au CCF ou, via les commissions de gestion, à l'OPCA et réciproquement.

De même, au cours de l'exercice, la Délégation des finances et les commissions de gestion ont intensifié leurs relations et les échanges de dossiers sont devenus beaucoup plus fréquents.

D'une manière générale toutefois, les risques d'empiètement entre les divers organes de contrôle parlementaire ou administratif ne peuvent pas être exclus, même si les tâches de chacun de ces organes sont bien définies. C'est pourquoi après la révision, devenue indispensable, de la loi sur le contrôle fédéral des finances (cf. ci-dessus, chap. 21), la Délégation des finances estime, avec les commissions des finances, qu'il faudra que l'on entreprenne l'étude d'un loicadre sur le contrôle, appelée à définir tous les domaines ressortissant à la surveillance financière et au contrôle de l'administration.

### **24      Transparence des conséquences financières des projets (Initiative parlementaire Loeb 93.420)**

Le 15 mars 1993, Monsieur François Loeb, conseiller national, a déposé avec 78 cosignataires une initiative parlementaire visant à améliorer la transparence des conséquences financières des projets. Les auteurs de cette initiative considèrent qu'il est nécessaire d'agir parce qu'il existe un hiatus entre, d'une part, les décisions du Parlement en matière de dépenses et d'autre part, la prise en charge de la responsabilité financière pour les recettes indispensables. Il a donc été proposé que, dans les affaires dont les conséquences financières sont considé-

rables pour les finances de la Confédération, les Commissions des finances aient à établir un co-rapport à l'attention de la Chambre en question, afin qu'il soit possible d'intégrer de manière optimale les connaissances et le point de vue de la politique financière lors de la délibération parlementaire de ces affaires.

Au sein de la commission ad hoc en charge de ce dossier, une question est restée en suspens: y a-t-il nécessité d'agir par la voie législative ou n'est-il pas préférable de mieux utiliser les possibilités qu'offre la procédure de co-rapport. La Délégation et les Commissions des finances ont été priées de prendre conjointement position à ce sujet.

La Délégation des finances salue cette proposition et apporte son soutien à l'objectif d'une plus grande transparence dans les décisions de grande portée financière. La proposition d'un co-rapport de la Commission des finances relatif à des affaires aux conséquences financières importantes représenterait une possibilité de sensibiliser le Parlement lorsque celui-ci prend des engagements financiers. Ces derniers temps, il y a eu accumulation de projets complexes à propos desquels les conséquences financières ne cessent de surprendre. Un organe parlementaire devrait maintenir la transparence sur les possibilités de financement et les conséquences financières. La Délégation et les commissions des finances se préoccupent intensivement des interdépendances des finances de la Confédération et elles le font dans le cadre des délibérations sur le budget et les comptes.

En vertu de l'article 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), il incombe à la Délégation des finances d'examiner et de contrôler de manière détaillée l'ensemble de la gestion financière de la Confédération. Dans le cadre de la surveillance financière concomitante, la Délégation des finances peut aussi délibérer sur des projets du Conseil fédéral à l'attention des Chambres fédérales et elle peut faire valoir son point de vue ou ses propositions par écrit ou par oral en les adressant aux Commissions des finances ou à d'autres commissions parlementaires (art. 9, 3<sup>e</sup> al., du règlement des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales; RS 171.126). La délégation prévoit régulièrement à son ordre du jour un point spécial pour traiter de nouveaux projets du Conseil fédéral qui ont des conséquences financières et des répercussions sur l'effectif du personnel. On ne saurait toutefois taire le fait qu'il est relativement rare que la Délégation des finances adresse des prises de position aux commissions parlementaires ad hoc. Cela s'explique surtout par un manque de synchronisation pour ses interventions. En effet, il est fréquent que la séance de la commission ad hoc ait déjà eu lieu lorsque siège la Délégation des finances.

La Délégation des finances a attiré l'attention sur certains inconvénients d'une procédure de co-rapport élargie. Cela entraînerait un certain travail à double. Bien que les aspects financiers revêtent souvent une importance cruciale, il pourrait s'ensuivre certaines frictions, si les Commissions des finances devaient traiter en sus diverses affaires quant au fond et prendre position sur leurs conséquences financières. Avec la Délégation des finances, les Commissions des finances disposent en outre d'un instrument de haute surveillance concomitant qui a donné pleine satisfaction. Une procédure impérative et supplémentaire de co-rapport par les Commissions des finances pourrait, de surcroît, aboutir à des retards considérables dans le traitement des affaires.

La Délégation des finances a pris connaissance de ce que la *Commission des institutions politiques* entend donner suite à l'intervention parlementaire précitée par un postulat (93.3008). Le Bureau est prié d'épuiser les attributions découlant de l'article 15, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement du Conseil national (RS 171.13) et d'inviter la Commission des finances à déposer un co-rapport au sujet des affaires dont les conséquences financières sont considérables. Dans ce contexte, il importe de ménager à la Commission des finances un délai suffisant lui permettant d'entreprendre l'examen préliminaire des affaires.

La Délégation des finances est d'avis que la clarification des conséquences financières des projets revêt le premier rang dans l'ordre des priorités. Il est de toute urgence nécessaire d'instaurer une politique parlementaire disciplinée en matière de dépenses. C'est dans ce sens que la Délégation des finances acquiesce à un renforcement de la surveillance financière concomitante et à une amélioration des procédures nécessaires à cet effet.

La Délégation des finances est favorable dans cet esprit à une modification du règlement des Commissions et de la Délégation des finances des Chambres fédérales, afin d'étendre la procédure de co-rapport au sens du postulat. Au premier plan, il y a la coordination entre le Bureau, les Commissions des finances et la Délégation des finances.

## **25 Procédure de contrôle des crédits à caractère secret**

La Délégation des finances s'est occupée de la procédure de contrôle des crédits à caractère secret. Ceux-ci concernent en particulier le domaine militaire où les montants correspondants sont rangés sous les travaux de l'Etat-major du Groupement de l'Etat-major général ainsi que sous la rubrique du matériel d'exploitation. La Délégation des finances a pris connaissance du dispositif de surveillance financière dans ce domaine sensible. Un service de révision interne rattaché au Groupe renseignements et sécurité procède aux vérifications d'après les mêmes critères que le Contrôle fédéral des finances (CDF). Ce dernier réexamine les décomptes après bouclage des comptes trimestriels et consulte certaines pièces justificatives par sondage. Le CDF exerce, dans les domaines du Service de renseignements et de la protection de l'Etat, sa surveillance financière selon les critères de la juste application du droit, de l'emploi efficace et ménager des fonds et de l'exactitude comptable. La Délégation des finances prend une fois par année connaissance des constatations du CDF dans ce domaine. Le résultat de cette révision est aussi porté annuellement à la connaissance des chefs du DMF et du DFF.

La *Délégation de gestion* (DG), créée en 1992 (cf. loi sur les rapports entre les conseils, LREC, art. 47<sup>quinquies</sup>, RS 171.11), a pour tâche d'examiner régulièrement dans le détail l'activité en matière de services de renseignements. La Délégation des finances a donc considéré comme judicieux que la DG doive à l'avenir procéder aussi au contrôle matériel des crédits du domaine des services de renseignements. La Délégation des finances transmet donc, au terme de ses délibérations, ces dossiers à la DG. Le CDF et la Délégation des finances font, au besoin, des remarques utiles quant à la nécessité d'un contrôle par la DG.

Jusqu'à présent, la DG a surtout contrôlé la légalité des tâches et moyens afférents aux domaines secrets ainsi que la conformité des activités au but visé dans les domaines à caractère secret. Elle est disposée à entreprendre aussi dans ce secteur un contrôle plus fortement axé sur l'efficacité. La Délégation des finances et la DG sont en outre convenues de ce que la DG se chargera de surcroît, dans les limites de son mandat de base, de contrôler l'efficacité dans des domaines tels que la protection de l'Etat et la sécurité militaire.

La DG renseigne la Délégation des finances sur les constatations importantes découlant des éclaircissements résultant de sa surveillance financière élargie. La Délégation des finances part de l'idée que cette délimitation des tâches présente des avantages considérables. De par la claire attribution de la compétence d'examen, on évite, d'une part, des lacunes dans le contrôle et on obtient, d'autre part, des allègements d'ordre administratif.

## **26 Politique de la Délégation des finances en matière d'information**

Dans son rapport d'activité pour 1991/92, la Délégation des finances a présenté les principes de sa politique d'information (cf. ch. 21). L'obligation de renseigner la Délégation des finances, qui lie les services, va très loin et le droit illimité qu'a celle-là de consulter les dossiers de l'administration fédérale (art. 50, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> al., de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11) ont pour corollaire la préservation du secret de fonction. C'est ainsi que l'article 17 du règlement des commissions et de la Délégation des finances (RS 171.126) prescrit que les membres de la Délégation des finances et son secrétaire, ainsi que les fonctionnaires fédéraux et experts associés aux travaux de la Délégation des finances, sont tenus d'observer une discrétion absolue au sujet de tout ce qu'ils ont appris dans l'exercice de leurs fonctions.

Selon l'article 19 du règlement, la Délégation des finances présente chaque année un rapport aux Commissions des finances, rapport qui est aussi publié dans la Feuille fédérale.

Pendant l'année sous revue, la Délégation des finances a été plus fortement encore sollicitée par les médias désireux d'obtenir avant la publication du rapport annuel des informations sur des affaires en cours. A cet égard, la Délégation des finances précise qu'il n'est pas de son ressort de publier des documents internes à l'administration fédérale, documents qui lui ont été remis dans l'exercice de sa fonction d'organe de haute surveillance dans le domaine financier. Il appartient au Conseil fédéral et/ou aux chefs des départements de décider dans quelle mesure ils veulent informer sur de telles questions. Au besoin, la Délégation des finances décide de cas en cas comment l'opinion publique doit être informée objectivement et en temps utile.

**3            Personnel et crédits**  
**31          Affaires de personnel**  
**311        Rémunérations**

En vertu d'un arrangement conclu en 1951 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, certaines mesures en faveur du personnel n'entrent en vigueur qu'avec l'assentiment de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Sont soumis à cette approbation les cas de classification de postes anciens ou nouveaux dans les classes de traitement 30, 31 et les postes hors classe, y compris la transformation de la dénomination des postes donnant droit au titre de sous-directeur ou directeur suppléant. Font également l'objet de cet arrangement l'octroi de suppléments de traitement et d'indemnités périodiques à des fonctionnaires ou employés rangés dans la 26<sup>e</sup> classe de traitement ou au-dessus.

Pendant la période sous revue, la Délégation des finances a donné son accord dans 64 affaires de personnel. Dans un grand nombre de cas, elle a différé sa décision et exigé la production de documents complémentaires. Afin d'évaluer deux requêtes, des discussions complémentaires ont été menées avec divers représentants de l'administration. Dans cinq cas, la Délégation des finances s'est prononcée pour une promotion, mais sans effet rétroactif. Durant l'exercice écoulé, une demande de classification plus élevée d'un cadre a été rejetée.

Les remarques de la Délégation des finances sur ces diverses affaires ont porté, en particulier, sur des questions relatives à la réglementation technique et financière de la pension d'un fonctionnaire promu peu avant la mise à la retraite, sur la tendance à une création trop expansive de postes de sous-directeurs ainsi que sur une application judicieuse de l'ordonnance concernant la flexibilisation.

**312        Modification de l'«Arrangement 1951»**

L'«Arrangement 1951» est, comme on l'a indiqué ci-dessus, une convention passée entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, convention aux termes de laquelle les mesures exceptionnelles décidées par celui-là concernant les traitements et créations de poste dans les classes 30 et au-dessus ne prennent effet qu'après avoir été approuvés par la Délégation des finances.

Pour se conformer à la nouvelle loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques (RS 414.110), le Conseil fédéral a modifié les ordonnances afférentes à cette loi et élargi les compétences du Conseil des écoles polytechniques fédérales (CEPF) en matière de nomination et de classification du personnel des écoles polytechniques et des instituts annexes. L'Office fédéral du personnel a pris les mesures pour assurer la coordination entre les offices fédéraux et le CEPF et partant, pour garantir l'égalité de traitement de tous les agents de la Confédération.

Il va de soi que, pour sa part, la Délégation des finances devra être consultée, comme par le passé, pour les cas relevant de ses attributions. Cependant, s'agissant des mesures prises par le CEPF, elle ne recevra plus les dossiers du Conseil fédéral, mais du Département fédéral de l'intérieur, qui est l'organe de surveillance du CEPF.

Les instructions du 6 janvier 1989 du Département fédéral des finances concernant l'«Arrangement 1951» ont été modifiées en conséquence.

### **313 Promotions avec effet rétroactif**

Dans le cadre de l'«Arrangement 1951», la Délégation des finances est souvent appelée à se prononcer sur des demandes de promotions rétroactives. Elle a toujours manifesté une grande réserve à l'égard de ce genre de cas, ce qui a conduit le Département fédéral des finances à préciser dans des directives, les dernières datant du 11 août 1987, les cas limitatifs dans lesquels la rétroactivité pouvait être tolérée (cf. également rapport d'activité 1992/93, ch. 311).

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a été une fois de plus confrontée à des demandes de promotions rétroactives. Considérant que la situation dramatique des finances fédérales justifiait des mesures d'une extrême rigueur, elle a refusé d'accorder l'effet rétroactif. Quelques jours plus tard, le 30 août 1993, sur mandat du Conseil fédéral, le Département fédéral des finances a édicté de nouvelles directives qui abrogent celles de 1987 et abolissent l'effet rétroactif.

### **314 Détournement de la gestion du personnel**

La Délégation des finances a dû constater que, sous la pression des restrictions budgétaires et de personnel décidées par le Parlement, l'administration a plus fréquemment recours, pour y échapper, à des pratiques de comptabilisation non conventionnelles. C'est ainsi qu'en matière de dépenses de matériel, les principes de comptabilisation sont négligés pour les rubriques du groupe 31 en ce sens que, par exemple, des honoraires d'experts ou des frais de déplacement sont directement mis à la charge de crédits de projet. Dans quelques cas, des dépenses pour le personnel ont été directement imputées sur les crédits de programme correspondants, ce qui implique un détournement de la gestion régulière du personnel et une entorse au plan comptable. C'est ainsi que le 31 mars 1993, le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir un crédit d'engagement d'environ 6 millions de francs pour couvrir les frais de personnel du Bureau pour la coopération avec l'Europe orientale et centrale (BCE), bureau dont l'effectif n'apparaît pas dans l'état régulier du personnel. Un cas semblable concerne l'arrêté fédéral du 19 mars 1993 sur l'aide financière pour l'encouragement de l'emploi dans la construction de logements et dans les constructions agricoles (RS 843.2); en effet, la rémunération des auxiliaires nécessaires à l'exécution de cet arrêté peut être financée sur le crédit des biens et services.

Dans la pratique, les dépenses sont donc de plus en plus comptabilisées selon les principes du calcul des coûts et non plus selon le principe des groupes par nature. De l'avis de la Délégation des finances, cette manière de procéder s'avère problématique puisqu'on élude de la sorte non seulement la gestion des postes, mais encore les réductions – décidées par le Conseil fédéral et le Parlement lors de l'adoption du budget – des crédits de certaines positions des biens et services (remboursement de frais, commissions et honoraires, mandats de recherche et de développement, etc.). En outre, la représentativité de la statistique des groupes par nature souffre de cette pratique.

La Délégation des finances s'est donc adressée au Conseil fédéral et lui a demandé de réexaminer la pratique en cause et de veiller au respect du principe de la spécialité, selon l'article 4 de l'ordonnance du 11 juin 1990 sur la gestion financière de la Confédération (RS 611.01). Sur la base des observations du Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation des finances interviendra à l'avenir auprès du chef du département correspondant lorsqu'elle constatera que la gestion du personnel a été contournée.

### **315 Economies de personnel dues à l'informatique et à la bureautique**

L'examen d'un rapport de révision du Contrôle fédéral des finances a permis à la Délégation des finances de constater qu'un office de la Confédération avait pu économiser sept postes grâce à la mise en œuvre d'un projet d'informatique et de bureautique. Les sept postes ont été immédiatement réaffectés au sein de l'office. La Délégation des finances a pris acte certes avec satisfaction de cette rationalisation réussie. Mais elle s'est demandé si, compte tenu de la situation financière de la Confédération, les postes libérés n'auraient pas dû être restitués en tout ou en partie au Conseil fédéral, qui doit faire face à des tâches urgentes pour lesquelles les moyens lui manquent.

Elle a signalé l'affaire aux commissions de gestion en les priant d'examiner, sur un plan plus général, l'affectation des effectifs libérés par l'introduction de la bureautique et de l'informatique.

### **32 Aperçu des crédits urgents consentis**

#### **321 Traitement des crédits supplémentaires**

L'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, et l'article 31, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0) obligent le Conseil fédéral à demander l'assentiment de la Délégation des finances avant d'accorder des crédits supplémentaires urgents. La Délégation des finances fixe des exigences élevées s'agissant de la démonstration de l'urgence.

La Délégation des finances a dû se prononcer en tout sur dix crédits d'engagement d'un montant de 180 millions de francs environ. Dans plusieurs cas, elle a demandé des informations complémentaires sur l'urgence et la nécessité de ces demandes de crédit.

Parmi les 65 crédits de paiement d'un montant d'environ 834 millions de francs sur lesquels elle a dû se prononcer, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral, dans trois cas où elle ne considérait pas que la requête présentait un caractère d'urgence, de recourir à la procédure ordinaire des demandes de crédit de paiement supplémentaire auprès des commissions des finances et du Parlement.

### **322 Crédits supplémentaires sur des crédits de paiement réduits par le Parlement**

Dans le cadre des délibérations du budget 1993, le Parlement a entrepris de réduire de nombreux crédits de paiement et d'engagement. Les Commissions des finances ont signalé que ces réductions ne sauraient être réversibles par la voie de l'octroi de crédits supplémentaires. Le Conseil fédéral a donc prié les départements et les services de ne pas demander en principe des crédits supplémentaires et additionnels sur des positions budgétaires réduites à propos desquelles l'administration peut agir d'une manière ou d'une autre.

Dans le cadre des deux messages supplémentaires au budget 1993, on a toutefois dérogé au principe des commissions des finances dans onze cas au total pour un montant de 184 millions de francs. La Délégation des finances a eu à se prononcer sur cinq demandes concernant une avance ordinaire d'un montant de l'ordre de 100 millions de francs. Avec 95 pour cent de la somme des avances consenties, les crédits complémentaires concernent en particulier les domaines de l'asile et des constructions de protection civile. Au terme d'une longue discussion et compte tenu de circonstances exceptionnelles, la Délégation des finances a donné son assentiment dans chacun des cinq cas, mais elle a toutefois tenu à préciser sans ambiguïté aucune que la situation de «carte forcée» ne préjugerait nullement d'octrois de crédits supplémentaires au titre d'autres rubriques réduites par le Parlement.

### **323 Acquisition du Geneva Executive Center (GEC), à Genève**

Dans le cadre de sa politique consistant à promouvoir Genève comme siège d'organisations internationales –, en particulier de celles qui sont à vocation humanitaire et écologique – le Conseil fédéral a décidé le 23 décembre 1992 et le 25 août 1993 de louer des locaux disponibles dans l'enceinte du GEC. Le DFAE a été autorisé à signer au nom de la Confédération un droit de préemption sur le GEC, valable jusqu'à la fin de 1993. Afin d'assurer à l'ONU et aux organisations actives dans le domaine de l'environnement les locaux annoncés comme nécessaires, le Conseil fédéral a sollicité de la Délégation des finances un crédit de 97 millions de francs pour l'acquisition de l'immeuble de bureaux d'une superficie utile nette de plus de 13 000 m<sup>2</sup>.

Lors d'une séance extraordinaire sur place, la Délégation des finances s'est fait renseigner de manière détaillée sur les divers aspects du projet. Dans la discussion, il a été question de savoir s'il est préférable pour la Confédération d'acheter ou de construire elle-même ses propres bâtiments. Dans le cas du GEC, après avoir pesé les différentes données, la Délégation des finances est arrivée à la conclusion qu'un achat du bâtiment des bureaux aux conditions négociées était justifié.

Dès que la Délégation des finances sera en possession d'un rapport du Conseil fédéral, elle abordera la question de principe de la future politique du Conseil fédéral concernant le siège d'organismes internationaux et, en particulier, de ses répercussions financières.

## **324      Crédit additionnel pour une solution transitoire dans le tunnel du Lötschberg**

Le 14 décembre 1989, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 120 millions de francs pour la construction d'un corridor de ferroutage au Lötschberg pour camions, d'un gabarit de quatre mètres de hauteur. Dans le cadre du second message supplémentaire au budget 1993, le Conseil fédéral a présenté une demande de crédit supplémentaire de 33,5 millions de francs, dont 23,5 millions de francs en raison du renchérissement et 10 millions de francs à titre de coût supplémentaire du projet.

Avant de prendre sa décision, la Délégation des finances a procédé à un échange de vues approfondi avec le Chef du département compétent et avec des représentants de l'Office fédéral des transports. Avec pour toile de fond des considérations de politique européenne, les questions à débattre furent les suivantes: charges futures en rapport avec la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), coordination internationale avec les pays voisins du Nord et du Sud et compensation des coûts supplémentaires liés au projet. Sur ce dernier point, l'administration a donné des assurances selon lesquelles les coûts supplémentaires du projet, estimés à 10 millions de francs, seraient largement compensés par la renonciation à l'achat de huit nouvelles locomotives.

Compte tenu du fait que, dans le cadre de l'Accord de transit, la Suisse s'est engagée envers la Communauté européenne (CE) à transformer le tronçon de transit par le Lötschberg pour permettre le ferroutage de camions d'un gabarit de quatre mètres de hauteur, la Délégation des finances s'est finalement prononcée en faveur d'une approbation du crédit. Elle suivra très attentivement cette affaire, ne serait-ce qu'en raison du résultat de l'initiative populaire sur les Alpes.

### **4            Principaux contrôles effectués dans les départements**

#### **41          Autorités et tribunaux**

#### **411        Inspection auprès du Tribunal fédéral des assurances (TFA)**

Dans le cadre de sa visite d'inspection auprès du TFA, la Délégation des finances s'est fait renseigner sur les domaines suivants: informatique, personnel, ordonnance sur les achats et construction d'agrandissement. Le TFA fait du bon travail en ce qui concerne le développement du traitement électronique de la jurisprudence ainsi qu'en matière de gestion du personnel.

La raison principale de l'agrandissement du bâtiment du tribunal, qui est envisagé dans un proche avenir, tient au fait qu'aujourd'hui déjà dix postes de travail sur 55 postes que compte le TFA se trouvent dans des locaux loués en dehors de son enceinte. En outre, dans l'un de ses arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg a demandé en 1993 à la Suisse de rendre publics les débats, lorsque certaines conditions sont remplies. Compte tenu du déficit très élevé des finances de la Confédération, la Délégation des finances attache de l'importance à ce que les moyens financiers utilisés pour l'agrandissement du bâtiment soient investis d'une manière optimale.

Sur la base d'une inspection auprès du Tribunal fédéral à Lausanne (TF) (rapport annuel 1990/91, ch. 411), la Délégation des finances avait exprimé le souhait de voir intégrée l'administration judiciaire dans la prochaine révision de l'ordonnance fédérale du 8 décembre 1975 sur les achats (RS 172.056.13). Le TF et le TFA se sont opposés à une telle extension de l'ordonnance sur le plan de l'organisation en faisant valoir leur autonomie garantie par le droit constitutionnel. La Délégation des finances ne peut, quant à elle, partager l'opinion selon laquelle un assujettissement de l'administration judiciaire à cette ordonnance pourrait mettre en doute l'indépendance des organes juridictionnels.

Comme solution envisageable, il est prévu que le TFA doit appliquer, de sa propre initiative et pour son propre compte, les normes matérielles de l'ordonnance sur les achats. Les ressources en personnel pour l'utilisation des moyens financiers et le contrôle seraient fournies de manière interne par le TFA. Afin de garantir la transparence, la Délégation des finances estime en outre indispensable que le Parlement soit informé des pratiques en matière d'achats et qu'il le soit sous forme d'un rapport périodique mettant en évidence des cas particuliers. Reste réservée la haute surveillance financière du Contrôle fédéral des finances.

#### **412      Session d'automne 1993 à Genève**

Le 17 juin, les Chambres fédérales ont décidé de tenir leur session d'automne à Genève. Sur ce, le Conseil fédéral a chargé, le 30 juin 1993, la Chancellerie fédérale de l'organisation de cette session et a inscrit au budget 390 000 francs environ de frais supplémentaires afférents aux services du Parlement.

Par la suite, la Délégation des finances a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de recenser les frais supplémentaires de cette session d'automne. Tout compte fait, il s'est avéré des dépenses supplémentaires de près de 400 000 francs à charge de la Confédération. 770 000 francs d'autres dépenses ont été pris en charge par le Canton et par la Ville de Genève ainsi que par d'autres institutions, telles que la SSR et les PTT. Dans le total des coûts supplémentaires de l'ordre de 1,17 million de francs ne sont pas comprises les dépenses qu'il aurait fallu calculer selon un système de décompte de frais très compliqué, par exemple les dépenses salariales consécutives à des pertes de temps pour les déplacements.

La Délégation des finances estime que, dans l'ensemble, les dépenses supplémentaires occasionnées par la session d'automne à Genève sont restées dans les limites prévues.

#### **413      Utilisation des appareils appartenant à la Confédération pour les déplacements aéroportés des commissions parlementaires**

En août 1993, à la suite d'une campagne de presse critiquant les voyages aéroportés des parlementaires, les Bureaux des conseils ont donné mandat à la Délégation des finances d'élucider la question. Elle a fait procéder à une enquête détaillée par le Contrôle fédéral des finances (CDF), lequel lui a remis son rapport en octobre 1993.

Il ressort de cette enquête portant sur les années complètes 1991 et 1992 que les déplacements aéroportés exécutés pour les commissions parlementaires au moyen d'appareils appartenant à la flotte civile et militaire de la Confédération constituent moins de 1 pour cent de l'ensemble des vols de tous ordres exécutés par la Confédération, lesquels avoisinent au total un peu moins de 20 000 heures par année. Par ailleurs, les coûts marginaux s'élèvent, suivant la catégorie d'appareil, de 381 à 5260 francs par heure de vol. Enfin, la Délégation des finances a pu constater une sensible diminution des vols au service des parlementaires entre 1991 et 1992.

Le rapport du CDF fait également ressortir que les vols de service de l'administration représentent les 6,4 pour cent environ de l'ensemble des vols et concernent, par exemple, la surveillance des frontières par le service des douanes, des transports de matériel ainsi que des tâches relevant de l'administration militaire. Là également, le nombre des heures de vols est en diminution entre 1991 et 1992. Ces vols sont soumis à des directives strictes d'autorisation.

Appelé à faire part de son point de vue sur ce rapport, le Chef du Département militaire fédéral a observé que les transports aériens figurent parmi les missions des troupes d'aviation et sont considérés comme des vols d'instruction ou d'engagement militaire. A cet égard, le transport des parlementaires relève fondamentalement des tâches de l'armée. Pour sa part, le Chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a fait remarquer que l'usage des moyens aéroportés peut souvent s'avérer moins coûteux que les transports terrestres, eu égard aux gains appréciables de temps qu'ils entraînent.

La Délégation des finances n'a pas jugé utile de demander des relevés statistiques pour les années antérieures à 1991 et 1992, en raison de la charge de travail disproportionnée qu'une telle recherche entraînerait. Elle estime que les informations reçues sont suffisamment explicites et qu'elles permettront à l'avenir des comparaisons fiables, dans la mesure où l'on institue une statistique appropriée, ce que les offices intéressés ont été invités à réaliser.

Sur le fond, la Délégation des finances considère qu'il n'y a pas lieu pour le moment de modifier la pratique en matière de transports aéroportés. Enfin, compte tenu de la situation actuelle des finances fédérales, la Délégation des finances se doit de recommander au Parlement de conserver la retenue dont il a fait preuve jusqu'ici. Elle a transmis ses conclusions aux Bureaux des conseils.

## **42 Département fédéral des affaires étrangères**

### **421 Coûts du rapatriement d'otages suisses en Turquie**

Le 11 septembre 1993, trois touristes suisses se trouvant à l'Est de la Turquie, à la recherche de l'Arche de Noé, ont été enlevés par l'organisation terroriste kurde PKK. Par la suite, deux parlementaires suisses et une accompagnatrice ont pris l'initiative personnelle de se rendre, comme médiateurs, dans la région en crise, ce qui a abouti à la libération des otages le 15 septembre 1993. Dans le contexte des enquêtes concernant les vols de service sur des appareils appartenant à la Confédération (voir ch. 413), la Délégation des finances a approfondi la question des frais occasionnés à la Confédération par le rapatriement des otages précités.

Le coût total de la campagne de médiation a dépassé 100 000 francs. Sur cette somme, 6500 francs concernaient ces frais de voyage des médiateurs. Le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a décidé après coup que les frais de déplacement Suisse-Ankara devaient être pris en charge par la Confédération. Le motif invoqué est que les trois parlementaires sont certes partis pour la Turquie à leur initiative personnelle, mais qu'ils ont œuvré dans l'affaire des otages avec l'accord et le soutien du Chef du département. Pour le voyage de retour des otages libérés, on a loué un avion privé au prix d'environ 81 500 francs. Seuls deux des otages libérés ont fait usage de cette offre, tandis que le troisième est retourné en Suisse par la voie terrestre. L'effort exceptionnel du DFAE sur le plan administratif pour le renforcement du personnel de l'Ambassade et pour les frais de transfert ont dépassé la limite des 10 000 francs.

Pour évaluer la convenance de l'engagement financier de la Suisse dans le cas présent, la Délégation des finances a établi un parallèle avec la campagne de médiation privée en Irak au cours de l'année 1990. Ce faisant, elle a constaté qu'il y avait des différences considérables dans la prise en charge des coûts par la Confédération. Tandis que les démarches en Irak avaient été financées en majeure partie par les personnes concernées, les coûts de l'action en Turquie ont été très largement pris en charge par la Confédération.

Dans sa réponse du 4 octobre 1993 à la question du conseiller national Miesch (93.5181), le Conseil fédéral a souligné que les médiateurs s'étaient déplacés volontairement et de leur propre initiative. Il a en outre précisé que les familles des otages avaient préalablement donné leur accord à une participation équitable aux frais exceptionnels. Par ailleurs, selon une ordonnance sur les émoluments et d'après une pratique constante, les frais de prise en charge des rapatriés et les dépenses de soins qui leur sont prodigués doivent être facturés.

La Délégation des finances considère comme problématique que, dans deux cas comparables, une pratique aussi différente ait été adoptée par le DFAE. La délégation est d'avis que dans le cas de voyages privés que des touristes entreprennent à leurs propres risques, il n'incombe pas à la Confédération de supporter les frais élevés d'un rapatriement. C'est dans ce sens qu'elle a demandé au Chef du DFAE de veiller à ce que la Confédération soit équitablement remboursée des dépenses encourues.

## **422      Crédit-cadre en faveur de pays d'Europe de l'Est**

En automne 1993, des représentants du CDF ont entrepris une tournée d'inspection à Prague et Budapest et ils ont évalué divers projets bénéficiant d'un soutien au titre de l'aide aux pays d'Europe de l'Est. Les activités sur place et en Suisse ont laissé une bonne impression dans l'ensemble. Certains points faibles subsistent en ce qui concerne le management des projets et la surveillance financière par le Bureau pour la coopération avec l'Europe de l'Est (BCE). Dans certains cas, les projets eux-mêmes ainsi que le choix des experts externes ont donné lieu à des remarques critiques. Dans un seul cas, l'OFAEE examinera, à l'occasion d'une évaluation intermédiaire, si des mesures complémentaires permettraient d'obtenir des effets meilleurs et plus étendus. Les faiblesses déjà constatées par le

CDF au sein du BCE, lors de la révision de l'automne 1992 (contrats, établissement de budgets, surveillance financière, comptabilité) n'ont pas encore pu être toutes surmontées pendant l'année sous revue.

La Délégation des finances a donc demandé à des représentants du BCE de la renseigner sur la situation récente et sur les mesures d'amélioration prises par l'office. Les travaux de structuration de cet office fondé en mai 1992 ne sont pas encore achevés dans divers domaines. Parallèlement au grand volume de travail, il y a eu certaines difficultés à pourvoir les postes. Entre-temps, on a introduit des mesures pour pallier ces carences.

La Délégation des finances salue les efforts du BCE qui voue une attention accrue aux domaines suivants: contrats, comptabilité et choix des projets. Elle considère comme important que les ressources financières affectées par la Confédération à l'aide à l'Europe de l'Est soient utilisées de manière aussi ciblées et efficaces que possible. Compte tenu de l'importance de cette affaire, elle prévoit d'entreprendre en 1994 une inspection auprès du BCE et de l'OFAEE, afin de se faire une idée approfondie de l'activité de ces deux offices.

### **423 Inspection auprès de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA)**

La section 2 de la Délégation des finances a analysé de manière approfondie, lors de sa visite d'inspection au directeur de la DDA, qui allait quitter son poste, la planification des programmes et la planification financière au Népal, le choix de l'adjudication de projets, le «controlling» stratégique et opérationnel ainsi que la tendance à la multilatéralisation dans la coopération au développement de la Suisse. L'entretien avec des représentants de l'administration a laissé une impression généralement positive.

La DDA est depuis longtemps à l'œuvre au Népal dans les domaines cruciaux suivants: système de transport, formation professionnelle, développement rural et petites centrales hydro-électriques. Les fluctuations annuelles dans les dépenses de programmes sont dues, d'une part, à des facteurs externes (tremblements de terre, bouleversements politiques et négociations internationales) et d'autre part, à la mauvaise situation des finances de la Confédération. Dans ce contexte, la Délégation des finances souligne avec force qu'au moyen d'une gestion souple des crédits, il devrait être à l'avenir possible de renoncer en général à demander des crédits supplémentaires en matière de coopération au développement.

Lors du choix et de l'adjudication de projets, on demande en principe des offres et des offres de contrôle pour chaque mandat. Pour les mandats supérieurs à 100 000 francs, on procède à une soumission. La plupart des mandats sont rémunérés sur la base des tarifs SIA. Malgré le principe de la liberté de choix, la Délégation des finances constate que, de facto, ce sont des consultants suisses qui sont le plus souvent engagés. Pour certains mandataires, il s'agit d'entreprises qui ont été fondées par d'anciens collaborateurs de la DDA sur le terrain. Elle ne s'oppose pas par principe à une telle manière de procéder, à la condition toutefois que les dispositions sur la concurrence soient respectées et que le savoir-faire de la DDA

reste assuré. En cas d'abus, il faut alors sévir durement. Le dossier a été transmis aux commissions de gestion pour qu'elles suivent cette affaire.

La nature des tâches de la DDA a impliqué la mise en place d'une structure de surveillance et de contrôle à quatre échelons, à savoir dans le pays d'engagement, organisations suisses, organisations internationales et DDA. Avec la collaboration de l'Administration fédérale des finances, on introduit actuellement un «control-ling» stratégique et opérationnel. Etant donné que la DDA se borne à accompagner certains projets dans une fonction de soutien, il y a parfois des retards en ce qui concerne le moment de l'évaluation.

Avec l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, il se produit un renforcement de la tendance à la multilatéralisation de la coopération au développement. Selon l'opinion de la DDA, la restriction de la marge nationale de manœuvre, qui est consécutive à l'intégration de la Suisse dans les institutions précitées, est très largement compensée par l'influence considérable de la Suisse sur le plan politique. Il faut toutefois constater que l'adhésion pourrait se traduire par des goulets d'étranglement financiers en 1993 et 1994 sur le plan des projets bilatéraux.

#### **424 Surveillance financière de la FIPOI**

La FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales), qui joue le rôle de trait d'union entre les organisations internationales et les pouvoirs publics (Confédération et Canton de Genève) a obtenu un prêt destiné à la construction d'un nouveau bâtiment administratif pour le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR). Les fonds de la Confédération ayant été fournis rapidement, la FIPOI a obtenu des avantages sur le plan des intérêts. A la demande de la Délégation des finances, le département compétent va améliorer la surveillance financière qu'il exerce sur la FIPOI. Il conviendra de continuer à suivre avec toute l'attention requise les financements dans le domaine du logement des organisations internationales, par exemple le projet de mise à disposition des organisations de l'environnement du Palais Wilson à Genève, qui doit encore être rénové.

#### **43 Département fédéral de l'intérieur**

##### **431 Inspection auprès de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)**

Les points essentiels de la visite d'inspection de la section 2 auprès de l'OFEFP ont concerné les domaines de la gestion des crédits et des mandats externes. Au vu des réponses reçues de personnes compétentes, la Délégation des finances a eu une impression globalement positive.

Quelque 80 pour cent des crédits inscrits au budget 1993 ont été affectés aux installations d'élimination des déchets et d'épuration des eaux usées ainsi qu'à des subventions aux cantons pour la protection de la forêt, de la nature et du paysage. Seize personnes travaillent à l'année à l'administration des subventions. Il est notamment inquiétant de constater les crédits d'engagements en souffrance pour

les installations de traitement des déchets et des eaux usées. Il faut s'attendre à un volume d'environ 466 millions de francs d'ici la fin de 1995.

La Délégation des finances se préoccupe du fait que le crédit-cadre destiné à financer des programmes et projets d'environnement d'importance globale était déjà, à la fin de 1993, grevé jusqu'à la limite de 300 millions de francs. Afin que la Suisse puisse continuer à remplir ses engagements multilatéraux en matière d'environnement après 1996, il faudrait – selon l'opinion de l'OFEFP – que le Parlement accorde un nouveau crédit-cadre en 1995. La Délégation des finances attache de l'importance au fait que la liberté de décision du Parlement doit être sauvegardée et qu'on ne saurait donc souscrire à de nouveaux engagements qui pourraient aboutir à un dépassement du crédit-cadre existant.

A l'encontre d'autres domaines où la Confédération accomplit des tâches, celui de la protection de l'environnement ne possède aucune institution de recherche subordonnée à l'administration. C'est pourquoi l'OFEFP couvre l'ensemble de ses besoins de fondements scientifiques en donnant des mandats de recherche, axés sur la pratique et sur le court terme, à des spécialistes de l'extérieur, tels que hautes écoles, instituts de recherche, bureaux privés d'ingénierie, de planification et/ou de consultation. Le «pilotage» qui préside à la distribution des mandats a lieu sur la base d'un ordre de priorité. Le Directeur de l'OFEFP dispose d'une réserve lui permettant de réagir face à des besoins nouveaux. La Délégation des finances salue une certaine flexibilité; mais cela ne saurait conduire à une politique inappropriée d'épuisement des crédits en fin d'année.

La pratique concernant le choix et l'adjudication de mandats externes a été présentée à l'aide de deux exemples concrets. Pour la Délégation des finances, les explications relatives au rapport «Intégration européenne et conséquences écologiques pour la Suisse» ont présenté un intérêt particulier, puisque le crédit de 300 000 francs initialement octroyé a été dépassé de plus de 25 pour cent. L'OFEFP a assuré qu'il s'agissait d'un cas isolé tout à fait exceptionnel en raison de la brièveté du délai imparti. A l'avenir, cet office évitera les dépassements de crédit et respectera les plafonds des coûts convenus.

#### **432 Inspection auprès de l'Office de la santé publique (OFSP)**

Dans le cadre de sa séance d'inspection auprès de l'OFSP, la section 2 de la Délégation des finances a approfondi des questions financières en rapport avec la recherche et la prévention dans le domaine du SIDA ainsi qu'en relation avec des projets de recherche en cours en matière de drogue. L'OFSP a discerné les problèmes et difficultés dans les domaines en question et démontré qu'il s'efforce de parvenir à une présentation transparente des comptes. La Délégation des finances a eu l'impression que la gestion des crédits se déroulait de façon bien ordonnée.

En l'espace de sept ans, les coûts de la lutte contre le SIDA ont triplé pour atteindre 30 millions de francs et leur quote-part au budget global de l'OFSP a atteint 27 pour cent en 1993. Sur ce montant, 45 pour cent ont été affectés à des mesures de lutte contre le SIDA et environ 30 pour cent, à la recherche contre le SIDA. L'OFSP estime à quelque 600 000 francs le coût que représente chaque

nouveau cas de SIDA pour notre économie nationale. La Délégation des finances a pris connaissance du détail des dépenses occasionnées depuis 1987 par des mandats de relations publiques au titre de la prévention du SIDA.

Le choix des organisations dignes de soutien s'opère sur la base d'un catalogue détaillé de critères. Le pourcentage des refus est élevé. Les principales organisations qui reçoivent une aide pour leur infrastructure et qui se voient confier la réalisation de projets de l'OFSP sont l'Aide Suisse contre le SIDA (ASS) et SIDA Info DOC Suisse. En raison de la dénomination ambiguë d'un centre de charges, une fausse impression s'est répandue dans l'opinion publique selon laquelle la Confédération fournirait un soutien exagéré à la gestion de l'ASS. Il a été possible de dissiper les malentendus à ce sujet. La Délégation des finances est favorable aux efforts de l'OFSP visant à mettre l'accent à l'avenir sur une affectation des fonds de la Confédération à des projets et à renoncer largement à des financements de base.

Les coûts de la lutte contre la drogue se sont élevés pour l'OFSP à quelque 115 millions de francs dans l'intervalle de sept ans, ce qui représente un taux d'accroissement annuel qui avoisine les 33 pour cent. Durant la même période, la part de cette lutte au budget global de l'OFSP a passé de 1,3 à 13,3 pour cent.

La Délégation des finances s'est fait expliquer par le menu le projet de prescription de drogue qui a vu le jour à l'initiative du Conseil fédéral et dont le lancement était prévu pour la fin de 1993. Les coûts ont été estimés à 8500 francs par poste de traitement pour toute la durée de l'essai jusqu'à la fin de 1996; ce chiffre comprend les frais d'établissement de projet. Le crédit total s'élève à 1,23 millions de francs par année. L'OFSP a assuré que ces expériences-pilotes ne constituaient pas une modification de la politique de la Suisse en matière de drogues, mais représentaient uniquement une étude empirique limitée dans le temps et l'espace et qui implique la collaboration des autorités cantonales et municipales concernées. La majeure partie du financement est à la charge des cantons et des communes. La Confédération soutient les promoteurs de ce projet en leur allouant une contribution forfaitaire maximale.

La Délégation des finances a fait part de ses réserves concernant les points suivants: base légale restreinte, éventualité de demandes de dommages-intérêts à la Confédération, difficulté de contrôler correctement le bon déroulement du projet et refus du Concordat des caisses-maladie suisses de prendre une partie des coûts à sa charge.

Selon les explications du Conseil fédéral, la prescription de méthadone, mise en pratique depuis plusieurs années, et celle de morphine, récemment introduite, est suffisamment fondée sur les articles 9 et 15 de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup, RS 812.121). En revanche, la base légale de la prescription médicale d'héroïne s'avère fragile. En effet, elle ne permet une telle prescription que dans le cadre limité d'essais à caractère scientifique. Selon l'article 8, 5<sup>e</sup> alinéa, LStup, l'OFSP doit délivrer une autorisation pour chaque essai.

Dans un communiqué publié en août 1993, le Concordat des caisses-maladie suisses a précisé qu'il rejetait en ce qui le concerne, un forfait pour la prise en charge médicale des personnes prenant part à ces expériences-pilotes. Cela rend

nécessaires des décisions financières à prendre par les différents Parlements cantonaux, ce qui laisse la porte ouverte à des retards.

La Délégation des finances précise expressément qu'aucune demande de crédit supplémentaire ne saurait être acceptée.

Aux fins d'accompagner l'évolution financière, l'OFSP a été chargé d'élaborer avec la collaboration du Contrôle fédéral des finances (CDF) une conception permettant de contrôler sans faille les diverses expériences-pilotes sur le plan financier. A l'avenir, on établira par expérience et par année un décompte des subventions fédérales versées et on le soumettra à la Délégation des finances. Celle-ci suivra avec une attention accrue l'évolution financière de ces expériences.

#### **433 Contributions de recherche du Fonds national en faveur d'offices fédéraux, des EPF et de leurs établissements annexes**

Le point de départ d'un traitement approfondi des implications de technique financière et de politique de la recherche consécutives à l'affectation de fonds de recherche généraux à l'administration fédérale réside dans le constat suivant: une série d'offices fédéraux figurent parmi les requérants de la 7<sup>e</sup> série des programmes nationaux de recherche. Les clarifications de la Délégation des finances ont démontré que les offices fédéraux se bornent à proposer des thèmes, mais n'apparaissent toutefois pas en qualité de requérants auprès du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). Font exception les deux EPF et leurs établissements annexes ainsi que l'Institut suisse de météorologie. Il n'est donc pas nécessaire d'exclure explicitement les offices fédéraux des projets du Fonds national. On ne peut toutefois écarter l'éventualité qu'à la demande de responsables de projets, des prestations de service soient fournies par des offices fédéraux et soient donc indirectement financées par des ressources du FNS (p. ex. l'Office fédéral de la statistique).

Dans de nombreux cas, la situation est toutefois précisément inversée en ce sens que certains offices fédéraux prennent part à des projets de recherche du FNS en y injectant leurs propres fonds sous forme de co-financement. La Délégation des finances considère que cette pratique ne va pas sans poser de problèmes parce qu'elle aboutit à un financement moins transparent de certains projets de recherche.

#### **434 Surveillance financière du domaine des EPF par le Parlement**

Ainsi que la Délégation des finances l'a déjà relevé dans son dernier rapport annuel (rapport 1992/93, ch. 433), l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur les Ecoles polytechniques fédérales du 4 octobre 1991 (LEPF, RS 414.110) a conféré au Conseil des EPF une large autonomie dans la gestion financière du domaine des EPF. Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence dans son ordonnance. La caractéristique principale consiste dans une flexibilisation très prononcée en raison de la dérogation au principe de la spécialité et à celui de l'annualité tels qu'ils sont fixés dans la loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0).

Afin de garantir l'établissement de rapports transparents à l'attention des Chambres fédérales au moment où ces dernières délibèrent du budget et du compte d'Etat ainsi que pour assurer la surveillance financière du domaine des EPF dans un cadre nouveau, la Délégation des finances a chargé le contrôle fédéral des finances de présenter, avec la collaboration de l'Administration fédérale des finances, un dispositif adéquat au Conseil des EPF et à un expert de l'extérieur. Il s'agit, en somme, de redéfinir les besoins d'information du Parlement en fonction de la modification de la répartition des attributions. C'est avec le budget 1995 que, pour la première fois, le budget du domaine des EPF sera présenté aux commissions des finances sous une forme adaptée aux nouvelles prescriptions légales.

## **435 Formation de jeunes Suisses de l'étranger**

Dans le cadre des mesures d'économie de la Confédération, on a proposé aux Chambres fédérales, à l'occasion du budget 1994, de réduire les subventions que la Confédération alloue aux écoles suisses de l'étranger. Au Conseil national, la proposition de réduction était assortie d'une condition consistant à consentir une exception pour les écoles suisses d'outre-mer et donc à limiter le sacrifice aux seules écoles suisses en Europe. Le Conseil des Etats n'a pas partagé cette opinion. Au terme de dures négociations dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le Parlement a trouvé un terrain d'entente consistant à renoncer à une réduction pour 1994. La Délégation des finances fut toutefois chargée d'éclaircir les modalités des effets d'une réduction sur la structure et la viabilité des écoles.

Il y a au total seize écoles suisses à l'étranger qui sont reconnues. Six d'entre elles se trouvent en Europe. Si la réduction envisagée de 1,8 million de francs devait porter exclusivement sur les six écoles suisses d'Europe, il faudrait alors abaisser les subventions fédérales d'environ 25 pour cent. La situation financière de nombreuses écoles suisses – et notamment de celles d'Europe – est tendue. Afin de pouvoir équilibrer leurs comptes à cause de la hausse des coûts, les écoles suisses à l'étranger ont été contraintes, ces années passées, à augmenter les écologies parfois massivement. Ça et là, des déficits d'exploitation ont dû, cependant, être couverts par des ressources provenant de fonds d'investissement ou par des dons du canton de patronage. Compte tenu de cette situation, une diminution de 25 pour cent des subventions fédérales toucherait durement les écoles suisses en Europe. Parce que des mesures de rationalisation à court terme ne sont possibles que dans une mesure limitée, la réduction des subventions aurait pour conséquence un résultat d'exploitation presque aussi mauvais que celui de l'année scolaire 1994. En cas d'extension de la réduction aux subventions fédérales pour 1995 et pour les années suivantes, un endettement périlleux de ces écoles ne pourrait être évité que par un redimensionnement drastique puisque, de l'avis des établissements scolaires en question, la marge de manœuvre permettant d'abaisser les salaires du corps enseignant et d'augmenter les écologies est d'ores et déjà largement épuisée. En renonçant au degré scolaire qui est de beaucoup le plus coûteux, à savoir le secondaire supérieur (gymnase, 10<sup>e</sup> à 12<sup>e</sup> année de la scolarité obligatoire), on parviendrait certes à réaliser des économies substantielles pour

les quatre plus grandes écoles suisses d'Europe. Une telle mesure ne resterait, toutefois, pas sans conséquences pour l'attrait et le rayonnement des écoles suisses de l'étranger. De surcroît, cette mesure ne serait pas réalisable à court terme.

La Délégation des finances est d'avis qu'en ce qui concerne les fonds engagés, il faut prendre dûment en considération, outre la formation de jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger, l'aspect de la présence culturelle de la Suisse dans les pays et villes en question. L'ensemble de cette problématique mérite un nouvel examen approfondi. C'est pourquoi la Délégation des finances poursuivra ses efforts de clarification en 1994.

### **436 Subventions à des organisations d'aide privée aux personnes handicapées**

Selon l'article 74 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance invalidité (LAI, RS 831.20), l'assurance invalidité alloue aux organisations faitières d'aide privée aux handicapés, parmi lesquelles des associations encourageant le sport telle que la «Verband für Behindertensport», des subventions qui servent en particulier à accomplir les tâches suivantes:

- conseils aux handicapés et prise en charge de ceux-ci;
- conseils prodigués aux proches des handicapés;
- cours de rééducation physique pour handicapés;
- formation et perfectionnement du personnel enseignant et spécialisé dans la prise en charge, la formation et la réinsertion professionnelle des handicapés.

A partir d'un exemple concret, un article de presse a critiqué le fait que la gestion dispendieuse de l'association précitée soit l'objet d'un soutien sous forme de subventions fédérales. Il n'y aurait pas eu de contrôle de l'utilisation des fonds. La clarification entreprise par le CDF à la demande de la Délégation des finances a donné le résultat suivant: les articles 108 à 110 de l'ordonnance relative à la LAI règlent la procédure concernant le dépôt des requêtes, y compris un budget, l'envoi des décomptes et des comptes annuels, le contrôle des documents, le calcul, le montant et les fixations des subventions. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui est compétent en la matière, doit, selon les prescriptions précitées, se prononcer sur la reconnaissance du droit à la subvention, contrôler les décomptes remis et fixer le montant des subventions. C'est ensuite que cet office prend une décision écrite de versement.

L'observation de toutes les prescriptions implique que seules les prestations de subventionnement prévues par la loi sont fournies. Ces subventions sont avant tout destinées à contribuer au versement des salaires du personnel spécialisé et de secrétariat, personnel qui s'occupe des handicapés. A ce titre, il n'est pas prévu de paiements directs à des invalides.

L'OFAS accomplit ses tâches de surveillance dans le cadre de ses possibilités. La pénurie de personnel fait que seuls des contrôles par sondages peuvent être entrepris. Le CDF a prévu de renforcer sa haute surveillance dans ce domaine.

#### **44            Département fédéral de justice et police**

#### **441          Inspection auprès de l'Office fédéral de la protection civile (OFPC)**

La section 2 de la Délégation des finances a effectué une inspection auprès de l'OFPC. En plus des questions de principe sur la collaboration de la protection civile et de l'armée, cette section s'est occupée en particulier des crédits pour la construction d'abris et pour le matériel de protection civile. L'inspection a eu lieu au Centre de formation de la protection civile à Schwarzenbourg, où la section s'est fait renseigner sur le déroulement de la seconde étape de construction.

La Délégation des finances souligne qu'il est indispensable de tirer parti de tous les potentiels de synergie qui existent entre la protection civile et l'armée. L'office fédéral inspecté assure qu'il y a une collaboration étroite de l'OFPC avec les différents services du Département militaire fédéral. La nouvelle loi sur la protection civile devrait apporter une amélioration à cet égard. Mais il faudra continuer à tenir compte des diverses structures d'une armée centralisée et d'une protection civile de type fédéraliste, tant et si bien qu'un besoin de coordination subsistera.

Sous la pression de la situation précaire des finances de la Confédération, les mesures de construction ont également été adaptées aux nouvelles données lors de la concrétisation du plan directeur 1995. Il existe un long catalogue de mesures d'économie qui, d'ici l'an 2010, devront permettre d'économiser plus de 1 milliard de francs (c'est-à-dire 500 mio. de fr. de subventions fédérales). Etant donné que des engagements relativement élevés subsistent des années précédentes, les réductions des crédits de paiement opérées pour les années 1992, 1993 et 1994 pour un total de 60 millions de francs ont abouti à des goulets d'étranglement. Afin d'éviter à la Confédération d'avoir à payer des intérêts moratoires, la Délégation des finances a autorisé en septembre 1993 une avance de 20 millions de francs pour la construction d'abris (cf. aussi sous ch. 322).

L'acquisition et la remise de matériel sont réglées aux articles 85 ss de l'ordonnance sur la protection civile (RS 520.11). La Délégation des finances a pris connaissance que la liste du matériel, qui est arrêtée par le département, se trouve en cours de révision. La valeur d'investissement de la nouvelle liste du matériel sera inférieure de plus d'un milliard de francs à celle de 1986. Il s'agit là de la conséquence des adaptations et renoncations qui ont aussi touché le domaine du matériel. Les économies résultent en particulier du fait que l'effectif des personnes astreintes au service de protection civile doit être réduit de 140 000 unités. La Délégation des finances traitera une nouvelle fois ce point lorsqu'elle disposera de la liste révisée du matériel.

Dans le domaine de la formation, un certain goulet d'étranglement se dessine avec la protection civile 95, mais on devrait le surmonter par des transferts de personnel provenant des domaines des constructions et du matériel.

L'occupation partiellement insatisfaisante des logements du centre de formation pose problème. Il convient de s'efforcer d'accroître l'attrait du centre de formation de Schwarzenbourg. La desserte de ce centre sur le plan des transports n'est guère suffisante à un centre de formation pour l'ensemble de la Suisse. La

libéralisation de la loi bernoise sur l'hôtellerie devrait être utilisée avec créativité afin de mieux exploiter une infrastructure qui est bonne.

Pour autant qu'un constat le permette, la seconde étape de construction se déroule conformément au programme. On prévoit que la remise des installations de cette nouvelle étape aura lieu en 1995.

#### **442 Dépenses en matière d'asile**

L'an passé, le domaine de l'asile a été marqué par la forte augmentation des requérants provisoirement autorisés à séjourner en Suisse et par l'accueil de réfugiés que la guerre a chassés de l'ex-Yougoslavie. Par rapport à l'année précédente, les demandes d'asile ont progressé d'un tiers pour atteindre le chiffre de 24 000. A la suite de dépenses d'assistance des cantons, qui ont été plus élevées pour cause de renchérissement, et aussi consécutivement à l'admission de groupes de réfugiés de l'ex-Yougoslavie ainsi qu'en raison de retards considérables dans la présentation des décomptes par les cantons, il a fallu en 1993 accorder des crédits supplémentaires et des dépassements de crédit de 175 millions de francs pour couvrir les dépenses d'assistance. Les dépenses totales se sont donc élevées à 695 millions de francs.

Après entente avec la Délégation des finances, le CDF a voué une attention particulière à ce domaine en rapide mutation. En plus de contrôles sur place, on a attaché de l'importance à la coordination des activités des organes de contrôle impliqués. Outre le service de révision de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), qui a commencé son activité le 1<sup>er</sup> avril 1993, une fiduciaire privée a effectué diverses révisions sur mandat du CDF. Le nombre des contrôles propres à l'ODR auprès des organismes présentant leurs décomptes (cantons et œuvres d'entraide) devrait augmenter dans toute la mesure du possible.

Dans l'ensemble, des contrôles ont été effectués auprès de neuf cantons et de diverses œuvres d'entraide. Dans ce contexte, on a constaté qu'à l'image des années précédentes les erreurs étaient principalement dues à la délimitation des frais administratifs. Les charges contestées se sont élevées au total à plusieurs millions de francs; on n'a pu obtenir qu'un remboursement partiel car, souvent, les prescriptions sont imprécises et on ne saurait, de surcroît, violer le principe de la bonne foi. Toujours est-il qu'on constate que l'ODR a récemment précisé ses prescriptions et instructions et que les cantons vouent une attention accrue aux décomptes concernant les dépenses d'asile. A l'avenir, le passage aux formes d'indemnisation forfaitaire, conformément à l'ordonnance II sur l'asile qui a été révisée, devrait créer des situations plus claires.

A la requête de la Délégation des finances, les subventions fédérales aux œuvres d'entraide dans le domaine de l'asile ont aussi été l'objet d'un contrôle plus approfondi. Les constatations et expériences faites ainsi que les demandes de remboursement ont suscité les critiques des responsables des œuvres d'entraide. Les résultats des révisions ont toutefois montré que des contrôles seront nécessaires à l'avenir également. Grâce à la généralisation des forfaits, les accents à placer lors des révisions seront quelque peu modifiés. Par ailleurs, l'adaptation par l'ODR du système des décomptes pour les immeubles et l'assistance devrait apporter des améliorations.

## 45 Département militaire fédéral

### 451 Inspection auprès de l'Etat-major du groupement de l'instruction (Etat-major GI)

La section 2 de la Délégation des finances a effectué une inspection auprès du chef de l'instruction de l'armée. Elle s'est penchée en particulier sur les conséquences financières et de personnel qu'entraînera la réforme de l'armée 1995; elle a aussi abordé des questions relatives au personnel d'instruction et à la réorganisation du secteur des constructions. La section 2 a constaté que les travaux concernant la réforme de l'armée 1995 suivent bien leur cours. Parallèlement à l'organisation militaire et au régime des troupes, il y a lieu de préparer de nombreuses modifications de textes juridiques au niveau d'ordonnances. La préparation du passage à l'armée 95 a déjà atteint un stade avancé dans le domaine de la formation.

Les membres de la section 2 ont constaté que les réductions budgétaires au sein du Département militaire fédéral (DMF) contraignent le Chef de la formation au choix rigoureux de points prioritaires.

L'engagement de membres de l'armée pour fournir des prestations spécialisées ne devrait concurrencer l'économie privée que de façon marginale puisque seul 0,5 pour cent des jours de service sont consacrés à de tels engagements. En règle générale, les militaires accomplissent ce genre de service en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation. Lorsqu'on donne des mandats à des militaires en service, on veille à ce qu'il n'en résulte pas des mandats consécutifs. Pour l'accomplissement de tâches complexes, il se peut que des militaires fournissent des prestations sous forme de jours de service et qu'ensuite la mission soit au besoin achevée sur la base contractuelle d'un mandat.

Le système de recrutement d'instructeurs dont la formation est payée par la Confédération date de l'époque de la pénurie de personnel. La solution est très généreuse pour les jeunes officiers. Le système n'a pas donné satisfaction dans tous les cas, parce qu'il lie des jeunes gens sans expérience professionnelle. A cet égard, il est possible de procéder à certaines «coupures» permettant d'apporter, en contre-partie, des améliorations nécessaires pour les sous-officiers. Depuis 1992, un essai porte sur une nouvelle réglementation des voitures de service des instructeurs. La Délégation des finances attache de l'importance au fait que cette nouvelle réglementation n'entraîne pas de frais supplémentaires pour la Confédération.

Les candidats instructeurs qui sont en formation comptent en plein pour le calcul des places d'état. Afin d'obtenir des postes d'instructeur en suffisance pour la réforme de l'armée 1995, la section 2 préconise pour les instructeurs en cours de formation l'adoption d'une réglementation spéciale, analogue à celle des stagiaires.

Avec la réforme de l'armée 95, le secteur des constructions et les immeubles du DMF font l'objet d'un réexamen. La planification des investissements selon les priorités de l'analyse de la valeur d'usage équivaut à une planification restrictive. Faute d'argent, il faut renoncer aujourd'hui à bien des choses qui, il y a peu d'années encore, auraient été construites ou rénovées sans délai. La concentration

des ressources sur des projets aux larges effets est compréhensible, mais diffère la réalisation d'autres desiderata.

La Délégation des finances part de l'idée que le Groupement de l'instruction possède encore un certain potentiel d'économies. Celui-ci réside dans des économies de munitions résultant de l'utilisation de simulateurs, dans une meilleure occupation des casernes et cantonnements qui sont propriété de la Confédération – cela en lieu et place d'hébergements appartenant à des tiers – et enfin, dans des achats plus avantageux de matériel de formation.

#### **452 Contrôles de prix**

Au cours de l'année sous revue, le CDF a entrepris six contrôles de prix dans le cadre d'achats où la concurrence était limitée; deux de ces contrôles ont eu lieu conjointement avec le Groupement de l'armement. En ce qui concerne les révisions effectuées par le CDF lui-même, il s'agissait de l'acquisition d'installations de vidéocommunication, de bottines ABC, de survêtements de protection C et de divers matériels de transport. Pour les survêtements de protection C, il a fallu demander des renseignements complémentaires à un sous-traitant à l'étranger. Dans l'ensemble, on a pu ainsi obtenir d'importantes réductions de prix.

L'application du droit de regard a donné de bons résultats, alors qu'à l'origine les milieux de l'économie étaient très réservés. Lorsque ce droit est exercé, les entreprises font quasiment toutes preuves de compréhension pour ces révisions allant dans le sens de l'intérêt public. Sont indispensables, dans ce contexte, une attitude compétente et loyale de la part du contrôleur des prix et le traitement strictement confidentiel des informations. A ce sujet, la Confédération donne des assurances et se montre conséquente dans le respect de ses engagements. En résumé, on peut retenir que la possibilité de contrôler les prix sur une base contractuelle n'apporte pas seulement des économies directes, consécutives aux contrôles effectués, mais encore qu'elle a un effet préventif lors de la présentation de l'offre et des pourparlers contractuels.

#### **46 Département fédéral des finances**

##### **461 Inspection auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC)**

En mai 1993, la section 3 de la Délégation des finances a procédé à une inspection auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Après avoir abordé les thèmes généraux relatifs à l'organisation et au personnel de cet office, la section s'est concentrée sur la division principale de l'impôt fédéral direct et sur celle des droits de timbre et de l'impôt anticipé.

D'une manière générale, il faut constater que l'AFC doit faire face à une augmentation considérable de ses tâches, cependant que les effectifs de son personnel restent inchangés. Cela ne va pas sans des ralentissements de certaines activités régulières, telles que les révisions dans le domaine de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA), révisions dont la périodicité atteint, pour certaines entreprises, dix à quinze ans, alors que la prescription des créances fiscales est de

cinq ans. Il en résulte assurément des pertes considérables pour la Confédération. Par ailleurs, du fait de la récession, il est préoccupant de constater que la somme des impôts échus et non payés dans le domaine de l'ICHA est en forte augmentation.

S'agissant de l'impôt fédéral direct (IFD), l'AFC est chargée d'élaborer la législation votée par le Parlement et de prendre les dispositions d'exécution de celle-là. Elle veille à ce que les cantons appliquent correctement les prescriptions légales et réglementaires et leur fournit les conseils nécessaires. La section a soulevé la question des modalités d'une nouvelle amnistie fiscale, qui a fait l'objet d'une motion Delalay du 17 juin 1992.

Les activités de contrôle exercées par l'AFC dans le domaine des droits de timbres restent insuffisantes, du fait du manque du personnel. Là également, on doit se contenter de procéder à des sondages de plus en plus espacés. La section relève à cet égard que selon une évaluation ancienne, mais toujours actuelle, chaque inspecteur fiscal rapporte dans ce domaine à la Confédération la somme annuelle d'un million de francs environ.

L'AFC traite bon an mal an quelque 200 000 demandes de remboursement de l'impôt anticipé (IA). Le remboursement de l'IA est effectué par les cantons pour les personnes physiques, l'AFC n'étant responsable que du remboursement aux personnes morales. La loi ne fixe à l'administration aucun délai impératif quant au moment du remboursement ou à la durée du traitement des demandes de remboursement. D'une manière générale, l'accumulation des demandes de remboursement et les retards que cela provoque entraînent des pertes d'intérêt sur les montants d'IA immobilisés auprès de l'AFC. Le Conseil fédéral a eu l'occasion de prendre position sur la question des pertes d'intérêt subies par les contribuables lors de sa réponse à la motion Früh du 6 octobre 1982. Il a conclu à la quasi impossibilité technique de calculer un tel intérêt pour chaque dossier et pour chaque échéance et a relevé notamment que cela entraînerait des coûts supplémentaires disproportionnés au but poursuivi. Quant à elle, la Délégation des finances a recommandé à l'AFC de chercher des solutions à cette question, notamment en recourant à des simplifications administratives.

Il convient de relever que le Conseil national a adopté une initiative parlementaire Reimann (92.414) concernant le remboursement de l'impôt anticipé, bonification d'intérêt, en dépit de l'opposition du Conseil fédéral.

#### **462 Retards de paiement dans les subventions**

Dans les discussions sur les finances de la Confédération et plus particulièrement en période de déficits et de taux d'intérêt élevés, divers milieux insistent de façon réitérée sur les retards de la Confédération dans ses versements aux cantons et communes. La Délégation des finances a donc, au début de 1993, chargé l'Administration fédérale des finances d'éclaircir dans quelle mesure des paiements de la Confédération sont effectivement en suspens dans les principaux domaines où des subventions sont allouées.

Les résultats de l'analyse entreprise par l'Administration fédérale des finances peuvent se résumer comme il suit: il importe de commencer par distinguer

clairement les retards dans les versements de la pléthore des requêtes. On parle de retard de paiement lorsqu'une subvention est déjà valablement allouée, que le décompte est approuvé et qu'elle est exigible mais que, faute de crédits de paiement, il n'est pas possible de la verser à temps. En revanche, lorsque des demandes de subvention sont adressées aux offices et qu'aucune décision d'allocation n'a encore été prise, il ne s'agit pas de retards de paiement. Selon l'article 33 de la loi sur les finances de la Confédération, les services ne peuvent prendre des engagements et opérer des versements que dans le cadre des crédits autorisés. La coordination entre l'octroi et le paiement des crédits doit en particulier empêcher de faire plus de promesses de subventions que ne le permettent les crédits de paiement qui figurent au budget et au plan financier. Si l'on tient compte de ces dispositions, il ne devrait en principe pas survenir des retards de paiement avec pour conséquence des intérêts moratoires à charge de la Confédération. L'article 24 de la loi sur les subventions (intérêts de retard) n'a jusqu'à présent pas posé de problème.

Malgré les précisions qui précèdent, on ne pourra jamais éviter complètement des retards dans les paiements. Par contre, les versements en souffrance ne devraient pas dépasser une certaine mesure. Sur la base de l'enquête effectuée (situation à fin 1992), on a constaté des retards dans les paiements qui dépassent la normale uniquement dans les domaines suivants: dégâts aux forêts (50 mio. de fr.), améliorations foncières (20 mio. de fr.) et construction de routes nationales (100 mio. de fr.). La situation dans ces domaines de subventionnement devrait toutefois se normaliser dans un proche avenir. Un problème particulier se pose en ce qui concerne les installations de protection des eaux. Consécutivement à la délivrance d'autorisations de construire anticipées, les demandes de subventions sont aujourd'hui déposées pour un grand nombre de projets réalisés et dont les décomptes sont établis, mais il n'est pas possible de traiter ces dossiers faute de crédits suffisants. En pareils cas, les communes ont préfinancé de facto la subvention fédérale et doivent attendre maintenant les fonds de la Confédération. Il ne s'agit toutefois pas de retards de paiement à proprement parler parce que les subventions ne sont pas encore allouées et qu'elles ne sont pas non plus exigibles. C'est en revanche une question relevant de la politique de subventionnement et il conviendrait d'y apporter une réponse aussi rapide que possible.

#### **463 Retards dans les travaux de la Caisse fédérale d'assurance (CFA)**

Les importants problèmes rencontrés par la CFA préoccupent depuis de nombreuses années la Délégation des finances. En 1989 déjà, à l'occasion d'une inspection qui avait pour origine les constatations du Contrôle fédéral des finances (CDF), elle relevait que les retards dans le traitement des dossiers et la comptabilisation des opérations avaient atteint une ampleur intolérable (rapport d'activité 1989/90 p. 17). A plusieurs reprises, elle a discuté de ces graves lacunes avec le Chef du Département fédéral des finances, qui l'a toujours assuré que tout était entrepris pour que les choses rentrent prochainement dans l'ordre. La Délégation des finances a patienté mais la situation ne s'est pas suffisamment

améliorée, comme elle l'a signalé dans ses 3 derniers rapports d'activité (1992/93, ch. 463; 1991/92, ch. 463; 1990/91, ch. 462).

En 1993, pour la 5<sup>e</sup> année consécutive, le CDF a dû constater, à l'occasion de la révision de l'exercice 1992 par le CDF, que la régularité des comptes de la CFA ne pouvait être attestée. La concordance des données de la CFA avec les chiffres figurant au compte d'Etat de la Confédération n'a pas pu être prouvée. Des pièces justificatives font défaut pour corroborer des soldes et des retards considérables qui subsistent. En d'autres termes, les critères professionnels en matière de comptabilité, notamment ceux établis par la Chambre fiduciaire suisse, n'ont pas été respectés.

Un rapport supplémentaire établi par le CDF à la demande de la Délégation des finances, rapport décrivant l'état d'avancement exact des travaux d'assainissement à fin 1993, a conduit cette dernière à convenir avec le Département fédéral des finances de certaines mesures. Au nombre d'entre elles, figurent la mise en place d'une structure de gestion et de controlling, qui coordonnera pour l'ensemble de la CFA les principaux projets: les travaux d'assainissement, les nécessaires adaptations aux nouvelles dispositions légales qui entreront en vigueur dès 1995, les tâches d'informatisation ainsi que les problèmes liés à la prochaine fusion avec la Caisse de pensions et de secours des CFF (CPS). La CFA établira par ailleurs un rapport trimestriel sur l'avancement des travaux, à l'attention de la Délégation des finances.

Ces mesures ne touchent pas les problèmes de nature globale qui ont été traités par un groupe de travail des deux commissions des finances, en particulier les questions de l'enregistrement de la CFA dans la comptabilité fédérale, de son financement, et de ses relations avec les organisations affiliées, ainsi qu'avec les PTT et les CFF.

L'ampleur politique prise par ce dossier s'est traduite par le dépôt de trois interpellations et d'une motion parlementaire au cours de la session de printemps 1994 des chambres fédérales.

#### **464 Gestion des bureaux dans les immeubles administratifs**

La Délégation des finances a constaté que la Confédération supportait un surcroît de charges parce que durant la période de pénurie des bureaux avant 1991 des contrats de bail avaient été conclus avec une hâte excessive. Des estimations erronées et un manque de coordination dans le déroulement des affaires ont abouti dans deux cas à ce que la Confédération paie un million de francs au total pour des bureaux qui n'ont pas été occupés.

Le centre prévu à Zurich pour la conservation des monuments historiques n'a pas pu utiliser la surface louée de 950 m<sup>2</sup>, parce que les ressources financières lui ont fait défaut. Au cours de la phase de conception en 1990, tous les offices fédéraux intéressés – l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral de l'éducation et de la science et le Conseil des écoles polytechniques fédérales – étaient convaincus de la nécessité du Centre de recherche. La détérioration des finances fédérales et les réductions de crédit qui s'ensuivirent ont limité considérablement l'activité de la Fondation pour l'encouragement de l'enseignement et de la recherche dans le

domaine des monuments historiques; cette fondation peut actuellement accomplir sa tâche dans les locaux de l'institut correspondant à l'EPF de Zurich. On ne saurait toutefois constater parmi les offices intéressés l'existence d'une négligence grave qui aurait entraîné le dommage subi.

L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) voulait regrouper le Service médical du travail de Berne avec celui de Zurich. Avant que les questions de personnel aient été définitivement réglées, un contrat de location de cinq ans pour 120 m<sup>2</sup> de superficie de bureaux a été conclu sans clause de retrait. Le regroupement du Service médical n'a finalement pas eu lieu pour des raisons d'organisation et de personnel. La Délégation des finances attache une grande importance à une planification plus minutieuse permettant d'éviter de telles dépenses inutiles.

#### **465 Fondations, fonds spéciaux, fonds juridiquement indépendants ainsi que caisses et dépôts pour le personnel de la Confédération**

Les Commissions des finances des Chambres fédérales ont chargé la Délégation des finances, lors des délibérations sur le budget de l'année 1994, de traiter de manière approfondie la question des caisses de prévoyance sociale auprès de la Confédération. A l'aide de l'exemple de la Caisse de prévoyance pour le personnel des douanes (CP), un échange de vues a eu lieu avec le Chef du Département des finances et avec d'autres représentants de l'administration. La Délégation des finances a constaté que la CP dispose de bases juridiques claires, d'une surveillance financière – qui fonctionne bien – par le Contrôle fédéral des finances (CDF) ainsi que de directives objectives pour l'affectation des fonds. Dans l'opinion publique, on avait relevé que la loi du 1<sup>er</sup> octobre 1925 sur les douanes (LD, RS 631.0) prévoyait la possibilité d'un financement de la CP par le produit du tiers des amendes douanières. Ce système était largement répandu durant la première moitié de notre siècle. Compte tenu du fait que les assurances sociales sont aujourd'hui suffisamment développées, la Délégation des finances s'interroge sur l'opportunité de considérer ce mode de financement comme adéquat aux besoins contemporains. Elle se prononce donc en faveur d'une adaptation des dispositions en question lors de la prochaine révision de la loi sur les douanes. Il faudra toutefois veiller à ce que les différentes caisses spéciales de la Confédération soient traitées sur un pied d'égalité.

La Délégation des finances souligne qu'en principe l'existence de caisses de prévoyance peut soulager les finances publiques, notamment dans les périodes de difficultés économiques, en ce sens que ces caisses modèrent le recours aux subventions et aux prestations d'assistance. Dans cette optique, elles permettent d'accorder rapidement et sans complication administrative une aide qui concorde avec l'intérêt des pouvoirs publics. En outre, les 31 centres de vacances qui sont propriété des caisses de prévoyance font partie du patrimoine de la Confédération dont l'affectation est liée.

Les critères décisifs pour porter un jugement uniforme sur toutes les caisses spéciales de la Confédération sont les suivantes: base légale, contrôle financier

fonctionnant bien et garantie de l'égalité de traitement. La Délégation des finances poursuivra son examen dans le courant de l'année à partir de l'exemple d'autres caisses.

#### **466 Nouvelle réglementation des dérogations au principe de la concurrence**

Sur la base de la prise de position du Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances s'est fait renseigner sur la révision des ordonnances sur les achats et les soumissions, révision introduite par le Conseil fédéral. Les projets de révision de l'Administration fédérale des finances, qui ont été soumis à la consultation en automne 1993, prévoient les points essentiels suivants:

1. La marche à suivre pour l'acquisition de prestations de service est explicitement réglée et assimilée à l'achat de biens.
2. A partir d'une certaine valeur-seuil, les achats prévus doivent être l'objet d'un appel d'offres. Les commandes qui restent en-dessous de cette valeur-seuil – appelées adjudications de gré à gré dans la terminologie du GATT – ne peuvent être attribuées que dans les cas définis par l'ordonnance (par analogie à la réglementation CE/GATT).
3. Des dérogations à la concurrence ne sont dorénavant plus du ressort des départements, mais ne peuvent être accordées que dans les cas mentionnés par l'ordonnance (par analogie à la réglementation CE/GATT).
4. Les commandes sont adjugées dans le cadre d'une procédure clairement réglée (procédure ouverte et sélective ainsi que procédure de négociation).
5. En matière d'acquisition de prestations de service, un organisme assurera la coordination centrale, tout comme dans le cas des marchandises.

Par la suite, la conclusion de l'Uruguay-Round, y compris l'accord élargi du GATT sur les achats des collectivités publiques, a abouti à une nouvelle situation. C'est ainsi que cet accord rend nécessaire une réglementation des achats et soumissions au niveau d'une loi (création d'une procédure de recours).

Compte tenu de cette nouvelle toile de fond, il n'est plus apparu judicieux de poursuivre l'élaboration des projets d'ordonnance originels. En effet, il aurait fallu de toute façon les remplacer par la nouvelle réglementation dès le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Le Conseil fédéral a donc décidé de maintenir en force les actuelles ordonnances sur les achats et les soumissions jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur les achats qui soit conforme au GATT.

#### **47 Département fédéral de l'économie publique**

##### **471 Inspection auprès de l'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC)**

Lors de l'inspection auprès de l'Office des questions conjoncturelles (OFQC), les questions de la coordination et de la surveillance financière exercée sur la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique (CERS) ainsi que les mesures de relance conjoncturelle ont occupé le premier plan.

La Délégation des finances s'est penchée sur la coordination de l'OFQC avec le Centre de recherche conjoncturelle (KOF) à l'EPF de Zurich, centre qui est soutenu par la Société suisse de recherche conjoncturelle. L'arrangement contractuel prévoit que l'OFQC cède au KOF deux places d'état et lui verse 80 000 francs pour ses prestations. En contrepartie, l'OFQC reçoit du KOF des textes sur des questions touchant l'économie mondiale et la politique économique; ces textes servent à la rédaction des rapports de la Commission pour les questions conjoncturelles. Le KOF effectue en outre des enquêtes mensuelles et trimestrielles au sein de l'économie (test conjoncturel, test d'investissement). La seule enquête qui reste auprès de l'OFQC est celle sur les dispositions des consommateurs. La réglementation avec le KOF repose sur un financement tripartite, à savoir la Banque nationale suisse, le Vorort et l'Administration fédérale.

La surveillance financière exercée sur la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique (CERS) débute avec les indications relatives au plan de recherche et au plan financier que doit contenir la requête. Lorsqu'une requête est approuvée, un contrat est conclu entre l'OFQC et le requérant. L'OFQC a recours à un réviseur pour contrôler les aspects financiers et les décomptes finaux. Après concertation avec le Contrôle fédéral des finances, l'OFQC souhaite, pour cause de pénurie de personnel, abandonner le contrôle exhaustif et recourir plus souvent à des sondages. De manière générale, on constate que seule une requête sur trois est approuvée sans modification. Dans les domaines où d'autres crédits de recherche sont à disposition, la CERS n'approuve plus aucune requête.

La Délégation des finances constate que les réserves destinées à procurer du travail ont perdu de leur importance. La loi fédérale du 3 octobre 1951 sur la constitution par l'économie privée de réserves destinées à procurer du travail (RS 823.32) a été modifiée en 1988. L'effet de la libération générale décidée à la fin de 1991 ne pourra être déterminée qu'à partir de 1995 après réception des décomptes. Pour être efficaces, les réserves en question auraient dû se monter à 1 ou 2 milliards de francs. Or les réserves effectivement constituées ne s'élevaient qu'à environ 250 millions de francs pour une participation de 700 entreprises environ. En période de haute conjoncture, l'économie a eu la possibilité de choisir des placements financiers plus attractifs. Par ailleurs, l'économie d'impôts n'est pas aussi intéressante que celle résultant d'un taux d'intérêt élevé. En renonçant aux réserves destinées à procurer du travail, on réduit fort peu la bureaucratie puisque cet instrument occupait moins d'une personne à l'année.

La Délégation des finances a été convaincue qu'après la décision du Parlement du 19 mars 1993 au sujet de contributions à l'encouragement des investissements publics, l'OFQC a très rapidement pris en main les travaux d'exécution (à propos du bonus à l'investissement, cf. ch. 472).

Il y a lieu de relever que l'inspection de la Délégation des finances n'a révélé aucun besoin d'agir sur le plan de l'organisation et de la surveillance. L'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC) est dirigé de manière efficace et non bureaucratique. Un rattachement à l'OFIAMT n'apporterait aucune synergie. La Délégation des finances écarte donc une proposition visant à fusionner l'OFQC avec l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail

(OFIAMT). En effet, une telle fusion aurait pour seule conséquence la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire, sans que l'on puisse obtenir ainsi de substantielles économies.

#### **472 Exécution du bonus à l'investissement**

La Délégation des finances s'est fait renseigner sur l'exécution du bonus à l'investissement après l'entrée en vigueur de cette mesure. Elle s'est intéressée aux critères applicables au choix des projets. Le champ d'application à raison de la matière englobe le bâtiment et le génie civil ainsi que les installations techniques d'énergie. Les bénéficiaires de contributions peuvent être des communes, des associations à but déterminé, des établissements et des fondations. De surcroît, il doit s'agir de travaux supplémentaires ou anticipés. Le montant de 200 millions de francs a été subdivisé en une tranche de 160 millions de francs selon une clé de répartition tenant compte du pourcentage de chômage et de la quote-part de la population. Le solde de 40 millions de francs est resté momentanément en réserve. On n'a pas tardé à s'apercevoir que l'ensemble du bonus était engagé. Pour examiner les requêtes présentant des composantes de politique énergétique, on a mandaté par contrat six bureaux d'ingénieurs des différentes régions du pays. A l'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC), on a examiné le critère du caractère additionnel des travaux. En règle générale, les délais de traitement des dossiers sont restés brefs, ce qui est réjouissant. En six mois, sur 1400 requêtes, 567 ont été l'objet d'une décision positive.

La Délégation des finances a examiné plus particulièrement la marge d'appréciation de l'administration lors du traitement des requêtes. Pour l'administration, ce ne fut point chose aisée de décider si un projet devait être évalué comme additionnel ou anticipé. Dans des communes sans plan d'investissement, cette question de principe n'est pas facile à trancher. Il est exact que certains projets, qui en principe remplissaient les conditions d'obtention du bonus, n'ont pas pu être retenus, parce que les moyens financiers étaient épuisés.

La Délégation des finances est arrivée à la conclusion que l'OFQC se prononce en toute objectivité sur les demandes de subventions à l'encouragement des investissements publics.

#### **473 Transformation du fromage**

Les comptes de l'exercice 1992/93 de l'Union suisse du commerce de fromage (USCF) ont été clôturés avec une perte de 505,5 millions de francs. Pour la commercialisation de l'Emmental, du Gruyère et du Sbrinz, il a fallu dépenser uniquement pour l'étranger 38 millions de francs pour la publicité, les relations publiques et la promotion des ventes. En raison de stocks élevés, il a également été nécessaire de procéder à des ventes spéciales de 6,455 t, ce qui a entraîné de très lourdes pertes. Dans son rapport, le CDF a donc insisté sur la problématique qu'engendre une production élevée alors même que les débouchés sont limités. De surcroît, la question du maintien de l'entreprise d'emballage SWISSPACK a été examinée car, depuis des années, ses comptes annuels sont déficitaires et il existe des surcapacités en matière de préemballage.

Dans le cadre de l'examen du compte laitier, le CDF s'est occupé pour la première fois du subventionnement du fromage d'Appenzell. La comptabilité n'a pas donné lieu à des remarques. La Fondation et le Secrétariat pour le fromage d'Appenzell couvrent leurs coûts à partir du bénéfice brut qui résulte de la différence entre l'achat et la vente de fromage. En Suisse, le fromage d'Appenzell est vendu à un prix permettant de couvrir les coûts; la Confédération verse toutefois, pour les ventes à l'étranger, des contributions à l'abaissement du prix; celles-ci se sont élevées à 16,2 millions de francs en 1991/92. Au moment de la fixation de ces contributions par l'Office fédéral de l'agriculture (OFA), le CDF a recommandé de tenir compte de manière accrue des fonds propres de la fondation (mesures d'entraide raisonnables).

#### **474 Subventions de recherche à l'Institut de culture biologique**

Sur requête de la Commission des finances du Conseil des Etats, la Délégation des finances a examiné dans quelle mesure la souveraineté financière du Parlement a été violée par l'allocation d'une subvention de recherche à l'Institut de culture biologique. Lors des délibérations du budget 1994, le Conseil des Etats voulait fixer le crédit de paiement à cet institut au même montant qu'en 1993, parce que les dépenses pour la recherche agricole traditionnelle auraient été drastiquement réduites.

La Délégation des finances admet que l'encouragement accru de la culture biologique a son origine dans une intervention parlementaire. Elle constate que l'Office fédéral de l'agriculture a conclu le 19 octobre 1993 un contrat avec l'Institut de recherche pour la culture biologique, contrat qui implique une augmentation de la subvention fédérale et des promesses relatives à des subventions forfaitaires pour les années suivantes. Après avoir pris connaissance du contrat et du rapport succinct qui l'accompagnait (rapport du 22 déc. 1993 de l'Office fédéral de l'agriculture), la Délégation des finances estime justifiée la critique de la Commission des finances du Conseil des Etats. La signature de ce contrat par l'administration a empêché le Parlement suisse de se prononcer librement sur les crédits nécessaires à cet effet, la réserve de l'approbation du crédit de paiement faisant défaut.

Selon l'article 25 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0), il faut absolument demander et obtenir un crédit d'engagement pour les obligations allant au-delà de l'année budgétaire courante. L'administration n'a pas le droit d'allouer de sa propre compétence des crédits de paiement en matière de droit dispositif.

Dans le cadre de la surveillance financière concomitante, la Délégation des finances avait aussi pris connaissance de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 octobre 1993 concernant l'approbation du contrat conclu avec l'Association suisse pour l'encouragement du conseil d'exploitation en agriculture (ASCA). De la même manière, l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de ce contrat fixe des engagements de paiement pour les finances de la Confédération jusqu'en 1997, sans réserve d'approbation du budget par le Parlement.

Les contrats précités contiennent en outre une disposition aux termes de laquelle ils seront prorogés pour une période de quatre ans s'ils n'ont pas été dénoncés par l'une des parties au plus tard deux ans avant leur expiration. La Délégation des finances exige que les contrats avec des engagements dépassant l'année budgétaire courante ne soient conclus qu'à partir du moment où le Parlement aura accordé un crédit d'engagement correspondant ou qu'une réserve aura expressément été prévue. En effet, la liberté de décision du Parlement dans la procédure budgétaire ne saurait être remise en question par des contrats créant des liens avec des bénéficiaires de subventions.

**48            Département fédéral des transports, des communications  
                  et de l'énergie**

**481           Inspection auprès de l'Office fédéral de la communication  
                  (OFCOM)**

En avril 1993, la section 1 de la Délégation des finances a fait une inspection à l'Office fédéral de la communication (OFCOM), à Bienne. Cet office, qui est en fonction depuis avril 1992, a pour tâche première de mettre en œuvre les lois du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision ainsi que sur les télécommunications. Il constitue l'autorité régulatrice en matière de libéralisation du marché des télécommunications.

Au moment de l'inspection, l'OFCOM disposait de quelque 60 des 77 postes qu'il est prévu de lui attribuer. Quant à sa structure, outre les services centraux, il comporte la Division de la radio et télévision, la Division des télécommunications et un Service du droit et des affaires internationales. Son budget s'est élevé à 35 millions de francs en 1993. Il est de 47,5 millions de francs en 1994.

La section s'est plus particulièrement intéressée aux relations de l'OFCOM avec l'entreprise des PTT. En effet, cette dernière constitue un partenaire important de l'Office et assume encore actuellement des tâches pour le compte de celui-ci, tâches qui lui sont dévolues par délégation de compétence. C'est ainsi que 104 collaborateurs des PTT, représentant 30 postes de travail, mènent des enquêtes relatives aux contraventions essentiellement à la loi sur les télécommunications. Cela concerne en particulier la vente et la mise en service d'appareils de télécommunications non homologués. Le Tribunal fédéral ayant critiqué cette délégation de compétence dans l'activité répressive de l'OFCOM, il a fallu trouver une solution provisoire. Mais à terme, l'OFCOM devra assumer seul cette tâche.

La Délégation des finances insiste pour que les transferts de postes soient réalisés dans le respect le plus strict du plafonnement des effectifs du personnel de la Confédération et des PTT.

**482           Coût et rentabilité des NLFA**

Le Bureau du Conseil national a traité en septembre 1993 un mandat du Groupe des écologistes concernant le coût et la rentabilité des NLFA. Il a refusé de créer une délégation pour examiner cette question, mais il a chargé les Commissions des

finances et les Commissions de gestion de remplir cette mission. Par la suite, les deux Commissions des finances ont confié à la Délégation des finances le soin d'éclaircir ces problèmes de manière détaillée.

Avant d'entreprendre ses propres investigations, la Délégation des finances a décidé de demander au Département fédéral des finances (DFF) de prendre position sur les questions contestées. Dans la presse quotidienne, la rentabilité des NLFA a été évaluée de façon diverse par les opposants et les partisans de ce projet. La Délégation des finances a ensuite consulté des représentants du Bureau des deux Chambres ainsi que les Commissions de gestion et les commissions des transports et communications sur la marche à suivre. L'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 sur la construction d'une ligne ferroviaire à travers les Alpes (RS 742.104) précise à son article 20 que des rapports seront adressés aux Chambres fédérales. Chaque fois qu'il sera nécessaire de demander un nouveau crédit, le Conseil fédéral informera donc du coût total probable et du calcul de rentabilité qui aura été mis à jour. Le Conseil fédéral assure qu'il fera un rapport chaque année. Compte tenu de cet engagement d'informer reposant sur une base légale, les déclarations relatives au coût et à la rentabilité relèvent en premier lieu de la sphère de compétence du Conseil fédéral.

La Délégation des finances a donc demandé une nouvelle fois au Conseil fédéral de prendre position sur ces questions. Il convient de partir de l'idée que la situation initiale se présente de nouveau différemment après l'acceptation de l'initiative populaire sur la protection des Alpes. La Délégation des finances entreprendra ses propres investigations sur le coût et la rentabilité des NLFA; le cas échéant, elle agira après avoir pris langue avec le Conseil fédéral et l'Etat-major pour le contrôle et la coordination des NLFA (EMCC).

La Délégation des finances s'est entretenue avec le président et le secrétaire de l'EMCC. Ce dernier est un organe d'accompagnement de la surveillance stratégique que doit exercer le Conseil fédéral. L'EMCC doit attirer l'attention de celui-ci sur les difficultés qui pourraient survenir en matière de finance, de technique et de géologie. A l'échelon des autorités, l'Office fédéral des transports exerce la surveillance opérationnelle par l'entremise de sa division des grands projets. La Délégation des finances attache de l'importance au fait que l'EMCC puisse conserver sa position indépendante. En outre, elle tient fermement à la haute surveillance financière que le CDF exerce sur les grands projets.

#### **483 Construction de la ligne de la Vereina des Chemins de fer rhétiques (RhB)**

Aux termes de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1986 sur la construction de la ligne de la Vereina, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie est tenu de faire un rapport chaque année sur l'avancement des travaux et l'évolution des coûts. A la suite de la redistribution des tâches liées à la réforme du Parlement, la Délégation des finances examine, en application des articles 48 et 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11), l'évolution du coût de la construction de la ligne de la Vereina.

La Délégation des finances a pris connaissance que les coûts de 538 millions de francs (prix de base 1985) avaient augmenté à 788 millions de francs à fin mars

1993, y compris le renchérissement de 187 millions de francs (+ 35 %) et les dépenses supplémentaires probables de 63 millions de francs. Le DFTCE sollicite du Parlement l'octroi d'un crédit supplémentaire de 33 millions de francs avec une participation du Canton des Grisons de 5 millions de francs; 29 millions de francs seront économisés grâce à des redimensionnements et 1 million de francs sera prélevé sur la réserve de 17 millions de francs. Les coûts supplémentaires n'ont guère pour origine des problèmes géographiques, mais plutôt un niveau de planification insuffisant au début de la réalisation. Dans les domaines du bâtiment et de la technique ferroviaire, les accroissements des coûts s'expliquent en premier lieu par le fait que les Chemins de fer rhétiques ont surestimé leurs propres capacités.

La Délégation des finances reconnaît que le DFTCE a mis en place un controlling efficace pour surveiller les coûts de la ligne de la Vereina. Le DFTCE fait tout son possible pour que les dépenses restent sous contrôle. Il y a toutefois certaines craintes selon lesquelles la planification de blocage ait imposé certaines amputations au projet qui toucheront en définitive les objectifs visés à l'origine en matière de performances. Les parties du projet qui ont été bloquées – par exemple le troisième croisement – ne pourront être réalisées plus tard qu'à grands frais. En outre, les expériences faites lors de travaux antérieurs au tunnel montrent que l'on doit s'attendre à des évolutions de coût imprévues jusqu'à l'achèvement de l'ouvrage. On ne peut pas entièrement exclure des problèmes d'ordre géologique. La Délégation des finances continuera à suivre attentivement la réalisation de ce projet.

#### 484 RAIL 2000

En complément des explications données dans le rapport d'activité 1992/93 (ch. 481), la Délégation des finances a pris connaissance des propositions des CFF concernant les mesures de redimensionnement prévues pour RAIL 2000. Elle a posé la question cruciale qui consiste à savoir pourquoi l'estimation originelle des coûts (5,4 mia. de fr.) avait été aussi erronée (coût total estimé en 1992 entre 14 et 16 mia. de fr.). La conception RAIL 2000, approuvée le 19 décembre 1986 par le peuple et les cantons, reposait sur l'horaire cadencé à l'échelle nationale, dont le coût était envisagé pour 5,4 milliards de francs, y compris les mesures d'infrastructure des CFF, notamment la construction de nouveaux tronçons.

Les causes de l'augmentation des dépenses planifiées sont multiples. Les charges et conditions plus rigoureuses en matière de protection de l'environnement et qui n'étaient pas prévisibles au moment de la rédaction du message, jouent un grand rôle à cet égard. Entre Rothrist et Mattstetten, on avait prévu à l'origine 50 millions de francs pour des mesures de protection de l'environnement; ce montant devrait être multiplié par sept. Les résistances, dont la vigueur était insoupçonnée et les desiderata particuliers des régions concernées par les nouveaux tronçons ont abouti à une vague d'oppositions.

La Délégation des finances salue la démarche du DFTCE qui a décidé de faire examiner RAIL 2000 par les CFF sous l'angle de la rentabilité. Avec le nouvel objectif de planification consistant à réaliser RAIL 2000 avec le crédit de

5,4 milliards de francs, plus le renchérissement connu – quelque 8 milliards de francs au total –, des coupes claires importantes seront inévitables en ce qui concerne la construction des nouveaux tronçons. La modernisation aura lieu par étapes et d'ici 2005 des investissements d'infrastructure de 7,4 milliards de francs devraient être mis en service. Compte tenu de la grande importance de RAIL 2000, le Conseil fédéral informe le Parlement en lui présentant un rapport sur la solution proposée par les CFF et sur la position gouvernementale à ce propos. La Délégation des finances est d'avis que, pour des motifs d'ordre juridique, il faut s'en tenir à la conception originale de RAIL 2000, mais elle comprend que la réalisation s'étendra sur une plus longue période. C'est au Parlement qu'il appartiendrait de décider d'un financement supplémentaire.

## **49           Grandes régies**

### **491          Entreprise des PTT**

#### **491.1       Inspection auprès de la Division principale de l'Informatique Télécom (IT)**

L'IT est un établissement de prestations de service pour les télécommunications et pour l'ensemble de l'entreprise des PTT. Il couvre des besoins complexes et très divers. Il s'occupe des processus commerciaux et entreprend de les intégrer autant que possible dans des systèmes d'ordinateurs. Une autre tâche essentielle consiste dans l'exploitation de données, spécialement dans la gestion des données des réseaux et des clients. L'IT fixe les objectifs pour l'utilisation de l'informatique dans le domaine des télécommunications. Cette division principale emploie 119 fonctionnaires et employés des PTT et 50 collaborateurs externes. Cette situation est largement responsable de la structure défavorable des coûts parce que les collaborateurs externes coûtent en moyenne plus du double des collaborateurs internes. Des mesures visant à modifier cette situation sont en cours.

Les instruments nécessaires à une saisie et à une facturation correcte des prestations font défaut. Cependant, ces instruments devront faire partie intégrante du futur système comptable des Télécom PTT et, selon le plan établi, ils devraient être opérationnels à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995. L'IT a pris contact avec des sociétés étrangères de télécommunication et une coopération est prévue dans le cadre d'un échange d'idées.

L'IT a fait bonne impression. Les problèmes mis en évidence sont traités et l'on s'efforce d'atteindre les buts visés.

#### **491.2       Aperçu de l'activité de l'Inspection des finances des PTT (FISP)**

La Délégation des finances étudie régulièrement les rapports de révision et les rapports d'activité de l'Inspection des finances des PTT. Elle en a extrait certaines remarques importantes pour la révision, afin que l'Entreprise des PTT puisse éclaircir et approfondir ces points.

Le constat de sureffectif du personnel postal revêt une importance fondamentale. A la demande de la Délégation des finances, le président de la Direction générale

a pris position à ce sujet. Dans sa réponse, il a indiqué les raisons qui ont conduit à des surcapacités ponctuelles dans le domaine du personnel. De même, il a expliqué les nombreuses mesures déjà prises ou prévues pour supprimer le sureffectif. Il convient de mentionner ici «l'action solidarité». Cette campagne vise à promouvoir la retraite anticipée. Cette mesure spéciale, limitée aux années 1994 et 1995 permettra de diminuer le personnel de 2500 unités.

D'autres remarques concernaient des points faibles dans le domaine des acquisitions, par exemple l'achat d'installations de transmission, d'alarme à incendie et d'alarme de protection des bâtiments. Etant donné qu'il n'existe aucune situation de concurrence, le service spécialisé dans ces achats aurait dû convenir d'un droit de regard dans la calculation des prix du fournisseur détenant le monopole. Dans l'intervalle, des produits concurrents ont fait leur apparition sur le marché. Le service en question a été prié de convenir dorénavant d'un droit de regard ou, lorsque joue la concurrence, d'entreprendre les comparaisons de prix prescrites.

De surcroît, diverses projets de construction ont donné lieu à des discussions. Dans la perspective des économies à réaliser, il importe de procéder dans chaque cas à une évaluation permanente et à vouer une attention particulière à l'économicité. En matière d'achats de matériel pour les télécommunications, certaines factures ont été payées à double. La Direction générale des PTT a été priée de veiller à l'amélioration du «cash-management». Enfin, la rentabilité de l'achat et du stockage d'appareils téléphoniques a donné lieu à des questions. La Délégation des finances a pu constater avec satisfaction que l'Entreprise des PTT s'efforce, d'une part, d'effectuer ses achats dans le domaine du téléphone aux conditions les plus avantageuses possibles, c'est-à-dire aux prix du marché mondial et que, d'autre part, elle fait preuve d'efficacité et d'un souci de rationalisation en ce qui concerne les autres affaires d'achat. La nouvelle conception logistique du matériel de télécommunication, qui vise à accroître l'efficacité en matière de stockage, prévoit autant que faire se peut la fourniture directe du matériel du fournisseur à l'utilisateur. Il sied en outre de mettre en place un «controlling» de la logistique qui contrôle en permanence le niveau des stocks. La réalisation intégrale de la conception de la logistique et les restructurations qui en découleront auront lieu par étapes à partir du milieu de l'année 1994.

## **492 Chemins de fer fédéraux (CFF)**

### **492.1 Haute surveillance parlementaire des finances des CFF**

Dans son dernier rapport d'activité (ch. 492.1), la Délégation des finances a relevé que la réforme du Parlement avait donné aux Commissions des finances des attributions élargies en matière de haute surveillance sur les finances des CFF. Il appartient donc maintenant à la Délégation des finances d'exercer aussi, au nom du Parlement, une surveillance concomitante sur les finances des CFF. A cet égard, la Délégation se fonde sur les articles 48 à 50 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11).

La Délégation des finances s'est occupée du souhait exprimé par le DFTCE, selon lequel les CFF ne devraient être soumis qu'à une commission seulement. Elle constate que, selon la modification de l'article 48 LREC confirmée par la votation

populaire du 27 septembre 1992, les commissions des finances sont compétentes pour l'examen du budget et des comptes de la Confédération ainsi que de ses entreprises et établissements. De la même manière, les commissions de gestion examinent de leur côté, en vertu de l'article 47<sup>ter</sup> LREC, les rapports de gestion du Conseil fédéral ainsi que ceux des entreprises et établissements. La haute surveillance à exercer sur l'Administration fédérale et sur les entreprises de la Confédération doit, selon la volonté du législateur, être concentrée dans les mains des commissions de contrôle.

Les commissions des transports et télécommunications conservent dans ce contexte la tâche importante de délibérer sur des modifications de loi et des crédits de programme ainsi que de traiter les interventions politiques en matière de transports. Une planification, une coordination et une efficacité améliorées ont été des préoccupations importantes lors de la réforme du Parlement. La Délégation des finances se félicite de la délimitation claire des attributions respectives qui s'est concrétisée dans l'année sous revue; cette clarification concerne les commissions des finances, les commissions de gestion et les commissions des transports et télécommunications qui pourront donc éviter les interventions à double, ce dans l'intérêt du Parlement et de l'Administration.

En rapport avec la révision de la loi sur le contrôle des finances (cf. ch. 21), il est aujourd'hui évident que les CFF et l'Entreprise des PTT doivent être soumis à la surveillance financière du CDF. En vertu de l'égalité de traitement – dont il a été question ci-avant – de toutes les entreprises de la Confédération envers les commissions de contrôle, une surveillance financière séparée et échappant au CDF ne se justifie plus pour les CFF. Comme pour l'Entreprise des PTT, la haute surveillance financière des CFF doit s'appuyer en premier lieu sur les rapports de révision de l'inspection financière interne. Les expériences de la Délégation des finances au sujet de la surveillance financière de l'Entreprise des PTT ont montré qu'il serait judicieux et utile si les organes de surveillance parlementaire pouvaient aussi prendre appui pour ce qui concerne les CFF sur des rapports et des prestations de service de l'inspection interne et du CDF. On ne voit pas de raison objective pour laquelle le CDF ne devrait pas contrôler les finances des CFF de même manière qu'il exerce la haute révision pour l'Entreprise des PTT. Il convient d'abandonner la réglementation dérogatoire pour les CFF, car celle-ci ne s'explique que par des raisons d'ordre historique. Puisque les CFF disposent d'une révision interne bien développée, le CDF pourra se limiter pour l'essentiel à contrôler l'efficacité de la révision interne. Le CDF pourrait remplir, en ce qui concerne les CFF, la fonction d'organe de révision externe.

## **492.2 Participation du Parlement à l'examen des investissements des CFF**

La Délégation des finances a constaté qu'à l'exception des grands projets, comme RAIL 2000 et NLFA, les investissements des CFF échappaient à la sanction du Parlement. Celui-ci doit se contenter d'en prendre connaissance. Entre 1987, l'année du mandat de prestations et l'année sous revue, les investissements ont doublé. Ceux-ci influencent fortement le compte de résultats de l'infrastructure des CFF et donc finalement la Caisse fédérale (cf. ch. 492.1 du rapport d'activité

1992/93). Lors des délibérations sur le budget de la Confédération, les commissions des finances ont relevé que la Confédération verse des prestations pour l'infrastructure (conséquence des investissements) sur la base des résultats des CFF de l'année précédente. Dès lors, du point de vue de la procédure, le Parlement doit se limiter à prendre acte des investissements des CFF, mais sans pouvoir les modifier puis, l'année suivante, il est dans l'obligation d'entériner leurs conséquences dans le budget fédéral. On peut se demander si une telle situation n'est pas manifestement contraire à l'article 85, chiffre 10, de la constitution, qui donne au Parlement la compétence d'établir le budget annuel de la Confédération.

La Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de réaliser sans délai le postulat du 21 mars 1991 concernant la participation du Parlement à l'examen des investissements des CFF. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à étudier et à concrétiser cette proposition dans le cadre du nouveau mandat de prestations aux CFF. Sur la base des prestations du «Groupe de réflexion», on doit en principe tenir compte de l'exigence d'une collaboration parlementaire accrue. Le groupe précité propose que la Confédération mette à la disposition des CFF pour une certaine période un cadre d'investissement déterminé. Parallèlement, les Chambres fédérales doivent pouvoir se prononcer également sur le financement des grands projets.

La Délégation des finances reconnaît l'intention du Conseil fédéral de réaliser le postulat en relation avec la nouvelle réglementation des rapports entre la Confédération et les CFF. La Délégation tient toutefois fermement à la nécessité de traiter cette affaire en urgence. En outre, elle se défend de l'intention qu'on lui prête et qui consisterait à limiter la participation parlementaire aux questions d'investissement à une consultation du Parlement. La Délégation des finances estime qu'en raison des conséquences financières, il est indispensable que le Parlement reçoive des droits de participation accrus en matière de décisions d'investissement des CFF.

### **492.3    Consultants externes des CFF**

La Délégation des finances a abordé à plusieurs reprises dans ses précédents rapports d'activité les mandats d'experts (cf. ch. 164 du rapport d'activité 1991/92 et 1992/93). A la demande de la délégation, le CDF veille à ce que les tarifs des honoraires des consultants auxquels on a recours ne dépassent un certain montant journalier. Des interventions du CDF auprès d'offices de la Confédération ont révélé que, dans un cas, les CFF avaient payé le même consultant à un tarif-horaire beaucoup plus élevé que l'Administration générale de la Confédération. La Délégation des finances a donc exigé une entrevue avec la Direction générale des CFF. Bien que les CFF justifient leurs honoraires par le rapport prix/prestation du service fourni et par le caractère d'entreprise de leur régie, la Délégation des finances s'en tient à sa mission qui consiste à exhorter l'Administration fédérale et les entreprises de la Confédération à œuvrer dans un esprit d'économicité et d'économie. Au cas où une prestation d'un spécialiste ne pourrait être obtenue au tarif maximum fixé par l'Office fédéral du personnel, le

Chef du département concerné pourrait accorder une autorisation à titre de dérogation. La Délégation des finances part de l'idée que cette réglementation devrait être également valable pour les CFF.

## 5 Conclusion

Durant l'exercice, la Délégation des finances a dû prendre des décisions parfois difficiles, voire douloureuses, pour l'Administration. Son attitude restrictive et sa rigueur en matière d'économies ont été largement commandées par les circonstances et par l'état dramatique des finances fédérales, en cette période de récession.

En effet, s'il est vrai que la Délégation des finances signale avant tout les affaires qui prêtent le flanc à la critique, elle se doit de relever celles, représentant la très large majorité, qu'elle a pu juger positivement. Qu'il lui soit permis dès lors de réparer cet oubli, en adressant au Conseil fédéral et à l'Administration ses remerciements pour leur bonne gestion financière et pour l'emploi, dans l'ensemble efficace et ménager, des ressources publiques. Elle les encourage à faire toujours preuve de la rigueur la plus grande dans les années à venir.

Enfin, la Délégation des finances adresse également ses sentiments de reconnaissance au Contrôle fédéral des finances et aux services particuliers d'inspection, qui sont subordonnés à ce dernier. Ces organes ont en effet, comme de coutume, accompli leur tâche très consciencieusement, exerçant de la sorte un effet salutaire sur les activités déployées par l'administration.

La gestion financière d'organismes aussi importants que la Confédération et ses régies requiert l'engagement permanent et coordonné de tous ceux qui en ont la charge. La haute surveillance demeure en effet l'une des tâches prioritaires pour le bon fonctionnement d'une collectivité publique.

N36704

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften  
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées  
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

## **Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1993/94 du 12 avril 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.05.1994
Date	
Data	
Seite	865-910
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 778

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

# **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1993/94 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates**

vom 12. April 1994

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte prüft und überwacht laufend den gesamten Finanzhaushalt des Bundes (Art. 50 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962; SR 171.11). Sie hat den Finanzkommissionen jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten (Art. 19 Abs. 1 des Reglementes vom 8. Nov. 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte; SR 171.126).

Der vorliegende Bericht orientiert über die wichtigsten von April 1993 bis Februar 1994 behandelten Geschäfte.

12. April 1994

Für die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte  
Der Präsident: E. Delalay, Ständerat  
Der Vizepräsident: M. Aregger, Nationalrat

# Bericht

## 1 Auftrag und Organisation

### 11 Aufgaben und Kompetenzen

Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation sind in Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (GVG, SR 171.11) sowie im Reglement für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1985 (SR 171.126) unter anderem wie folgt festgelegt:

- der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts des Bundes (einschliesslich PTT, SBB und Alkoholverwaltung);
- sie hat das unbedingte Recht, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt in Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen;
- es sind ihr alle haushaltsrelevanten Beschlüsse des Bundesrates sowie alle Revisions- und Inspektionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen;
- gestützt auf Artikel 18 Absatz 1 und Artikel 31 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0) ist sie befugt, bei zeitlicher Dringlichkeit Zahlungs- und Verpflichtungskredite zu beschliessen;
- sie kann auch Vorlagen des Bundesrates an die Räte in Beratung ziehen und ihre Ansicht oder ihre Anträge den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen;
- sie hat aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bundesrat über bestimmte Besoldungsmassnahmen im Bereich der Chefbeamten zu beschliessen;
- sie inspiziert in angemessenem Turnus die Ämter, Dienststellen, Anstalten und Betriebe des Bundes.

### 12 Zusammensetzung der Finanzdelegation im Berichtsjahr

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Finanzdelegation, die sich selbst konstituiert (Art. 49 GVG). Präsident ist abwechselungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Nationalrates beziehungsweise des Ständerates. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation wie folgt zusammen:

*bis Ende 1993*

Nationalrat: Arthur Züger, Manfred Aregger und Gianfranco Cotti (bis 2. Juli), Edgar Oehler (ab 3. Juli)

Ständerat: Edouard Delalay, Ernst Rüesch und Ulrich Zimmerli

*ab Januar 1994*

Ständerat: Edouard Delalay, Ernst Rüesch und Ulrich Zimmerli

Nationalrat: Manfred Aregger, Edgar Oehler und Arthur Züger

*Präsident*

1993 Nationalrat Züger

1994 Ständerat Delalay

*Vizepräsident*

Ständerat Delalay

Nationalrat Aregger

Die Finanzdelegation gliederte sich im Jahre 1993 in folgende Sektionen:

<i>Sektion 1</i>	<i>Referenten</i>
– Behörden und Gerichte	Nationalrat Züger
– Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement	Ständerat Delalay
– PTT-Betriebe	
– SBB	
<i>Sektion 2</i>	<i>Referenten</i>
– Departement des Innern	Nationalrat Aregger
– Departement für auswärtige Angelegenheiten	
– Justiz- und Polizeidepartement	Ständerat Zimmerli
– Militärdepartement	
<i>Sektion 3</i>	<i>Referenten</i>
– Finanzdepartement	Ständerat Rüesch
– Volkswirtschaftsdepartement	Nationalrat Cotti (bis 2. Juli) Nationalrat Oehler (ab 3. Juli)

## 13 Sitzungen und Überblick über behandelte Geschäfte

Die Finanzdelegation trat in der Berichtsperiode zu den in Artikel 50 Absatz 5 GVG vorgeschriebenen sechs ordentlichen Tagungen zu mindestens zwei Sitzungstagen zusammen. Ferner fanden während der Sessionen sieben ausserordentliche Sitzungen statt, die im wesentlichen der Behandlung dringender Geschäfte dienten. Schliesslich führten die drei Sektionen der Finanzdelegation insgesamt zehn Inspektionen durch.

In der Berichtsperiode sind der Finanzdelegation 838 Revisions- und Inspektionsberichte der EFK und 747 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse vorgelegt worden. Im Dringlichkeitsverfahren war über 65 Nachtragskredite (rund 834 Mio. Fr.) und zehn Verpflichtungskredite (rund 180 Mio. Fr.) zu entscheiden. Die Finanzdelegation überprüfte ausserdem 16 Vorlagen des Bundesrates an die Räte hinsichtlich finanzieller und personeller Konsequenzen. Schliesslich unterbreitete ihr der Bundesrat – gemäss Vereinbarung aus dem Jahre 1951 – 65 Besoldungsgeschäfte von Chefsbeamten.

## 2 Grundsatzfragen und Querschnittsthemen

### 21 Änderung des Gesetzes über die Finanzkontrolle

Das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0) stammt vom 28. Juni 1967. Wegen seiner offenen Formulierungen erwies es sich 25 Jahre lang als geeignetes Instrument für die Ausübung der Finanzkontrolle. Nur kleine Anpassungen waren notwendig, namentlich diejenigen, die im Bericht 1991/92 (Ziff. 23) erwähnt wurden.

Seit 1967 hat sich aber die schweizerische Finanzgesetzgebung stark entwickelt. Umfang und Komplexität der Budgetgeschäfte nahmen erheblich zu. Ein neues Rechnungsmodell wurde eingeführt, was eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; SR 611) erforderte. Das Parlament verabschiedete diese Änderung am 6. Oktober 1989. Zudem nahm es 1992 selbst eine interne Reform an die Hand, um die Effizienz seiner eigenen Arbeit zu steigern. Schliesslich drängt sich mit der Schaffung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der Verwaltungskontrolle des Bundesrates eine sachgerechte Aufgabenteilung mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) auf.

Zu erwähnen sind ebenfalls die Empfehlungen, welche die INTOSAI, die internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden, deren Mitglied die Schweiz ist, auf internationaler Ebene vor kurzem verabschiedet hat. In diesen Empfehlungen drückt sich das Bestreben aus, die Wirksamkeit der Finanzkontrolle angesichts der immer komplexeren Finanzhaushaltsgeschäfte zu steigern.

Aus diesen Gründen hat die Finanzdelegation Mitte 1993 erste Schritte zur Anpassung und Modernisierung der Instrumente zur Überwachung des Bundeshaushaltes eingeleitet. Sie stützte sich dabei auf einen Bericht, den sie von der EFK angefordert hatte, und erarbeitete im Auftrag der Finanzkommissionen einen Bericht zu dieser Frage. Sie lieferte ihn auftragsgemäss vor Ende 1993 ab.

Die Finanzdelegation kam zum Schluss, das FKG sei nicht völlig umzukrempeln. Auch das institutionelle System der Finanzoberaufsicht, wie es 1902 eingerichtet wurde und heute im Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (SR 171.11) geregelt ist, sei nicht zu ändern. Das Parlament verwarf ja auch verschiedene parlamentarische Vorstösse, die dieses System durch einen Rechnungshof ersetzen wollten, letztmals im Jahre 1991. Wir verweisen dazu auf den geschichtlichen Abriss über die Finanzoberaufsicht im letzten Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation anlässlich ihres 90jährigen Bestehens (Bericht 1992/93, Ziff. 11). Verschiedene Besuche bei Rechnungshöfen in Nachbarstaaten haben der Finanzdelegation zudem gezeigt, dass das schweizerische System im Vergleich durchaus bestehen kann und auf die Gegebenheiten unseres Landes zugeschnitten ist (op. cit. Ziff. 22).

Darum hat die Finanzdelegation zusammen mit der EFK den Finanzkommissionen eine Teilrevision des FKG vorgeschlagen. Die EFK soll ihre Doppelzugehörigkeit zu Bundesrat und Parlament, ihre Besonderheit, vor allem aber ihre Stärke, behalten. Als Hauptrevisionspunkte wurden den Finanzkommissionen folgende vorgeschlagen:

- Auf *institutioneller Ebene* soll die EFK grössere Unabhängigkeit erhalten. Sie muss ihre Revisionsprogramme frei erstellen können. Sie wird vor allem zu einem externen Kontrollorgan und muss Ein- und Auszahlungen nicht mehr gegenzeichnen. Diese Aufgabe fällt ausschliesslich den departementsinternen Kontrollorganen zu. Die EFK erhält auch die Kompetenz, erstinstanzlich über bestimmte Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Revision zu befinden. Schliesslich soll sie gleichzeitig mit dem Bericht der Finanzdelegation einen Jahresbericht vorlegen und veröffentlichen.
- Die *Kontrollkriterien* müssen, wie es die INTOSAI empfiehlt, auf die Wirksamkeitsprüfung ausgedehnt werden. Seit langem hat die Finanzdelegation die Notwendigkeit erkannt, die Staatsrechnung im Hinblick auf die Erreichung der Ziele zu überprüfen. Sie hat darum ausdrücklich angeordnet, die EFK solle ihre Kontrollen in diesem Sinn durchführen; denn die EFK war aufgrund des geltenden Rechts nicht dazu befugt. In diesem Zusammenhang ist der Bericht über die

- Kleinsubventionen an die Landwirtschaft zu erwähnen, den die EFK im Auftrag der Finanzdelegation erstellte (vgl. Bericht 1989/90, Kap. VI, Ziff. 1). Wenn das Kriterium der Wirksamkeitsprüfung gesetzlich verankert ist, kann die EFK selber die Initiative ergreifen und die angestrebte und die tatsächlich erzielte Wirkung von Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen prüfen.
- Die oben erwähnten Änderungen führen auch zu einer *Änderung des Pflichtenhefts der EFK*. Sie muss beispielsweise vorsorglich eingreifen können, um grundsätzliche Fehler frühzeitig erkennen und korrigieren zu können, bevor irreparable Schäden entstehen. So wurde die EFK bereits aufgefordert, im Rahmen der Gewährung von Baukrediten die Kosten zu überprüfen, die Anspruch auf Subventionen geben. Die Finanzdelegation ist aber der Auffassung, dass die vorsorgliche Kontrolle eine Ausnahme bleiben sollte. Hingegen ist es angezeigt, der EFK zu erlauben, die Preisstruktur bei monopolistischen Lieferanten des Bundes zu überprüfen.
  - Der Tätigkeitsbereich der EFK umfasst bereits die PTT-Betriebe. Es sollen nun auch die SBB dazukommen; denn aufgrund der Parlamentsreform 1991 fällt der Voranschlag dieses Regiebetriebes neu in den Kompetenzbereich der Finanzkommissionen. Es gibt auch keine stichhaltigen Gründe, die natürlichen Personen, die Finanzhilfen beziehen, von den Überprüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle weiterhin auszunehmen. Darum wird der Tätigkeitsbereich der EFK auch auf diese Personen ausgedehnt.
  - Schliesslich hat der Bundesrat 1990 die Verwaltungskontrolle (VKB) geschaffen, um seine Verwaltungsaufsicht zu verstärken. Diese ist der Bundeskanzlei angegliedert. Das Parlament seinerseits hat zur Unterstützung der Geschäftsprüfungskommissionen die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ins Leben gerufen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, ist die *Koordination mit diesen beiden neuen Kontrollorganen* sicherzustellen. Die Wirksamkeitsprüfungen, die im weiteren Rahmen von Rentabilitätsprüfungen durchgeführt werden, sollen grundsätzlich ins Aufgabengebiet der EFK gehören. Die VKB und die PVK intervenieren auf Ersuchen des Bundesrates bzw. der Geschäftsprüfungskommissionen, wenn sich Probleme im Zusammenhang mit der Organisation, den Arbeitsmethoden und den Entscheidverfahren in der Verwaltung stellen.

Bei der Erarbeitung des Berichts, den die Finanzkommissionen gewünscht hatten, konsultierte die Finanzdelegation die wichtigsten Organe, die von der Revision des FKG möglicherweise tangiert werden. Einzig die Geschäftsprüfungskommissionen äusserten Bedenken vor allem zum neuen Kriterium der Wirksamkeitskontrolle. Diese soll ihrer Auffassung nach gesetzlich der PVK vorbehalten werden. Verschiedene Diskussionen und Briefwechsel haben schliesslich dazu geführt, dass enger umschrieben wurde, wie die EFK dieses Kriterium anzuwenden habe. Würde man die EFK daran hindern, den Subventionsproblemen auf den Grund zu gehen, wenn diese der Eidgenossenschaft unnötig Kosten verursachen, so würde dies nicht nur den Erfordernissen einer Kontrolle entgegenstehen, sondern auch der rationellen Erledigung einer Aufgabe.

An ihren Sitzungen vom 24. Januar und vom 8. Februar haben die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates den Bericht mit zwei kleinen Änderungen genehmigt. Sie haben ihn anschliessend an den Bundesrat weitergeleitet und ihn gebeten, eine Botschaft auszuarbeiten und in die Amterkonsultation zu geben.

## 22 **Administrative Zuteilung des Sekretariats der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation**

Mitte 1993 musste die Finanzdelegation zum Vorschlag Stellung nehmen, das Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (ESFK) den Parlamentsdiensten anzugliedern. Dieser Vorschlag wurde im Rahmen eines Projektes unterbreitet, das die Parlamentsdienste direkt den eidgenössischen Räten unterstellen will. Heute gehören sie aufgrund von Artikel 105 der Bundesverfassung zur Bundeskanzlei.

Für eine Angliederung des ESFK an die Parlamentsdienste wurden insbesondere Gründe der Gleichbehandlung der parlamentarischen Kommissionen und die Notwendigkeit, das ESFK-Personal der gleichen Disziplinar- und Ernennungsbehörde wie die Parlamentsdienste zu unterstellen, aufgeführt. Zudem war man der Auffassung, es sei nicht normal, dass ein Dienst, der für das Parlament arbeitet, dem Bundesrat unterstellt ist. Ganz allgemein wollte das Projekt schliesslich, dass alle Personen, die für die Bundesversammlung arbeiten – zu denen auch das ESFK-Personal gehört – logischerweise den Parlamentsdiensten unterstellt werden.

Das ESFK wurde 1902 geschaffen; seine Grundlage ist heute Artikel 49 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11). Nach Artikel 18 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) – der eine Bestimmung des Reglements der EFK von 1927 aufnimmt – ist das ESFK administrativ der EFK zugeordnet, die ihrerseits einzig auf Verwaltungsebene vom Finanzdepartement abhängt. Der gleiche Artikel sieht im zweiten Absatz vor, dass der Bundesrat den Sekretär ernennt und die Finanzdelegation die Wahl bestätigt.

Die Finanzdelegation hat in ihrer Stellungnahme festgehalten, dass die Angliederung des ESFK an die EFK dem System der parlamentarischen Oberaufsicht über den Bundeshaushalt und damit auch dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Dieses System besteht aus den Finanzkommissionen, der Finanzdelegation, die sich aus Mitgliedern der Finanzkommissionen zusammensetzt, und der EFK. Das ESFK hat eine Koordinations- und Schaltfunktion zwischen den einzelnen Organen, erfüllt aber auch zahlreiche Organisations- und Untersuchungsaufgaben. Das ESFK gehört also zum System der Finanzoberaufsicht. Die Sekretariatsmitglieder haben darum wie die EFK das Recht, Unterlagen anzufordern, Auskünfte zu verlangen, Dossiers einzusehen und um Unterstützung nachzusuchen.

Die Finanzkommissionen ziehen bei ihrer Tätigkeit regelmässig die EFK bei. Gestützt auf Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes, liefert die EFK der Finanzdelegation alle gewünschten Informationen und stellt ihr alle Revisionsberichte, Protokolle und Korrespondenz in ihrem Besitz zur Verfügung. Das ESFK seinerseits muss die materielle und formelle Verbindung zwischen den genannten parlamentarischen Organen und der EFK sowie – bei Budgetfragen – mit dem Finanzdepartement sicherstellen.

Die Tätigkeit der EFK und des ESFK setzt darum eine direkte, enge und persönliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen auf allen Ebenen voraus wie auch spezialisierte Finanzkenntnisse bei den Personen, die mit den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation zu tun haben. Diese Vertrauensbeziehungen erklären die Angliederung des ESFK an die EFK. Und aus diesem Grund sieht das Gesetz auch vor, dass die EFK dem ESFK das notwendige Personal zur Verfügung stellt. Wenn nun das ESFK den Parlamentsdiensten angegliedert würde, würde die – übrigens ausgezeichnete – Zusammenarbeit zwischen ESFK und EFK beeinträchtigt.

tigt. Zudem verlöre das ESFK die notwendige, vom Gesetzgeber schon 1902 gewollte Unabhängigkeit gegenüber den Parlamentsdiensten, deren Rechnung ebenfalls die EFK prüfen muss. Demnach würde unter einem Transfer schliesslich die Finanzoberaufsicht leiden.

Überdies kann die Finanzdelegation nicht erkennen, warum und auf welche Weise eine administrative Unterstellung des ESFK unter die EFK zu einer Ungleichbehandlung unter den parlamentarischen Kommissionen führen könnte. Dies um so mehr, als zur Zeit alle Kommissionen über ein ständiges Sekretariat verfügen und die Dienstleistungen der Zentralen Dienste des Parlaments in Anspruch nehmen können.

Was die disziplinarrechtliche Unterstellung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Sekretariats und insbesondere des Sekretärs unter die zuständigen parlamentarischen Organe anbelangt, ist diese Frage etwas spitzfindig und nicht von grosser Bedeutung; denn gegebenenfalls würde das Finanzdepartement in enger Zusammenarbeit mit der Finanzdelegation, der funktionellen und natürlichen Behörde des ESFK, das Verfahren durchführen und einen Entscheid treffen.

Die Finanzdelegation hat schliesslich festgestellt, dass das ESFK bereits stark in die Parlamentsdienste integriert ist: Auf allen Ebenen wurden nämlich eine enge und fruchtbare Zusammenarbeit und Koordination institutionalisiert.

Aus diesen Gründen ist die Finanzdelegation dafür, dass die gegenwärtige institutionelle Stellung des ESFK beibehalten werden soll. Sie vertritt auch die Meinung, es sei nicht angebracht, eine Struktur, die die Zeiten unbeschadet überstanden hat, auf dem Altar der administrativen Rechtgläubigkeit zu opfern.

## **23 Koordination der Arbeiten der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit denjenigen der übrigen parlamentarischen und verwaltungsinternen Kontrollorgane**

Wie bereits in den vorangehenden Jahresberichten festgestellt (vgl. unter anderem Bericht 1992/93, Ziff. 23), unterhält die Finanzdelegation regelmässige Beziehungen mit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) und der Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB), seit sie im Jahre 1990 geschaffen wurden, um die Aktivitäten dieser Organe auf diejenigen der EFK und die eigenen Tätigkeiten abzustimmen.

Diese Stellen tauschen nicht nur ihre Jahresprogramme zur gegenseitigen Stellungnahme aus. Es kommt auch vor, dass die Finanzdelegation oder die EFK Geschäfte zur Information, zur Einsichtnahme oder zur Prüfung der VKB oder über die Geschäftsprüfungskommissionen der PVK weiterleitet und umgekehrt.

Während des Geschäftsjahres haben auch die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungskommissionen ihre Beziehungen intensiviert und wesentlich häufiger Unterlagen ausgetauscht als bisher.

Allerdings kann die Gefahr der Doppelspurigkeit zwischen den einzelnen Kontrollorganen des Parlaments und der Verwaltung allgemein nicht ausgeschlossen werden, auch wenn die Aufgaben der einzelnen Organe genau umschrieben sind. Darum sind die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen der Auffassung, dass nach der Revision des Gesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (vgl. Ziff. 21), die unumgänglich geworden ist, Vorarbeiten zu einem Rahmengesetz über die Finanzkontrolle an die Hand zu nehmen seien. Darin sollen alle Bereiche der Finanzaufsicht und der Verwaltungskontrolle umschrieben werden.

## 24      **Transparenz finanzieller Folgen von Geschäften** (Parlamentarische Initiative Loeb 93.420)

Herr Nationalrat Loeb reichte am 15. März 1993 mit 78 Mitunterzeichnenden eine parlamentarische Initiative ein, um die Transparenz der finanziellen Folgen von Geschäften zu verbessern. Die Initianten sehen hier einen Handlungsbedarf in dem Sinn, dass eine Diskrepanz zwischen den Ausgabenbeschlüssen des Parlamentes einerseits und der Übernahme der finanziellen Verantwortung für die dazu notwendigen Einnahmen andererseits besteht. Es wurde deshalb vorgeschlagen, dass die Finanzkommissionen bei Geschäften mit erheblichen finanziellen Folgen für den Bundeshaushalt einen Mitbericht zuhanden des jeweiligen Rates zu erstellen hätten, damit der finanzpolitische Sachverstand bei der Beratung der parlamentarischen Geschäfte optimal einbezogen werden kann.

In der vorberatenden Staatspolitischen Kommission blieb die Frage offen, ob ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe oder ob nicht die vorhandenen Möglichkeiten des Mitberichtsverfahrens besser auszunützen seien. Die Finanzdelegation wurde in dieser Sache zusammen mit den Finanzkommissionen um eine Stellungnahme gebeten.

Die Finanzdelegation begrüsst den Vorstoss und unterstützt die Zielsetzung, mehr Transparenz bei Entscheiden von grosser finanzieller Tragweite zu schaffen. Der vorgeschlagene Mitbericht der Finanzkommissionen zu Geschäften mit erheblichen finanziellen Folgen wäre eine Möglichkeit, das Parlament beim Eingehen finanzieller Verpflichtungen zu sensibilisieren. Es häufen sich in letzter Zeit komplexe Vorlagen, bei welchen immer wieder die finanziellen Folgen überraschen. Ein parlamentarisches Gremium sollte die Transparenz über die Finanzierbarkeit und die finanziellen Folgen behalten. Die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen beschäftigen sich im Rahmen der Voranschlags- und Rechnungsberatungen intensiv mit den Interdependenzen des Bundeshaushalts.

Der Finanzdelegation obliegt nach Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes. Im Rahmen der mitschreitenden Finanzaufsicht kann sie auch Vorlagen des Bundesrates an die Räte in Beratung ziehen und ihre Ansicht oder ihre Anträge schriftlich oder mündlich den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen der Räte zur Kenntnis bringen (Art. 9 Abs. 3 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte; SR 171.126). Sie befasst sich regelmässig unter einem speziellen Traktandum mit neuen Vorlagen des Bundesrates mit personellen und finanziellen Konsequenzen. Es ist allerdings nicht zu verschweigen, dass die Finanzdelegation relativ selten mit Stellungnahmen an die vorberatenden Kommissionen gelangt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die zeitliche Abstimmung für ihre Interventionen nicht gewährleistet ist. Nicht selten hat bei der Behandlung durch die Finanzdelegation eine Sitzung der vorberatenden Kommission des Erstrates bereits stattgefunden.

Die Finanzdelegation machte auch auf gewisse Nachteile eines erweiterten Mitberichtsverfahrens aufmerksam. Damit wäre eine gewisse Doppelspurigkeit verbunden. Obschon die finanziellen Aspekte vielfach eine wichtige Bedeutung haben, könnte es zu gewissen Friktionen kommen, wenn die Finanzkommissionen zusätzlich Geschäfte materiell behandeln und zu den finanziellen Folgen Stellung nehmen.

Mit der Finanzdelegation verfügen die Finanzkommissionen zudem über ein bewährtes Instrument der begleitenden Finanzoberaufsicht. Ein zusätzliches obliga-

torisches Mitberichtsverfahren durch die Finanzkommissionen könnte zudem zu erheblichen Verzögerungen der Geschäfte führen.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die Staatspolitische Kommission dem Vorstoss mit einem Postulat (93.3008) Folge geben will. Das Büro wird gebeten, die in Artikel 15 Absatz 3 des Geschäftsreglementes des Nationalrates (SR 171.13) vorhandenen Kompetenzen auszuschöpfen und die Finanzkommission bei Geschäften mit erheblichen finanziellen Folgen zu einem Mitbericht einzuladen. Dabei soll der Finanzkommission eine zur Vorprüfung der Geschäfte genügende Frist eingeräumt werden.

Die Finanzdelegation teilt die Meinung, dass die Abklärung der finanziellen Folgen von Geschäften höchste Priorität hat. Eine disziplinierte Ausgabenpolitik des Parlamentes ist dringend nötig. In dem Sinn befürwortet die Finanzdelegation, dass die begleitende Finanzaufsicht verstärkt wird und die dazu erforderlichen Abläufe verbessert werden.

Die Finanzdelegation befürwortet in diesem Sinne eine Änderung des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, um das Mitberichtsverfahren im Sinne des Postulats zu erweitern. Im Vordergrund steht die Koordination zwischen den Büros, den Finanzkommissionen und der Finanzdelegation.

## 25 Kontrollverfahren der geheimen Kredite

Die Finanzdelegation befasste sich mit dem Kontrollverfahren der geheimen Kredite. Sie betreffen insbesondere den Militärbereich, wo unter Abteilungsarbeiten des Stabes der Gruppe für Generalstabsdienste sowie unter Betriebsmaterial die entsprechenden Beträge eingestellt sind. Die Finanzdelegation nahm Kenntnis vom Dispositiv der Finanzaufsicht in diesem sensiblen Bereich. Eine interne Revisionsstelle bei der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr prüft nach den gleichen Kriterien wie die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Diese überprüft die Abrechnungen nach Abschluss der Quartalsrechnungen und nimmt stichprobenweise in die Belege Einsicht. Die EFK führt in den Bereichen Nachrichtendienst und Staatsschutz ihre Finanzaufsicht nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durch. Die Finanzdelegation erhält von den Feststellungen der EFK in diesem Bereich jährlich einmal Kenntnis. Das Revisionsergebnis wird auch den Vorstehern des EMD und EFD jährlich zur Kenntnis gebracht.

Die 1992 neu geschaffene Geschäftsprüfungsdelegation (vgl. Geschäftsverkehrsgesetz, GVG, Art. 47<sup>quinquies</sup>; SR 171.11) hat den Auftrag, die Tätigkeit im Bereich des Nachrichtendienstes regelmässig näher zu prüfen. Die Finanzdelegation erachtet es deshalb als zweckmässig, dass die Geschäftsprüfungsdelegation (GPD) inskünftig auch die materielle Prüfung der Kredite im Bereich Nachrichtendienste übernehmen sollte. Die Finanzdelegation leitet deshalb diese Akten nach ihrer Beratung an die GPD weiter. Die EFK und die Finanzdelegation machen gegebenenfalls zweckdienliche Hinweise auf einen Prüfungsbedarf durch die GPD.

Die GPD hat bisher vornehmlich die Rechtmässigkeit der Aufgaben und Mittel der Geheimbereiche sowie die Zielkonformität der Tätigkeiten in den Geheimbereichen überprüft. Sie ist bereit, vermehrt auch Effizienz- und Wirksamkeitsprüfungen in diesem Bereich vorzunehmen.

Die Finanzdelegation und die GPD haben zudem vereinbart, dass die GPD die Effizienz- und Wirksamkeitskontrolle in weiteren in ihrem Grundauftrag liegenden Bereichen wie Staatsschutz und militärische Sicherheit übernimmt.

Die GPD orientiert die Finanzdelegation über bedeutende Feststellungen aus ihren Abklärungen der erweiterten Finanzaufsicht. Die Finanzdelegation geht davon aus, dass diese Aufgabenabgrenzung wesentliche Vorteile aufweist. Durch die klare Zuweisung der Prüfungskompetenz werden einerseits Kontrolllücken vermieden, andererseits bringt das Vorgehen administrative Entlastungen.

## **26 Informationspolitik der Finanzdelegation**

Die Finanzdelegation legte im Tätigkeitsbericht 1991/92 die Grundsätze ihrer Informationspolitik dar (vgl. Ziff. 21). Die sehr weitgehende Informationspflicht der Dienststellen und das unbeschränkte Einsichtsrecht in die Akten der Bundesverwaltung (Art. 50, Abs. 6 und 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes; SR 171.11) haben als Korrelat die Wahrung des Amtsgeheimnisses. So schreibt Artikel 17 des Reglementes für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation (SR 171.126) vor, dass die Mitglieder der Finanzdelegation und der Sekretär sowie die zu den Arbeiten der Finanzdelegation zugezogenen Bundesbeamten und Sachverständigen nach aussen in bezug auf alle Wahrnehmungen, die sie in Ausübung ihrer Funktion gemacht haben, zur Verschwiegenheit verpflichtet sind.

Nach Artikel 19 des Reglementes legt die Finanzdelegation den Finanzkommissionen jährlich einen Bericht vor, der auch im Bundesblatt veröffentlicht wird. Im Berichtsjahr stand die Finanzdelegation vermehrt unter Druck der Medien, zu hängigen Geschäften zwischenzeitlich zu orientieren. Sie hielt in diesem Zusammenhang fest, dass es nicht ihre Sache ist, interne Papiere der Bundesverwaltung zu veröffentlichen, die ihr in ihrer Funktion als Oberaufsichtsorgan im Finanzbereich zugegangen sind. Der Bundesrat und die einzelnen Departementvorsteher haben zu entscheiden, wieweit sie in solchen Fragen informieren wollen. Die Finanzdelegation entscheidet wo notwendig von Fall zu Fall, wie die Öffentlichkeit sach- und zeitgerecht informiert wird.

### **3 Personal- und Kreditgeschäfte**

#### **31 Personalangelegenheiten**

#### **311 Besoldungsgeschäfte**

Gestützt auf eine Vereinbarung des Bundesrates mit der Finanzdelegation aus dem Jahre 1951 treten gewisse Personalmassnahmen nur mit der Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte in Kraft. Darunter fällt die Höhereinreihung bisheriger und die Errichtung neuer Stellen in den Besoldungsklassen 30, 31 und der Überklasse, einschliesslich der Umbenennung von Stellen zum Vizedirektor oder zum stellvertretenden Direktor. Gegenstand der personalrechtlichen Vereinbarung bilden auch die Gewährung von Zuschlägen zur Besoldung sowie die Gewährung wiederkehrender Vergütungen an Bedienstete, die in der 26. Lohnklasse oder höher eingereiht sind.

In der Berichtsperiode hat die Finanzdelegation zu 64 Personalgeschäften ihre Zustimmung gegeben. In einer Vielzahl von Fällen vertagte sie ihren Entscheid und forderte weitere Unterlagen an. Zur Beurteilung von zwei Begehren wurden zusätz-

liche Aussprachen mit verschiedenen Verwaltungsvertretern geführt. In fünf Fällen sprach sich die Finanzdelegation für eine Beförderung, jedoch ohne Rückwirkung aus. Während der Berichtsperiode wurde ein Begehren auf Höhereinreihung einer Kaderstelle abgelehnt.

Die Bemerkungen der Finanzdelegation zu den einzelnen Geschäften erstreckten sich insbesondere auf Fragen der finanztechnischen Abgangsregelung, der Beförderung kurz vor der Pensionierung, der Tendenz zur expansiven Neuschaffung von Vizedirektorenstellen sowie der sinnvollen Handhabung der Flexibilisierungsverordnung.

### **312 Änderung der «Vereinbarung 1951»**

Bei der «Vereinbarung 1951» handelt es sich, wie oben erwähnt, um eine Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation, wonach Ausnahmemaßnahmen des Bundesrates im Bereich der Besoldungen und der Schaffung neuer Stellen in den Klassen 30 und höher erst wirksam werden, nachdem sie von der Finanzdelegation genehmigt worden sind.

Auf der Grundlage des neuen Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (SR 414.110) hat der Bundesrat die entsprechenden Verordnungen angepasst. Er hat dabei dem Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat) in den Bereichen Ernennung und Einstufung von Personal der Technischen Hochschulen und deren Annexinstitute mehr Kompetenzen eingeräumt. Das Eidgenössische Personalamt hat die Massnahmen getroffen, um die Koordination zwischen den Bundesämtern und dem ETH-Rat sicherzustellen und somit auch, um die Gleichbehandlung für alle Bediensteten des Bundes zu gewährleisten.

Es versteht sich von selbst, dass die Finanzdelegation wie in der Vergangenheit für Fälle, die in diesen neuen Kompetenzbereich fallen, konsultiert werden muss. Da es sich aber um Massnahmen des ETH-Rates handelt, erhält sie die Unterlagen nicht mehr vom Bundesrat, sondern vom Eidgenössischen Departement des Innern, das die Aufsicht über den ETH-Rat ausübt.

Die Weisungen des Finanzdepartements vom 6. Januar 1989 über die «Vereinbarung 1951» wurden entsprechend geändert.

### **313 Rückwirkende Beförderungen**

Im Rahmen der «Vereinbarung 1951» muss die Finanzdelegation häufig zu Gesuchen nach rückwirkender Beförderung Stellung nehmen. Sie hat solche Fälle immer mit grosser Zurückhaltung behandelt. Das Finanzdepartement hat deshalb in Weisungen – die letzten stammen vom 11. August 1987 – präzisiert, in welchen Fällen Rückwirkung gewährt werden kann (vgl. auch Tätigkeitsbericht 1992/93, Ziff. 311).

Die Finanzdelegation musste auch im vergangenen Geschäftsjahr wieder zu Anträgen auf rückwirkende Beförderung Stellung nehmen. Angesichts der prekären Finanzlage des Bundes hielt sie eine grosse Strenge für gerechtfertigt und lehnte die Rückwirkung ab. Wenig später, nämlich am 30. August 1993, hat das Eidgenössische Finanzdepartement neue Weisungen erlassen, welche diejenigen von 1987 ersetzen und die Rückwirkung abschaffen.

### 314 Umgehung der Personalbewirtschaftung

Die Finanzdelegation musste feststellen, dass die Verwaltung unter dem Druck der durch das Parlament beschlossenen Budget- und Personalrestriktionen vermehrt auf unkonventionelle Verbuchungspraktiken ausweicht. So kommt es vor, dass bei den Sachausgaben unter den Rubriken der Sachgruppe 31 Kontierungsgrundsätze missachtet werden, indem etwa Expertenhonore oder Reisespesen von Verwaltungspersonal direkt den Projektkrediten belastet werden. In einigen Fällen werden Personalkosten unter Umgehung der regulären Personalbewirtschaftung und in Abweichung zum Kontenplan direkt den entsprechenden Rahmenkrediten entnommen. So beschloss der Bundesrat am 31. März 1993 einen Verpflichtungskredit von rund 6 Millionen Franken zur Deckung der Personalkosten des Büros für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO), welcher nicht im regulären Personaletat erscheint. Ein ähnlicher Fall betrifft den Bundesbeschluss vom 19. März 1993 über die Finanzhilfen für die Förderung der Beschäftigung im Wohnungsbau und im landwirtschaftlichen Hochbau (SR 843.2), wo die für den Vollzug erforderlichen Hilfskräfte aus dem Sachkredit finanziert werden können.

In der Praxis werden damit die Ausgaben vermehrt nach den Grundsätzen der Kostenrechnung und nicht mehr nach dem Prinzip der Sachgruppen verbucht. Diese Vorgehensweise erweist sich nach Ansicht der Finanzdelegation insofern als problematisch, als dadurch nicht nur die Stellenbewirtschaftung, sondern auch die vom Bundesrat und Parlament im Rahmen der Budgetbereinigung vorgenommenen Kürzungen bei gewissen Sachausgaben (Spesenentschädigungen, Kommissionen und Honorare, Forschungs- und Entwicklungsaufträge etc.) unterlaufen werden. Ferner leidet die Aussagekraft der Sachgruppen-Statistik darunter.

Die Finanzdelegation hat sich an den Bundesrat gewandt und ihn aufgefordert, die bisherige Praxis zu überprüfen und für die Einhaltung des Spezifikationsprinzips gemäss Artikel 4 der Finanzhaushaltsverordnung vom 11. Juni 1990 (SR 611.01) besorgt zu sein. Aufgrund der Beobachtungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wird die Finanzdelegation inskünftig bei Feststellung einer Umgehung der Personalbewirtschaftung beim entsprechenden Departementschef intervenieren.

### 315 Personaleinsparungen dank Informatik und Büroautomation

Die Finanzdelegation hat einen Revisionsbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle geprüft. Dabei konnte sie feststellen, dass ein Bundesamt dank der Verwirklichung eines Informatik- und Büroautomationsprojekts sieben Stellen einsparen konnte. Die sieben Stellen wurden im Amt sofort neu besetzt. Die Finanzdelegation nahm die gelungene Rationalisierung zwar mit Genugtuung zur Kenntnis, sie fragte sich allerdings, ob diese Stellen, angesichts der Finanzlage des Bundes, nicht ganz oder zumindest teilweise dem Bundesrat hätten zurückgegeben werden müssen. Dieser steht nämlich vor dringlichen Aufgaben, für die ihm aber die Mittel fehlen.

Die Finanzdelegation hat die Angelegenheit den Geschäftsprüfungskommissionen mitgeteilt und sie gebeten zu untersuchen, was mit den Stellen geschieht, die durch die Einführung der Büroautomation und der Informatik freigesetzt werden.

## **32 Überblick über die bewilligten dringlichen Kredite**

### **321 Behandlung der Nachtragskredite**

Die Artikel 18 Absatz 1 und 31 Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SR 611.0) verpflichten den Bundesrat, vor der Bewilligung dringlicher Nachtrags- und Zusatzkredite die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen. Die Finanzdelegation stellt hohe Anforderungen an den Nachweis der Dringlichkeit.

Die Finanzdelegation hatte sich zu insgesamt 10 Verpflichtungskrediten im Betrag von rund 180 Millionen Franken zu äussern. In mehreren Fällen verlangte sie zusätzliche Informationen über Notwendigkeit und Dringlichkeit der Kreditbegehren.

Von 65 Zahlungskrediten im Betrag von rund 834 Millionen Franken, zu welchen die Finanzdelegation Stellung zu nehmen hatte, ersuchte sie den Bundesrat in drei Fällen, bei denen sie das Kreditbegehren nicht für dringlich hielt, den ordentlichen Nachtragsweg über die Finanzkommissionen und das Parlament einzuschlagen.

### **322 Nachtragskredite auf vom Parlament gekürzten Zahlungskrediten**

Im Rahmen der Beratungen des Voranschlags 1993 hat das Parlament sowohl bei den Zahlungs- wie bei den Verpflichtungskrediten zahlreiche Kürzungen vorgenommen. Die Finanzkommissionen haben signalisiert, dass diese Kürzungen nicht über den Nachtragsweg rückgängig gemacht werden dürfen. Der Bundesrat hat denn auch die Departemente und Dienststellen angewiesen, auf gekürzten Budgetpositionen, welche durch Verwaltungsakte in irgendeiner Weise steuerbar sind, grundsätzlich keine Nachtrags- und Zusatzkredite anzubehagen.

Mit den beiden Nachtragsbotschaften zum Budget 1993 wurde dennoch in insgesamt elf Fällen mit einem Kreditbetrag von 184 Millionen Franken vom Grundsatz der Finanzkommissionen abgewichen. Die Finanzdelegation hatte sich zu fünf Begehren über einen gewöhnlichen Vorschuss im Umfang von rund 100 Millionen Franken zu äussern. Mit 95 Prozent der bewilligten Vorschussumme fallen insbesondere die Nachtragskredite in den Bereichen Asylwesen und Zivilschutzbauten ins Gewicht. Die Finanzdelegation stimmte nach längerer Diskussion und in Anbetracht der aussergewöhnlichen Umstände in allen fünf Fällen zu, hielt jedoch unmissverständlich fest, dass die bestehende Zwangslage kein Präjudiz für Nachtragskredite auf anderen vom Parlament gekürzten Rubriken schafft.

### **323 Erwerb des Geneva Executive Center (GEC) in Genf**

Im Rahmen seiner Politik, Genf als Sitz internationaler Organisationen – insbesondere humanitärer und umweltpolitischer Ausrichtung – zu fördern, hat der Bundesrat am 23. Dezember 1992 und am 25. August 1993 entschieden, im GEC verfügbare Räumlichkeiten zu mieten. Das EDA wurde ermächtigt, ein bis Ende 1993 gültiges Vorkaufsrecht auf das GEC für die Eidgenossenschaft einschreiben zu lassen. Um den von der UNO und den im Umweltbereich tätigen Organisationen angemeldeten Raumbedarf zu sichern, beantragte der Bundesrat der Finanzdelegation, einen Kredit von 97 Millionen Franken zum Erwerb des Bürogebäudes von über 13 000 m<sup>2</sup> Nettanutzfläche zu bewilligen.

Die Finanzdelegation liess sich an einer ausserordentlichen Sitzung vor Ort im Detail über die verschiedenen Aspekte des Vorhabens orientieren. Zur Diskussion stand die Frage, ob der Bund eigene Liegenschaften kaufen oder vielmehr selbst erstellen sollte. Im Falle des GEC kam die Finanzdelegation nach Abwägung der diversen Gegebenheiten zum Schluss, dass sich ein Kauf des Bürogebäudes zu den ausgehandelten Bedingungen vertreten lässt.

Mit der Grundsatzfrage der künftigen bundesrätlichen Sitzstaatspolitik – insbesondere mit deren finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt – wird sich die Finanzdelegation zu einem späteren Zeitpunkt, nach Vorliegen eines diesbezüglichen Berichts des Bundesrates, auseinandersetzen.

### **324 Zusatzkredit für eine Übergangslösung am Lötschberg**

Die eidgenössischen Räte haben am 14. Dezember 1989 einen Verpflichtungskredit von 120 Millionen Franken für den Bau eines Huckepackkorridors für Lastwagen mit 4 m Eckhöhe am Lötschberg gutgeheissen. Im Rahmen der zweiten Nachtragsbotschaft zum Voranschlag 1993 stellte der Bundesrat ein Zusatzkreditbegehren von 33,5 Millionen Franken, wovon 23,5 Millionen Franken als teuerungsbedingt und 10 Millionen Franken als Projektmehrkosten anzusehen sind.

Die Finanzdelegation führte vor ihrer Beschlussfassung eine vertiefte Aussprache mit dem zuständigen Departementsvorsteher und Vertretern des Bundesamtes für Verkehr. Vor dem Hintergrund europapolitischer Überlegungen standen Fragen der inskünftigen Auslastung im Zusammenhang mit der Neuen Alpentransversale NEAT, der internationalen Koordination mit den nördlichen und südlichen Nachbarländern sowie einer Kompensation der projektbedingten Mehrkosten zur Diskussion. Zu letztem Punkt wurde von Verwaltungsseite versichert, dass die eigentlichen Projektmehrkosten von 10 Millionen Franken durch den Verzicht auf acht neue Lokomotiven mehr als aufgewogen würden.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Schweiz im Rahmen des Transitabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft EG verpflichtet hat, die Transitstrecke über den Lötschberg für 4 m hohe Lastwagen auszubauen, sprach sich die Finanzdelegation schliesslich für eine Genehmigung des Kredits aus. Sie verfolgt den weiteren Verlauf des Geschäfts – nicht zuletzt nach dem Ergebnis der Volksabstimmung zur Alpeninitiative – mit erhöhter Aufmerksamkeit.

## **4 Schwerpunkte der näheren Prüfung nach Departementen**

### **41 Behörden und Gerichte**

#### **411 Inspektion beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG)**

Die Finanzdelegation liess sich im Rahmen ihres Inspektionsbesuches beim EVG über die Bereiche Informatik, Personal, Einkaufsverordnung und Erweiterungsbau orientieren. Das EVG zeichnet sich durch eine gute EDV in der Rechtsprechung und durch ein professionelles Personalmanagement aus.

Der Hauptgrund für den in nächster Zeit beabsichtigten Erweiterungsbau ist im Umstand zu suchen, dass sich bereits heute von den insgesamt 55 Arbeitsplätzen zehn ausserhalb des Gerichts in gemieteten Räumlichkeiten befinden. Ferner hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg 1993 in einem Urteil unter bestimmten Voraussetzungen die Publikumsöffentlichkeit der Verhand-

lungen in der Schweiz gefordert. Angesichts der grossen Defizite des Bundeshaushaltes legte die Finanzdelegation grossen Wert darauf, dass die öffentlichen Mittel für den Erweiterungsbau optimal eingesetzt werden.

Aufgrund einer Inspektion beim Bundesgericht (BGer) in Lausanne (Jahresbericht 1990/91, Ziff. 411) äusserte die Finanzdelegation den Wunsch, dass bei der nächsten Revision der Einkaufsverordnung des Bundes (VO) vom 8. Dezember 1975 (SR 172.056.13) die Gerichtsverwaltung miteinzubeziehen sei. Das BGer und das EVG stehen einer solchen organisatorischen Ausdehnung der VO mit Hinweis auf ihre verfassungsrechtlich garantierte Autonomie ablehnend gegenüber. Die Finanzdelegation kann die Auffassung, dass mit einer Unterstellung der Justizverwaltung die Unabhängigkeit der Rechtsprechung in Zweifel gezogen werde, nicht teilen.

Als mögliche Lösung ist vorgesehen, dass das EVG die materiellen Normen der Einkaufsverordnung in eigener Regie handhaben soll. Die personellen Ressourcen für die Mittelverwendung und Kontrolle werden vom EVG intern bereitgestellt. Zur Gewährleistung der Transparenz erachtet es die Finanzdelegation zudem als unerlässlich, dass das Parlament im Rahmen eines regelmässigen Berichts über die Beschaffungspraxis orientiert und besondere Fälle ausweist. Die finanzielle Oberaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bleibt vorbehalten.

## 412 Herbstsession in Genf

Am 17. Juni haben die eidgenössischen Räte beschlossen, die Herbstsession 1993 in Genf durchzuführen. Daraufhin hat der Bundesrat am 30. Juni 1993 die Bundeskanzlei mit der Organisation beauftragt und dafür Mehrkosten bei den Parlamentsdiensten von rund 390 000 Franken veranschlagt.

In der Folge beauftragte die Finanzdelegation die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die Mehrkosten dieser Herbstsession zu erheben. Wie sich dabei herausstellte, ergaben sich für den Bund per Saldo Mehraufwendungen von knapp 400 000 Franken. Weitere 770 000 Franken blieben dem Kanton und der Stadt Genf sowie anderen Institutionen, wie der SRG und den PTT, belastet. In den gesamten Mehrkosten von rund 1,17 Millionen Franken sind keine Aufwendungen inbegriffen, deren Ermittlung kompliziertere Kostenabgrenzungen vorausgesetzt hätten, wie beispielsweise Lohnkosten für zeitaufwendige Planungen mit Verschiebungen.

Gesamthaft betrachtet kommt die Finanzdelegation zum Schluss, dass sich die entstandenen Mehraufwendungen für die Herbstsession 1993 in dem von ihr erwarteten Rahmen hielten.

## 413 Benutzung von Flugzeugen des Bundes durch parlamentarische Kommissionen

Im Anschluss an eine Pressekampagne, in der die Flugreisen von Parlamentsmitgliedern kritisiert wurden, beauftragten die Büros der eidgenössischen Räte die Finanzdelegation, dieser Frage nachzugehen. Sie liess durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Untersuchung durchführen und erhielt im Oktober 1993 den entsprechenden Bericht.

Die Untersuchung erstreckte sich auf die Jahre 1991 und 1992. Aus ihr geht hervor, dass die Flüge von parlamentarischen Kommissionen in Maschinen der zivilen oder

militärischen Flugflotte des Bundes im Vergleich zu den jährlichen knapp 20 000 Flügen des Bundes lediglich etwas weniger als 1 Prozent ausmachen. Die Grenzkosten betragen im übrigen, je nach Flugzeugkategorie, zwischen 381 und 5260 Franken pro Flugstunde. Schliesslich stellte die Finanzdelegation 1992 gegenüber 1991 eine deutliche Abnahme der Flugreisen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern fest.

Aus dem Bericht der EFK geht ebenfalls hervor, dass die Dienstflüge der Verwaltung ungefähr 6,4 Prozent aller Flüge ausmachen. Darunter fallen beispielsweise die Flüge der Zolldienste zur Grenzüberwachung, Materialtransporte und Flüge der Militärverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Auch hier verzeichnete man 1992 weniger Flugstunden als 1991. Diese Flüge unterliegen strengen Bewilligungsvorschriften.

Der Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements wurde nach seiner Meinung zum Bericht gefragt. Er stellte fest, dass die Lufttransporte zu den Aufgaben der Fliegertruppen gehören und als Instruktions- oder militärische Pflichtflüge gelten. So gehört auch der Transport von Parlamentarierinnen und Parlamentariern grundsätzlich zu den Aufgaben der Armee. Der Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vertritt die Auffassung, dass, wenn man den beträchtlichen Zeitgewinn berücksichtigt, Flugreisen oft billiger kommen als Bodentransporte.

Die Finanzdelegation befand angesichts der unverhältnismässigen Arbeitslast, die dies mitbringen würde, es seien keine statistischen Daten für die Jahre vor 1991 zu verlangen. Sie erachtet die erhaltenen Informationen als aussagekräftig genug, so dass sie auch in Zukunft als Vergleichsgrössen dienen können. Dies, sofern die betroffenen Ämter, wie gebeten, eine geeignete Statistik führen.

Nach Auffassung der Finanzdelegation ist die Praxis im Bereich der Lufttransporte im Grunde genommen zur Zeit nicht zu ändern. Angesichts der Finanzlage des Bundes empfiehlt sie aber dem Parlament, wie bisher Zurückhaltung zu üben. Die Finanzdelegation hat ihre Entscheide den Ratsbüros mitgeteilt.

## **42 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten**

### **421 Kosten der Rückführung von Schweizer Geiseln aus der Türkei**

Am 11. September 1993 wurden drei schweizerische Touristen im Osten der Türkei auf der Suche nach der Arche Noah durch die kurdische Terrororganisation PKK entführt. In der Folge reisten zwei Parlamentsmitglieder und eine Begleiterin auf eigene Initiative ins Krisengebiet, was zur Freilassung der Geiseln am 15. September 1993 führte. Im Zusammenhang mit den Untersuchungen betreffend Dienstflügen beim Bund (siehe Ziff. 413) hat sich die Finanzdelegation eingehender mit der Frage nach den Kostenfolgen der Rückführungsaktion für den Bund auseinandergesetzt.

Die Gesamtkosten der Vermittlungsaktion beliefen sich auf über 100 000 Franken. Davon entfielen rund 6500 Franken auf die Reisekosten der Vermittler. Der Departementsvorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat entschieden, dass die Reisekosten Schweiz-Ankara nachträglich vom Bund übernommen werden. Als Begründung wird angeführt, dass die drei Personen zwar auf private Initiative in die Türkei gereist seien, jedoch mit Billigung und Unterstützung des Departementschefs in der Geisellaffäre tätig waren. Für den

Rückflug der Geiseln wurde ein Privatflugzeug für den Preis von rund 81 500 Franken gemietet. Von der Offerte machten jedoch nur zwei der drei Freigelassenen Gebrauch. Die dritte Person kehrte zu Land in die Schweiz zurück. Der ausserordentliche administrative Aufwand des EDA für die Verstärkung des Botschaftspersonals und Versetzungsspesen überschritten die 10 000 Frankengrenze.

Die Finanzdelegation zog zur Beurteilung der Angemessenheit des finanziellen Engagements der Schweiz in vorliegendem Fall die Erfahrungen mit der privaten Vermittlungsaktion im Irak im Jahre 1990 heran. Dabei musste sie feststellen, dass beachtliche Unterschiede in der Kostenübernahme durch den Bund bestehen. Während die Aktion im Irak grösstenteils von den beteiligten Personen persönlich finanziert wurde, werden die Kosten der Aktion in der Türkei weitgehend vom Bund übernommen.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Anfrage von Herrn Nationalrat Miesch (93.5181) am 4. Oktober 1993 betont, dass die Vermittler die Reise freiwillig und auf eigene Initiative unternommen hätten. Zudem wies er darauf hin, dass die Familien der Geiseln sich vorgängig einverstanden erklärt haben, sich an den ausserordentlichen Kosten angemessen zu beteiligen. Die zudem angefallenen Mühewaltungskosten sollten den Heimgeschaffenen gestützt auf eine diesbezügliche Gebührenverordnung und gemäss ständiger Praxis fakturiert werden.

Die Finanzdelegation erachtet es als problematisch, dass bei der Kostenübernahme in vergleichbaren Fällen durch das EDA eine sehr unterschiedliche Praxis angewendet wird. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass es im Falle von privaten Reisen auf eigenes Risiko nicht Aufgabe der Eidgenossenschaft ist, die hohen Kosten einer Rückführung zu tragen. In diesem Sinne forderte sie den Departementsvorsteher auf, für eine angemessene Rückerstattung der entstandenen Kosten an den Bund besorgt zu sein.

## **422 Rahmenkredit Osteuropahilfe**

Im Herbst 1993 unternahmen Vertreter der EFK eine Inspektionsreise nach Prag und Budapest, wobei diese verschiedene im Rahmen der Osteuropahilfe unterstützte Projekte beurteilten. Der Eindruck von den Tätigkeiten vor Ort und in der Schweiz war mehrheitlich gut. Noch gewisse Schwachstellen wiesen das Projektmanagement sowie die finanzielle Aufsicht durch das Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (BZO) auf. In Einzelfällen gaben auch die Projekte selbst sowie die Auswahl der externen Beauftragten zu kritischen Bemerkungen Anlass. In einem Fall wird das BAWI anlässlich einer Zwischenevaluation prüfen, ob mit zusätzlichen Massnahmen allenfalls eine bessere Breitenwirkung erzielt werden kann. Die von der EFK bereits anlässlich ihrer im Herbst 1992 durchgeführten Revision beim BZO festgestellten Schwachstellen (Vertragswesen, Budgetierung, finanzielle Überwachung, Buchhaltung) konnten im Berichtsjahr noch nicht vollständig behoben werden.

Die Finanzdelegation liess sich deshalb durch Vertreter des BZO über den neuesten Stand und die vom Amt getroffenen Verbesserungsmassnahmen orientieren. Die Aufbauarbeiten bei der im Mai 1992 gegründeten Dienststelle sind auf verschiedenen Gebieten zur Zeit noch nicht abgeschlossen. Neben der Bewältigung des grossen Volumens ergaben sich auch bei der Stellenbesetzung einige Schwierigkeiten. Die nötigen Massnahmen zur Behebung der Mängel sind inzwischen eingeleitet.

Die Finanzdelegation begrüsst die Bestrebungen des BZO, den Bereichen Vertragswesen und Buchhaltung sowie der Projektauswahl vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken. Sie erachtet es als wichtig, dass die für Osteuropahilfe vorgesehenen Bundesmittel möglichst gezielt und wirkungsvoll eingesetzt werden. In Anbetracht der Bedeutung dieses Geschäfts sieht sie für 1994 eine Inspektion beim BZO und beim BAWI vor, um sich ein vertieftes Bild von der Tätigkeit der beiden Ämter zu machen.

#### **423 Inspektion bei der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH)**

Die Sektion 2 der Finanzdelegation setzte sich im Zusammenhang mit ihrem Inspektionsbesuch beim scheidenden Direktor der DEH vertieft mit der Programm- und Finanzplanung beim Schwerpunktprogramm in Nepal, der Auswahl und Vergabe von Projekten, dem strategischen und operationellen Controlling sowie der Tendenz zur Multilateralisierung in der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz auseinander. Die Aussprache mit den Verwaltungsvertretern hinterliess einen insgesamt positiven Eindruck.

Die DEH ist in Nepal seit längerer Zeit in den Schwerpunktbereichen Transportsystem, Berufsbildung, ländliche Entwicklung und Kleinkraftwerke tätig. Die jährlichen Fluktuationen bei den Programmausgaben sind einerseits auf externe Faktoren (Erdbeben, politische Umwälzungen und internationale Verhandlungen), andererseits auf die missliche Lage der Bundesfinanzen zurückzuführen. Die Finanzdelegation betont in diesem Zusammenhang nachdrücklich, dass mittels einer flexiblen Kreditverwaltung inskünftig auf die Anbegehrung von Nachtragskrediten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit allgemein verzichtet werden sollte.

Bei der Auswahl und der Vergabe von Projekten werden für jeden Auftrag grundsätzlich Offerte und Kontrollofferte eingeholt. Bei Mandaten von über 100 000 Franken erfolgt eine Ausschreibung. Das Gros der Mandate wird dabei auf der Basis von SIA-Tarifen honoriert. Trotz des Ungebundenheitsprinzipes stellt die Finanzdelegation fest, dass de facto häufiger schweizerische Konsulenten engagiert werden. Bei einigen Beauftragten handelt es sich um Firmen, welche von ehemaligen Feldmitarbeitern der DEH gegründet wurden. Die Finanzdelegation stellt sich nicht grundsätzlich gegen ein solches Vorgehen – vorausgesetzt, die Wettbewerbsbestimmungen werden eingehalten und das Know-how der DEH bleibt gewährleistet. Bei Missbräuchen muss dagegen hart durchgegriffen werden. Das Dossier wurde zur weiteren Begleitung an die Geschäftsprüfungskommissionen weitergeleitet.

Die Natur der DEH-Aufgaben bringt es mit sich, dass eine vierstufige Überwachungs- und Kontrollstruktur auf den Ebenen Einsatzland, schweizerische Organisationen, internationale Organisationen und DEH aufgebaut wurde. In Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung wird derzeit ein strategisches und ein operationelles Controlling eingeführt. Da die DEH bestimmte Projekte nur in unterstützender Funktion begleitet, ergeben sich bezüglich Evaluationszeitpunkt gelegentlich Verzögerungen.

Mit dem Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen hat sich die Tendenz zur Multilateralisierung der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt. Nach Dafürhalten der DEH wird die mit der Einbindung der Schweiz entstandene Einschränkung des nationalen Entscheidungsspielraums durch den bedeutenden Ein-

fluss der Schweiz auf politischer Ebene mehr als ausgeglichen. Dennoch ist festzustellen, dass der Beitritt für die Jahre 1993 und 1994 zu finanziellen Engpässen bei den bilateralen Projekten führen könnte.

#### **424      Finanzaufsicht über die FIPOI**

Die FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales) als Bindeglied zwischen den internationalen Organisationen und der öffentlichen Hand (Bund und Kanton Genf) erhielt ein Darlehen für die Errichtung eines neuen Verwaltungsgebäudes für das HCR (Haut Commissariat pour les réfugiés). Durch zu rasche Abrufung der Bundesgelder sind der FIPOI Zinsvorteile angefallen. Diese wurden in der Folge vom Bund zurückgefordert. Auf Aufforderung der Finanzdelegation hin wird das verantwortliche Departement seine Finanzaufsicht gegenüber der FIPOI verbessern. Die Finanzierungen im Bereich der Unterbringung der internationalen Organisationen, z. B. im Zusammenhang mit der vorgesehenen Bereitstellung des noch zu renovierenden «Palais Wilson» für die Umweltorganisationen in Genf, werden weiterhin aufmerksam verfolgt.

#### **43        Eidgenössisches Departement des Innern**

##### **431      Inspektion beim Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)**

Die Schwerpunkte des Inspektionsbesuches der Sektion 2 beim BUWAL lagen in den Bereichen Kreditverwaltung und externe Aufträge. Die Finanzdelegation hat aufgrund der kompetenten Antworten einen insgesamt positiven Gesamteindruck gewonnen.

Rund 80 Prozent der im Voranschlag 1993 eingestellten Kredite für das BUWAL fliessen in den Bereichen Abfall- und Abwasseranlagen, Wald, Natur- und Landschaftsschutz als Subventionen an die Kantone. Für die Subventionsverwaltung werden rund 16 Personenjahre aufgewendet. Beunruhigend erweist sich namentlich der Verpflichtungsüberhang im Bereich der Abwasser- und Abfallanlagen. Bis Ende 1995 wird er sich auf ein Volumen von rund 466 Millionen Franken belaufen.

Besorgt äussert sich die Finanzdelegation über die Tatsache, dass der Rahmenkredit zur Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung bis Ende 1993 bereits bis zum Limit von 300 Millionen Franken verpflichtet ist. Damit die Schweiz auch nach 1996 ihre multilateralen Verpflichtungen im Umweltbereich wahrnehmen kann, müsste das Parlament – nach Dafürhalten des BUWAL – im Jahre 1995 über einen neuen Rahmenkredit befinden. Die Finanzdelegation legt Wert auf die Feststellung, dass die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes gewahrt werden muss und deshalb keine Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, welche zu einer Überschreitung des bestehenden Rahmenkredits führen könnten.

Im Gegensatz zu anderen Aufgabengebieten des Bundes kennt der Umweltschutzbereich keine der Verwaltung zugeordnete Forschungseinrichtung. Deshalb deckt das BUWAL seine Bedürfnisse nach wissenschaftlichen Grundlagen vor allem durch die Vergabe von praxisorientierten und zielgerichteten Kurzaufträgen an externe Spezialisten wie Hochschulen, Forschungsanstalten, private Ingenieur-, Planungs- und Beratungsbüros ab. Die Steuerung der Vergabe erfolgt aufgrund einer Prioritätenordnung. Der Direktor des BUWAL verfügt über eine Führungsreserve, um auf

neue Bedürfnisse entsprechend reagieren zu können. Die Finanzdelegation begrüsst eine gewisse Flexibilität; dies darf indessen nicht zu einer sachwidrigen Kreditausschöpfungspolitik am Ende des Jahres führen.

Die Praxis bei der Auswahl und Vergabe externer Mandate wurde anhand von zwei konkreten Beispielen dargelegt. Für die Finanzdelegation von besonderem Interesse waren die Ausführungen zum Bericht «Europäische Integration und die ökologischen Folgen für die Schweiz», wurde doch der ursprünglich vorgesehene Kredit von 300 000 Franken um über 25 Prozent überschritten. Das BUWAL versicherte, dass es sich angesichts der knappen Terminbemessung um einen ausserordentlichen Einzelfall handelte. Kreditüberschreitungen werden inskünftig vermieden und die vereinbarten Kostendächer eingehalten.

#### **432 Inspektion beim Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG)**

Die Sektion 2 der Finanzdelegation befasste sich im Rahmen der Inspektions-sitzung beim BAG vertieft mit Finanzfragen in bezug auf Forschung und Prävention im AIDS-Bereich sowie in bezug auf die angelaufenen Forschungsprojekte im Drogenbereich. Das BAG hat die Probleme und Schwierigkeiten in den besprochenen Bereichen erkannt und zeigt sich um eine transparente Rechnungslegung bemüht. Die Finanzdelegation hat den Eindruck eines ordnungsmässigen Ablaufs der Kreditverwaltung gewonnen.

Die Kosten der AIDS-Bekämpfung haben sich für das BAG innert sieben Jahren auf rund 30 Millionen Franken verdreifacht, der Anteil am Gesamtbudget des BAG erreichte 1993 rund 27 Prozent. Davon werden 45 Prozent für Massnahmen zur AIDS-Bekämpfung, rund 30 Prozent für die AIDS-Forschung investiert. Die volkswirtschaftlichen Kosten für jeden neuen AIDS-Fall werden vom BAG auf rund 600 000 Franken geschätzt. Die Finanzdelegation nahm Kenntnis von den detailliert ausgewiesenen Aufwendungen für PR-Aufträge im Rahmen der AIDS-Prävention seit 1987.

Die Auswahl von unterstützungswürdigen Organisationen erfolgt aufgrund eines detaillierten Kriterienkatalogs. Die Rate der Rückweisungen ist hoch. Als Hauptorganisationen werden die AIDS-Hilfe Schweiz (AHS) und die AIDS-Info Docu Schweiz mit Beiträgen an die Infrastruktur unterstützt und mit Projekten des BAG betraut. Aufgrund der missverständlichen Benennung einer Kostenstelle ist in der Öffentlichkeit fälschlicherweise der Eindruck entstanden, dass der Bund die Verwaltung der AHS unangemessen unterstütze. Die Unklarheiten konnten bereinigt werden. Die Finanzdelegation unterstützt die Bestrebungen des BAG, die Bundesgelder inskünftig vermehrt projektbezogen einzusetzen und auf eine Sockelfinanzierung weitgehend zu verzichten.

Die Kosten für die Drogenbekämpfung haben sich für das BAG innert sieben Jahren auf rund 115 Millionen Franken erhöht, was einer jährlichen Steigerungsrate von knapp 33 Prozent entspricht. Der Anteil am Gesamtbudget des BAG stieg in demselben Zeitraum von 1,3 auf 13,3 Prozent.

Die Finanzdelegation liess sich eingehend über das vom Bundesrat initiierte Drogenverschreibungsprojekt, dessen Start für Ende 1993 vorgesehen war, ins Bild setzen. Die vorgesehenen Kosten pro Behandlungsplatz belaufen sich für die gesamte Versuchsdauer bis Ende 1996 auf rund 8500 Franken inklusive Projektierungskosten. Der Gesamtkredit beträgt rund 1,23 Millionen Franken pro Jahr. Das BAG versicherte, dass es sich bei den Versuchen nicht um eine Änderung der schweizeri-

schen Drogenpolitik handelt, sondern um eine räumlich und zeitlich beschränkte empirische Studie in Zusammenarbeit mit den betreffenden kantonalen und städtischen Behörden. Der Grossteil der Finanzierung wird von Kantonen und Gemeinden übernommen. Der Bund unterstützt die Projektträger mit einem maximalen Pauschalbeitrag.

Die Finanzdelegation gab ihren Bedenken hinsichtlich der beschränkten gesetzlichen Grundlage, allfälliger Haftpflichtforderungen gegenüber dem Bund, der schwierigen Überprüfung eines korrekten Versuchsverlaufs sowie der Weigerung des Krankenkassenkonkordates, einen Teil der Kosten zu übernehmen, Ausdruck.

Gemäss Abklärungen des Bundesrates sei die seit einigen Jahren praktizierte Verschreibung von Methadon und die neu eingeführte Verschreibung von Morphin durch die Artikel 9 und 15 des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) vom 3. Oktober 1951 (SR 8/2.121) genügend abgedeckt. Im Gegensatz dazu erweist sich die gesetzliche Grundlage für die ärztliche Verschreibung von Heroin als schmal. Sie erlaubt es nur, solche Verschreibungen im begrenzten Rahmen wissenschaftlicher Versuche zuzulassen. Gemäss Artikel 8 Absatz 5 BetmG muss das BAG für jeden einzelnen Versuch eine Bewilligung ausstellen.

In einer Verlautbarung hielt das Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen vom August 1993 fest, dass eine Pauschale für die medizinische Betreuung der Versuchspersonen von ihrer Seite abgelehnt wird. Dadurch werden Finanzbeschlüsse der einzelnen kantonalen Parlamente notwendig, was zu einer Verzögerung bei einzelnen Versuchen führen kann.

Die Finanzdelegation hält ausdrücklich fest, dass keine Nachtragskreditbegehren gestellt werden dürfen. Zur Begleitung der finanziellen Abwicklung wurde das BAG beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ein Konzept auszuarbeiten, welches erlaubt, die einzelnen Versuche finanziell lückenlos zu überwachen. Pro Versuch und Jahr wird inskünftig eine Abrechnung über die ausbezahlten Bundesbeiträge erstellt und der Finanzdelegation zur Kontrolle unterbreitet. Den weiteren Verlauf der finanziellen Abwicklung verfolgt die Finanzdelegation mit erhöhter Aufmerksamkeit.

### **433      Forschungsbeiträge des Nationalfonds an Bundesämter, ETH und Annexanstalten**

Ausgangspunkt für eine vertiefte Behandlung der finanztechnischen und forschungspolitischen Implikationen des Einsatzes von allgemeinen Forschungsmitteln in der Bundesverwaltung bildete die Feststellung, dass sich unter den Gesuchstellern der 7. Reihe der Nationalen Forschungsprogramme (NFP) auch eine Reihe von Bundesämtern befinden. Die Abklärungen der Finanzdelegation ergaben, dass die Bundesämter lediglich Themen vorschlagen, jedoch nicht als Gesuchsteller beim SNF auftreten. Ausgenommen sind die beiden ETH und deren Forschungsanstalten sowie die Schweizerische Meteorologische Anstalt. Ein expliziter Ausschluss der Bundesämter von SNF-Projekten drängt sich deshalb nicht auf. Nicht ausgeschlossen werden kann jedoch, dass im Auftrag von Projektverantwortlichen Dienstleistungen von Bundesstellen erbracht und indirekt aus Mitteln des SNF abgegolten werden (z. B. Bundesamt für Statistik).

In vielen Fällen ist die Situation jedoch gerade umgekehrt, indem sich die Bundesämter an Forschungsprojekten des SNF mit eigenen Mitteln im Sinne einer Kofinanzierung beteiligen. Diese Praxis erachtet die Finanzdelegation als nicht unproblematisch.

tisch, führt sie doch zu einer wenig transparenten Finanzierung von einzelnen Forschungsprojekten.

#### 434 **Parlamentarische Finanzaufsicht über den ETH-Bereich**

Wie die Finanzdelegation bereits in ihrem letztjährigen Bericht festhielt (Jahresbericht 1992/93, Ziff. 433), wurde dem ETH-Rat mit der Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz; SR 414.110) eine weitgehende Autonomie in der finanziellen Führung des ETH-Bereichs ermöglicht. Der Bundesrat hat diese Kompetenz mit seiner Verordnung ausgeschöpft. Hauptmerkmal stellt die weitgehende Flexibilisierung durch Ausnahmen vom Spezifikations- und Jährlichkeitsprinzip – wie im Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989 (FHG; SR 611.0) festgehalten – dar.

Um eine transparente Berichterstattung gegenüber den eidgenössischen Räten anlässlich der Beratungen zum Budget und zur Staatsrechnung zu gewährleisten und die Finanzaufsicht über den ETH-Bereich in neuem Rahmen zu gewährleisten, wurde die Eidgenössische Finanzkontrolle von der Finanzdelegation beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem ETH-Rat und einem externen Experten ein diesbezügliches Dispositiv vorzulegen. Letztlich geht es darum, die Informationsbedürfnisse des Parlamentes vor dem Hintergrund der geänderten Kompetenzverteilung neu zu definieren. Mit dem Voranschlag 1995 wird den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte das Budget des ETH-Bereichs erstmals in einer der neuen Rechtsgrundlage angepassten Form vorgelegt.

#### 435 **Ausbildung junger Auslandschweizer**

Im Rahmen der Sparmassnahmen des Bundes wurden im Zusammenhang mit dem Voranschlag 1994 den eidgenössischen Räten Kürzungen von Bundessubventionen an die Schweizerschulen im Ausland vorgeschlagen. Der Kürzungsantrag im Nationalrat war mit der Auflage verbunden, die Schweizerschulen in Übersee von der Kürzung auszunehmen und das Opfer allein von den Schweizerschulen in Europa erbringen zu lassen. Der Ständerat teilte diese Meinung nicht. Im Differenzenbereinigerungsverfahren einigte sich das Parlament nach hartnäckigen Verhandlungen dahingehend, im Jahre 1994 auf eine Kürzung überhaupt zu verzichten. Die Finanzdelegation wurde indessen beauftragt abzuklären, wie sich eine Kürzung auf die Struktur und Existenzfähigkeit der Schulen auswirken würde.

Insgesamt bestehen 16 anerkannte Schweizerschulen im Ausland. Davon befinden sich sechs in Europa. Wenn die angestrebte Kürzung von 1,8 Millionen Franken ausschliesslich zu Lasten der sechs europäischen Schweizerschulen ginge, so müssten die entsprechenden Bundesbeiträge um rund 25 Prozent herabgesetzt werden. Die finanzielle Situation vieler Schweizerschulen – und namentlich jener in Europa – ist aber recht angespannt. Um trotz wachsender Kosten ausgeglichene Rechnungen präsentieren zu können, waren die Schweizerschulen im Ausland in den vergangenen Jahren zu teilweise massiven Schulgelderhöhungen gezwungen. Verschiedentlich mussten Betriebsdefizite indessen durch Mittel aus Fonds für investive Zwecke oder durch Spenden des Patronatskantons gedeckt werden. Angesichts dieser Ausgangslage würde eine 25prozentige Kürzung des Bundesbeitrages die Schweizerschulen in Europa hart treffen. Weil kurzfristige Rationalisierungsmassnahmen nur beschränkt möglich sind, hätte die Subventionskürzung ein fast im glei-

chen Umfang verschlechtertes Betriebsergebnis im Schuljahr 1994 zur Folge. Bei einer Ausdehnung der Kürzung auf die Bundesbeiträge 1995 und die darauffolgenden Jahre könnte eine bedrohliche Verschuldung nur durch eine radikale Redimensionierung vermieden werden, denn der Spielraum, um die Lehrerlöhne zu senken und die Schulgelder anzuheben, ist nach Auffassung der Schulen bereits weitgehend ausgeschöpft. Bei einem Verzicht auf die bei weitem kostenintensivste Schulstufe, die Sekundarstufe II (Gymnasium, 10.–12. Schuljahr), wären zwar bei den vier grossen Schweizer Schulen in Europa substanzielle Einsparungen möglich. Allerdings würde eine solche Massnahme hinsichtlich Attraktivität und Ausstrahlung der Schweizer Schulen nicht ohne Folgen bleiben. Zudem wäre diese Massnahme kurzfristig nicht realisierbar.

Die Finanzdelegation vertritt die Auffassung, dass mit den eingesetzten Mitteln neben der Ausbildung junger Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch der Aspekt der kulturellen Präsenz der Schweiz in den entsprechenden Ländern und Städten zu gewichten ist. Die ganze Problematik bedarf einer weiteren vertieften Prüfung. Aus diesem Grunde will die Finanzdelegation ihre Abklärungen im Jahre 1994 fortsetzen.

### **436 Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe**

Gemäss Artikel 74 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) gewährt die Invalidenversicherung den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe – darunter auch Organisationen für den Invalidensport wie dem Verband für Behindertensport – Beiträge, insbesondere an die Kosten der Durchführung folgender Aufgaben:

- Beratung und Betreuung Invalider,
- Beratung der Angehörigen Invalider,
- Kurse zur Ertüchtigung Invalider,
- Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal zur Betreuung, Ausbildung und beruflichen Eingliederung Invalider.

Anhand eines konkreten Beispiels wurde in einem Zeitungsartikel kritisiert, dass die verschwenderische Geschäftsführung des Verbandes mit Bundessubventionen unterstützt werde. Eine Kontrolle über den Mitteleinsatz habe gefehlt. Eine auf Wunsch der Finanzdelegation durch die EFK vorgenommene Abklärung ergab folgendes:

Das Verfahren betreffend die Gesuchseinreichung samt Kostenvoranschlag, die Einreichung der Abrechnungsunterlagen bzw. Jahresrechnungen, die Prüfung der Unterlagen, die Berechnung, Höhe und Festsetzung der Beiträge regeln die Artikel 108–110 der Verordnung zum IVG. Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat gemäss den zitierten Vorschriften über die Anerkennung der Beitragsberechtigung zu befinden, die eingereichten Abrechnungen zu prüfen und die Höhe der Beiträge festzulegen. Alsdann erlässt es eine schriftliche Auszahlungsverfügung.

Bei Einhaltung aller Vorschriften werden lediglich die vom Gesetz vorgesehenen Beitragsleistungen ausgerichtet. Diese Beitragsleistungen sollen vor allem die Besoldungen des Fach- und Sekretariatspersonals, das die Invaliden betreut, mitfinanzieren helfen. Direkte Auszahlungen an Invalide unter diesem Titel sind keine vorgesehen.

Das BSV übt seine Aufsichtsaufgaben im Rahmen seiner Möglichkeiten aus. Die personelle Knappheit führt dazu, dass nur Stichproben vorgenommen werden können. Die EFK hat vorgesehen, auf diesem Gebiet ihre Oberaufsicht zu verstärken.

#### **44 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement**

##### **441 Inspektion beim Bundesamt für Zivilschutz (BZS)**

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte beim BZS eine Inspektion durch. Sie befasste sich neben grundsätzlichen Fragen der Zusammenarbeit von Zivilschutz und Armee insbesondere mit den Krediten für Schutzbauten und Zivilschutzmaterial. Die Inspektion fand im Zivilschutz-Ausbildungszentrum Schwarzenburg statt, wo sich die Sektion auch über den Verlauf der zweiten Bauphase informieren liess.

Die Finanzdelegation unterstreicht die Feststellung, dass alle vorhandenen Synergiepotentiale zwischen Zivilschutz und Armee zu nutzen sind. Das inspizierte Bundesamt versichert, dass eine enge Zusammenarbeit des BZS mit verschiedenen Stellen des Eidgenössischen Militärdepartementes besteht. Das neue Zivilschutzgesetz sollte hier eine Verbesserung bringen. Den unterschiedlichen Strukturen der zentralisierten Armee und des föderalistisch aufgebauten Zivilschutzes wird aber weiterhin Rechnung getragen, so dass nach wie vor ein Koordinationsbedarf bleibt.

Unter dem Druck der misslichen Finanzlage des Bundes werden bei der Umsetzung des Leitbildes 1995 auch die baulichen Massnahmen den neuen Gegebenheiten angepasst. Es besteht ein langer Katalog von Sparmassnahmen, welche bis zum Jahr 2010 Einsparungen von mehr als 1 Milliarde Franken (entsprechend 500 Mio. Fr. Bundesbeiträge) ermöglichen sollen. Da aus früheren Jahren noch recht hohe Verpflichtungen bestehen, führten die für die Jahre 1992, 1993 und 1994 vorgenommenen Kürzungen der Zahlungskredite um total 60 Millionen Franken zu Engpässen. Damit der Bund nicht Verzugszinsen zahlen muss, bewilligte die Finanzdelegation im September 1993 einen Vorschuss von 20 Millionen Franken für Schutzbauten (vgl. auch Ziff. 322).

Die Beschaffung und Abgabe von Material ist in den Artikeln 85 ff. der Zivilschutzverordnung (SR 520.11) geregelt. Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass sich die vom Departement festzulegende Materialliste in Überarbeitung befindet. Der Investitionswert der neuen Materialliste wird mehr als 1 Milliarde tiefer liegen als die Materialliste von 1986. Dies ist die Folge der auch im Bereich Material vorgenommenen Anpassungen und Verzichte. Einsparungen ergeben sich insbesondere, weil der Sollbestand der Schutzdienstpflichtigen um 140 000 reduziert wird. Die Finanzdelegation wird sich nach Vorliegen der neuen Materialliste nochmals damit befassen.

Im Bereich der Ausbildung zeichnet sich mit Zivilschutz 95 ein gewisser Engpass ab, der durch eine Personalverschiebung von den Bereichen Bauten und Material bewältigt werden sollte.

Als Problem stellt sich die teilweise unbefriedigende Belegung der Unterkünfte im Ausbildungszentrum. Eine Attraktivitätssteigerung des Ausbildungszentrums Schwarzenburg ist anzustreben. Die verkehrsmässige Erschliessung kann für eine gesamtschweizerische Ausbildungsstätte kaum genügen. Die Liberalisierung des bernischen Gastgewerbegesetzes sollte kreativ genutzt werden, damit die gute Infrastruktur besser ausgelastet werden kann.

Soweit ersichtlich, läuft die zweite Bauetappe programmgemäss. Der Bezug der Anlagen der Ausbauetappe ist für 1995 geplant.

## 442 Ausgaben im Asylbereich

Der Asylbereich war im vergangenen Jahr geprägt durch die starke Zunahme der vorläufig Aufgenommenen und der Aufnahme von Kriegsvertriebenen aus Ex-Jugoslawien. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesuche um Asyl um rund einen Drittel auf 24 000 angestiegen. Infolge teuerungsbedingter höherer Fürsorgeauslagen der Kantone, der gruppenweisen Aufnahme von Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien und aufgrund beträchtlicher Verzögerungen bei der Unterbreitung von Abrechnungen seitens der Kantone waren 1993 zur Deckung der Fürsorgeausgaben Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen von 175 Millionen Franken notwendig. Die Gesamtausgaben beliefen sich damit auf 695 Millionen Franken.

Die EFK hat der Finanzaufsicht in diesem rasch wachsenden Bereich nach Absprache mit der Finanzdelegation besondere Beachtung geschenkt. Neben eigenen Prüfungen vor Ort wurde auf die Koordination der Tätigkeiten der involvierten Prüfungsorgane Wert gelegt. Neben dem Revisorat des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF), das am 1. April 1993 seine Tätigkeit aufgenommen hat, führte auch eine private Treuhandgesellschaft im Auftrag des BFF vereinzelt Revisionen durch. Die Anzahl der BFF-eigenen Prüfungen bei den Abrechnungsstellen (Kantone und Hilfswerke) sollte nach Möglichkeit noch erhöht werden.

Insgesamt wurden bei neun Kantonen und bei verschiedenen Hilfswerken Prüfungen vorgenommen. Dabei wurde festgestellt, dass die Fehler wie bereits in den Vorjahren zur Hauptsache die Abgrenzung der Verwaltungskosten betrafen. Die beanstandeten Belastungen beliefen sich gesamthaft auf mehrere Millionen Franken; sie konnten aber vielfach infolge ungenauer Vorschriften und unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben nur teilweise zurückgefordert werden. Immerhin kann festgestellt werden, dass das BFF in jüngster Zeit seine Vorschriften und Weisungen präzisiert hat und die Kantone den Abrechnungen über die Asylausgaben vermehrte Beachtung schenken. Der Übergang zu pauschalen Abgeltungsformen gemäss revidierter Asylverordnung II wird inskünftig zu klareren Verhältnissen führen.

Auf Wunsch der Finanzdelegation wurden auch die Bundesbeiträge an die Hilfswerke im Asylbereich einer genaueren Prüfung unterzogen. Die gewonnenen Feststellungen und Erkenntnisse sowie die Rückforderungsansprüche stiessen bei den Hilfswerkverantwortlichen auf Kritik. Die Revisionsergebnisse zeigten jedoch, dass Kontrollen auch in Zukunft notwendig sein werden. Dank vermehrter Pauschalierungen werden sich aber die Gewichte bei den Kontrollen etwas verschieben. Daneben dürfte die Anpassung des Liegenschafts- und Fürsorgeabrechnungssystems durch das BFF Verbesserungen bringen.

## 45 Eidgenössisches Militärdepartement

### 451 Inspektion beim Stab der Gruppe für Ausbildung (Stab GA)

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte beim Ausbildungschef der Armee eine Inspektion durch. Sie befasste sich insbesondere mit den finanziellen und personellen Folgen der Armeereform 1995 sowie mit Fragen des Instruktionspersonals und der Reorganisation des Bauwesens. Die Sektion 2 stellte fest, dass die Arbeiten für

die Armeereform 1995 gut angelaufen sind. Parallel zur parlamentarischen Beratung der Totalrevision der Militärorganisation und der Truppenordnung sind zahlreiche Änderungen von Rechtserlassen auf Verordnungsstufe vorzubereiten. Die Vorbereitung der Umstellung auf Armee 95 hat im Ausbildungsbereich bereits einen hohen Stand erreicht.

Die Mitglieder der Sektion 2 stellen fest, dass die Budgetkürzungen im Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) den Ausbildungschef zur rigorosen Schwerpunktbildung zwingen.

Der Einsatz von Armeeingehörigen für spezialisierte Dienstleistungen dürfte die Privatwirtschaft nur marginal konkurrenzieren, da nur 0,5 Prozent der Dienstage für solche Einsätze geleistet werden. In der Regel leisten Armeeingehörige diese Dienste im gegenseitigen Einvernehmen mit der anbietenden Stelle. Bei der Erteilung von Aufträgen an Dienstleistende wird darauf geachtet, dass in der Regel keine Folgeaufträge daraus entstehen. Bei komplexen Aufgaben kann es vorkommen, dass Armeeingehörige Leistungen in Form von Diensttagen erbringen und dass die Aufgabe dann nötigenfalls im Auftragsverhältnis abgeschlossen wird.

Das Rekrutierungssystem für Instruktoren mit bezahlter Ausbildung entstand in einer Zeit der Peronalknappheit. Die Lösung ist für junge Offiziere sehr grosszügig. Das System hat sich nicht in allen Fällen bewährt, weil junge Leute ohne Berufserfahrung verpflichtet werden. Hier können gewisse Abstriche gemacht werden zugunsten von nötigen Verbesserungen für Unteroffiziere. Seit 1992 läuft ein Versuch mit einer neuen Regelung für Instruktorenwagen. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass dem Bund daraus keine Mehrkosten erwachsen.

Die in Ausbildung stehenden Instruktorenanwärter zählen als volle Etatstellen. Um genügend Instruktorenstellen für die Armeereform 1995 zu erhalten, befürwortet die Sektion 2 für die in Ausbildung begriffenen Instruktoren eine Sonderregelung analog zu den Stagiaires.

Mit der Armeereform 95 werden das Bauwesen und die Liegenschaften des EMD überprüft. Die Investitionsplanung gemäss Prioritäten der Nutzwertanalyse kommt einer Verzichtplanung gleich. Aus Geldmangel muss auf vieles verzichtet werden, was vor wenigen Jahren noch unverzüglich gebaut oder renoviert worden wäre. Die Konzentration der Mittel auf Projekte mit Breitenwirkung ist verständlich, lässt aber andere Wünsche offen.

Die Finanzdelegation geht davon aus, dass die Gruppe für Ausbildung noch ein gewisses Sparpotential hat. Es liegt bei der Einsparung von Munition durch den Einsatz von Simulatoren, bei einer besseren Auslastung der bundeseigenen Kasernen und Truppenlager statt der Benutzung fremder Truppenunterkünfte sowie im günstigeren Einkauf von Ausbildungsmaterial.

## 452 Preisprüfungen

Im Berichtsjahr hat die EFK im Rahmen von Beschaffungen unter beschränktem Wettbewerb sechs Preisprüfungen vorgenommen, davon zwei zusammen mit der Gruppe für Rüstungsdienste. Bei den von der EFK selbst durchgeführten Revisionen handelte es sich um Beschaffungen von Videokommunikationsanlagen, ABC-Überstiefeln, C-Schutzanzügen und diversem Transportmaterial. Bei den C-Schutzanzügen erforderte es zusätzliche Erhebungen bei einem Unterlieferanten im Ausland. Insgesamt konnten erhebliche Preisreduktionen erzielt werden.

Die Handhabung des Einsichtsrechts hat sich nach ursprünglichen grossen Bedenken der Wirtschaft gut eingespielt. Wird es ausgeübt, zeigen die Firmen fast durchwegs Verständnis für diese Revisionen im öffentlichen Interesse. Unerlässlich dazu sind kompetentes und loyales Auftreten seitens der Preisprüfer und die strikte vertrauliche Behandlung der Informationen. Dies wird von Bundesseite zugesichert und auch konsequent beachtet. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Möglichkeit von Preisprüfungen auf vertraglicher Basis nicht nur direkte Einsparungen als Folge der durchgeführten Kontrollen bringt, sondern bei der Offertstellung und den Vertragsverhandlungen auch einen präventiven Effekt hat.

## **46 Eidgenössisches Finanzdepartement**

### **461 Inspektion bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung**

Im Mai 1993 hat die Sektion 3 der Finanzdelegation eine Inspektion bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) durchgeführt. Sie behandelte zuerst allgemeine Themen der Organisation und des Personals. Dann konzentrierte sie sich auf die beiden Hauptabteilungen Direkte Bundessteuer sowie Stempelabgaben und Verrechnungssteuer.

Im grossen ganzen ist festzustellen, dass die ESTV mit gleichbleibendem Personalbestand immer mehr Aufgaben bewältigen muss. Dies geht nicht ohne Verlangsamung gewisser regelmässiger Arbeiten wie den Revisionen im Bereich der Warenumsatzsteuer (WUST). Es gibt Unternehmen, die nur noch alle 10–15 Jahre überprüft werden, obwohl die Steuerforderungen nach fünf Jahren verjähren. Daraus ergeben sich mit Sicherheit beträchtliche Verluste für den Bund. Zudem nimmt die Summe der fälligen, aber wegen der Rezession nicht bezahlten Warenumsatzsteuer in besorgniserregender Masse zu.

Die ESTV hat den Auftrag, die Ausführungserlasse zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), wie es das Parlament verabschiedet hat, auszuarbeiten und die entsprechenden Vollzugsvorkehren zu treffen. Sie achtet darauf, dass die Kantone die gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften korrekt anwenden, und steht ihnen mit Rat und Tat bei. Die Sektion hat dabei die Frage nach den Modalitäten einer erneuten Steueramnestie diskutiert, die Gegenstand der Motion Delayal vom 17. Juni 1992 war.

Im Bereich der Stempelsteuer konnte die ESTV wegen Personalmangels ihre Kontrolltätigkeit nur ungenügend wahrnehmen. Auch hier muss man sich mit Stichproben in immer grösseren Abständen zufrieden geben. Die Sektion betont in diesem Zusammenhang, dass aufgrund einer alten, aber noch immer geltenden Schätzung, jeder Steuerinspektor in diesem Bereich dem Bund eine Summe von rund einer Million Franken pro Jahr einbringt.

Die ESTV behandelt im Jahresdurchschnitt rund 200 000 Gesuche um Rückerstattung der Verrechnungssteuer. Die Kantone sind für die Rückerstattungen an die natürlichen Personen zuständig, während die ESTV die Rückerstattungen an die juristischen Personen vornimmt. Das Gesetz auferlegt der Verwaltung keine fixen Fristen für die Rückerstattungen oder für die Behandlung der Rückerstattungsgesuche. Allgemein lässt sich sagen, dass die Anhäufung von Rückerstattungsgesuchen und die sich daraus ergebenden Verzögerungen Zinsverluste auf Verrechnungssteuerbeträgen, die bei der ESTV brachliegen, mit sich bringt. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Motion Früh vom 6. Oktober 1982 zu der Frage der Zinsverluste der Steuerpflichtigen Stellung genommen. Er hielt damals fest, dass es tech-

nisch praktisch unmöglich sei, einen solchen Zins für jedes Dossier und für jede Fälligkeit auszurechnen, und betonte namentlich, dass die Mehrkosten im Verhältnis zum Nutzen zu hoch seien. Die Sektion hat der ESTV nahegelegt, nach einer Lösung für diese Frage zu suchen, insbesondere durch administrative Vereinfachungen.

Zu erwähnen ist, dass der Nationalrat der parlamentarischen Initiative Reimann (92.414 betreffend Verzinsung des Rückerstattungsanspruchs der Verrechnungssteuer) in der Frühjahrssession 1993 gegen den Willen des Bundesrates zugestimmt hat.

## 462 Zahlungsrückstände bei Subventionen

In den Diskussionen um die Bundesfinanzen wird insbesondere in Defizitperioden und bei hohen Zinsen von verschiedener Seite immer wieder auf Zahlungsrückstände des Bundes gegenüber Kantonen und Gemeinden hingewiesen. Die Finanzdelegation hat deshalb anfangs 1993 die Eidgenössische Finanzverwaltung beauftragt abzuklären, inwieweit in den wichtigsten Beitragsbereichen tatsächlich Zahlungen des Bundes ausstehend sind.

Die Ergebnisse der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung vorgenommenen Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Zunächst ist eine klare Abgrenzung der Zahlungsrückstände von den Gesuchsüberhängen vorzunehmen. Von Zahlungsrückständen wird gesprochen, wenn ein Beitrag bereits rechtsgültig zugesichert, abgerechnet und fällig ist, indessen aber mangels Zahlungskrediten nicht fristgerecht ausbezahlt werden kann. Liegen jedoch bloss Beitragsgesuche an die Subventionsämter ohne Zusicherungsverfügung vor, handelt es sich nicht um Zahlungsrückstände. Gemäss Artikel 33 des Finanzhaushaltgesetzes dürfen die Dienststellen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Durch gegenseitige Abstimmung von Zusicherungs- und Zahlungskrediten muss insbesondere verhindert werden, dass mehr Zusagen gemacht werden, als durch die im Budget und im Finanzplan in Aussicht stehenden Zahlungskredite abgedeckt sind. Unter Beachtung dieser Bestimmungen sollten im Prinzip keine Zahlungsrückstände mit Verzugszinsfolgen für den Bund auftreten. Artikel 24 des Subventionsgesetzes (Verzugszins) hat bisher denn auch zu keinen Problemen geführt.

Zahlungsrückstände werden sich trotzdem nie ganz vermeiden lassen. Hingegen sollten unerledigte Zahlungen ein gewisses Ausmass nicht überschreiten. Aufgrund der durchgeführten Erhebung (Stand Ende 1992) mussten lediglich in den Aufgabengebieten Behebung von Waldschäden (50 Mio. Fr.), Meliorationen (20 Mio. Fr.) und Bau von Nationalstrassen (100 Mio. Fr.) über das Normalmass hinausgehende Zahlungsrückstände festgestellt werden. Die Situation in diesen Subventionsgebieten sollte sich indes in absehbarer Zeit normalisieren. Ein besonderes Problem stellt der Bereich der Gewässerschutzanlagen dar. Als Folge der Erteilung von vorzeitigen Baubewilligungen liegen heute die Subventionsgesuche für eine Vielzahl gebauter und abrechnungsreifer Projekte vor, die aber mangels genügender Kredite nicht bearbeitet werden können. Die Gemeinden haben hier de facto den Bundesbeitrag vorfinanziert und müssen nun auf die Bundesgelder warten. Es handelt sich aber nicht um eigentliche Zahlungsrückstände, da die Beiträge noch nicht zugesichert und damit auch nicht fällig sind. Vielmehr geht es um eine subventionspolitische Frage, die aber möglichst rasch beantwortet werden sollte.

## 463 **Arbeitsrückstände bei der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK)**

Die grossen Probleme bei der EVK machen der Finanzdelegation schon seit vielen Jahren Sorgen. Feststellungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) veranlassten die Finanzdelegation bereits 1989 zu einer Inspektion. Dabei kam heraus, dass die Bearbeitungs- und Buchungsrückstände ein nicht mehr tragbares Mass angenommen hatten (Tätigkeitsbericht 1989/90, S. 17). Die Finanzdelegation hat die schweren Mängel bei der EVK wiederholt mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes besprochen. Jedesmal versicherte er ihr, es werde alles unternommen, damit sich die Lage in Kürze normalisiere. Die Finanzdelegation hatte lange Geduld, doch die Lage verbesserte sich nur ungenügend, wie sie bereits in den drei letzten Tätigkeitsberichten festhielt (1992/93, Ziff. 463; 1991/92, Ziff. 463; 1990/91, Ziff. 462).

Auch 1993 konnte die EFK – nun schon zum fünften aufeinanderfolgenden Mal – die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung der EVK nicht bestätigen. Die Übereinstimmung der Zahlen der EVK mit denjenigen in der Staatsrechnung konnte nicht nachgewiesen werden. Es fehlen Nachweise zu bestimmten Saldi. Erhebliche Rückstände sind zu verzeichnen. Mit anderen Worten wurden die Buchhaltungsgrundsätze, insbesondere diejenigen, welche die Schweizerische Treuhandkammer erstellt hat, nicht beachtet.

Die Finanzdelegation gab bei der EFK einen Zusatzbericht über den genauen Stand der Sanierungsarbeiten Ende 1993 in Auftrag. Auf dieser Grundlage vereinbarte sie mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement konkrete Massnahmen. Dazu gehört die Einrichtung einer Führungs- und Controllingstruktur, welche die Hauptprojekte für die ganze EVK koordinieren soll, so die Sanierungsarbeiten, die notwendigen Anpassungen an die neuen gesetzlichen Grundlagen, welche 1995 in Kraft treten werden, die Informatisierung sowie Fragen im Zusammenhang mit der bevorstehenden Fusion der EVK mit der Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK). Die EVK soll überdies der Finanzdelegation vierteljährlich über den Stand der Arbeiten Bericht erstatten.

Diese Massnahmen tangieren die allgemeinen Fragen nicht. Diese wurden von einer Arbeitsgruppe der beiden Finanzkommissionen behandelt, die sich vor allem mit den Fragen zum Verbuchen der EVK in der Buchhaltung des Bundes, zu ihrer Finanzierung und zu den Beziehungen zu den angeschlossenen Organisationen sowie den PTT und der SBB beschäftigte.

Die politische Tragweite, die dieses Geschäft erlangt hat, kam in drei Interpellationen und einer Motion zum Ausdruck, die in der Frühjahrsession 1994 der eidgenössischen Räte eingereicht wurden.

## 464 **Raubewirtschaftung von Bürogebäuden**

Die Finanzdelegation stellte fest, dass dem Bund vermehrt Kosten entstehen, weil in Zeiten der Büroknappheit vor 1991 allzu rasch Mietverträge abgeschlossen worden waren. Fehleinschätzungen und mangelnde Koordination in den Abläufen führten in zwei Fällen dazu, dass dem Bund Mieten für nicht benutzten Büroraum von insgesamt rund einer Million Franken entstanden.

Das geplante Zentrum für Denkmalpflege in Zürich konnte die Mietfläche von 950 m<sup>2</sup> nicht benützen, weil ihm die finanziellen Mittel fehlten. In der Kon-

zeptphase im Jahre 1990 waren alle beteiligten Bundesämter – das Bundesamt für Kultur, das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft sowie der Schweizerische Schulrat – von der Notwendigkeit des Forschungszentrums überzeugt. Die Verschlechterung der Bundesfinanzen mit Kreditkürzungen schränkte die Tätigkeit der Stiftung zur Förderung der naturwissenschaftlichen und technologisch-restauratorischen Lehre und Forschung auf dem Gebiet der Denkmalpflege wesentlich ein, die nun ihre Aufgabe in den Räumlichkeiten des entsprechenden Instituts der ETH Zürich erfüllen kann. Ein grobfahrlässiges Verhalten, das den Schaden verursacht hat, lässt sich bei keiner der beteiligten Amtsstellen feststellen.

Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) wollte den Arbeitsärztlichen Dienst Bern mit jenem von Zürich zusammenlegen. Bevor die personellen Fragen definitiv bereinigt worden waren, wurde ein Mietvertrag von fünf Jahren für 120 m<sup>2</sup> Bürofläche ohne Rücktrittsklausel abgeschlossen. Die Zusammenlegung des Arbeitsärztlichen Dienstes kam aus organisatorischen und personellen Gründen nicht zustande. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass durch eine sorgfältigere Belegungsplanung solche unnötigen Kosten vermieden werden.

#### **465 Stiftungen, Spezialfonds, rechtlich unselbständige Fonds sowie Spezialkassen und Depots für Personalzwecke des Bundes**

Die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte haben die Finanzdelegation im Rahmen der Beratungen zum Voranschlag für das Jahr 1994 beauftragt, sich vertieft mit der Frage von Wohlfahrtskassen beim Bund auseinanderzusetzen. Anhand des Beispiels der Wohlfahrtskasse für das Zollpersonal (WOKA) pflegte sie eine Aussprache mit dem Vorsteher des Finanzdepartementes sowie weiteren Verwaltungsvertretern. Sie konnte feststellen, dass die WOKA über klare Rechtsgrundlagen, eine gut funktionierende Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) sowie objektive Richtlinien für die Zuwendung von Geldern verfügt. Anstoss erregte in der Öffentlichkeit die im Zollgesetz vom 1. Oktober 1925 (ZG, SR 631.0) vorgesehene Möglichkeit einer Finanzierung über den Bussendrittel. Dieses System war in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts weit verbreitet. Angesichts des heute gut ausgebauten Sozialversicherungsnetzes stellt sich für die Finanzdelegation die Frage, ob dieser Finanzierungsmodus noch als zeitgemäss betrachtet werden kann. Sie spricht sich dafür aus, im Rahmen der kommenden Revision des Zollgesetzes eine entsprechende Anpassung der Bestimmungen vorzunehmen. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die verschiedenen Spezialkassen des Bundes in dieser Hinsicht gleich behandelt werden.

Die Finanzdelegation weist grundsätzlich darauf hin, dass die Existenz von Wohlfahrtskassen namentlich in wirtschaftlich schlechten Zeiten die öffentlichen Haushalte entlasten können, indem diese den Anstieg der Subventions- und Fürsorgeleistungsempfänger dämpft. In dieser Hinsicht ermöglichen sie eine im Interesse der öffentlichen Hand stehende schnelle und unbürokratische Hilfe. Die im Besitz der Wohlfahrtskassen stehenden 31 Ferienliegenschaften stellen zudem zweckgebundenes Verwaltungsvermögen der Eidgenossenschaft dar.

Entscheidend für eine einheitliche Beurteilung aller Spezialkassen des Bundes ist die Tatsache, dass mindestens die Kriterien gesetzliche Grundlage, funktionierende Finanzkontrolle und Gewährleistung der Rechtsgleichheit erfüllt sind. Die Finanzdelegation wird ihre Prüfung im laufenden Jahr anhand weiterer Kassen fortsetzen.

## 466 Neuregelung der Abweichungen vom Wettbewerbsprinzip

Ausgehend von der Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzkontrolle liess sich die Finanzdelegation über die vom Bundesrat eingeleitete Revision der Einkaufs- und Submissionsverordnungen orientieren. Die im Herbst 1993 in die Vernehmlassung gegebenen Revisionsentwürfe der Eidgenössischen Finanzverwaltung sahen folgende Schwerpunkte vor:

1. Das Vorgehen bei der Beschaffung von Dienstleistungen wird explizit geregelt und der Güterbeschaffung gleichgestellt.
2. Ab einem bestimmten Schwellenwert sind geplante Beschaffungen auszu-schreiben. Aufträge unter diesem Schwellenwert können ohne Ausschreibung – in der GATT-Terminologie *freihändige Vergabe* genannt – nur in den von der Verordnung definierten Fällen (analog EG/GATT-Regelung) vergeben werden.
3. Ausnahmen vom Wettbewerb können nicht mehr durch die Departemente selber bestimmt werden, sondern dürfen nur noch in den von der Verordnung genannten Fällen (analog EG/GATT-Regelung) gemacht werden.
4. Aufträge werden in klar geregelten Verfahren vergeben (offenes und selektives Verfahren sowie Verhandlungsverfahren):
5. Im Bereich der Dienstleistungsbeschaffungen wird eine Stelle die Koordination zentral, wie bei den Gütern, wahrnehmen.

In der Folge führte der Abschluss der Uruguay-Runde einschliesslich des erweiterten GATT-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen zu einer neuen Situation. So macht dieses Übereinkommen eine Regelung des Einkaufs- und Submissionswesens auf Gesetzesstufe (Schaffung eines Rechtsmittelverfahrens) notwendig.

Vor diesem Hintergrund schien es nicht mehr sinnvoll, die ursprünglichen Verordnungsentwürfe weiter zu bearbeiten; sie hätten auf den 1. Januar 1996 ohnehin durch die neue gesetzliche Regelung abgelöst werden müssen. Der Bundesrat beschloss deshalb, die geltenden Einkaufs- und Submissionsverordnungen bis zum Inkrafttreten des GATT-konformen Beschaffungsgesetzes weiterzuführen.

## 47 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

### 471 Inspektion beim Bundesamt für Konjunkturfragen

An der Inspektion beim Bundesamt für Konjunkturfragen (BFK) standen Fragen der Koordination und der Finanzaufsicht über die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF) sowie die Massnahmen zur Konjunkturankurbelung im Vordergrund.

Die Finanzdelegation befasste sich mit der Koordination zwischen BFK und der Konjunkturforschungsstelle (KOF) an der ETH Zürich, die von der Schweizerischen Gesellschaft für Konjunkturforschung getragen wird. Die vertragliche Vereinbarung sieht vor, dass das BFK der KOF zwei Etatstellen überlässt und 80 000 Franken für dessen Leistungen bezahlt. Das BFK erhält als Gegenleistung Texte zu weltwirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Fragen für die Berichte der Kommission für Konjunkturfragen. Die KOF führt zudem die monatlichen und quartalsweisen Erhebungen in der Wirtschaft durch (Konjunkturtest, Investitionstest). Als einzige Erhebung beim BFK bleibt die Konsumentenstimmungsumfrage. Die Rege-

lung mit der KOF basiert auf einer tripartiten Finanzierung, an der sich die Schweizerische Nationalbank, der Vorort und die Bundesverwaltung beteiligen.

Die Finanzaufsicht über die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF) beginnt mit den Angaben zum Forschungsplan und zum Finanzplan, die das Gesuch enthalten muss. Bei einem genehmigten Gesuch wird ein Vertrag zwischen dem BFK und dem Gesuchsteller abgeschlossen. Das BFK setzt einen Revisor für die Kontrolle der Finanzen und Schlussabrechnungen ein. Das BFK möchte in Absprache mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle wegen mangelndem Personal von der vollständigen Überprüfung wegkommen und vermehrt auf Stichproben zurückgreifen. Generell lässt sich feststellen, dass nur noch ein Drittel der Gesuche unverändert genehmigt wird. In Bereichen, wo andere Forschungskredite zur Verfügung stehen, bewilligt die KWF keine Gesuche mehr.

Die Finanzdelegation stellte fest, dass die Arbeitsbeschaffungsreserven an Bedeutung verloren haben. Das Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft (SR 823.32) wurde zwar 1988 geändert. Die Wirkung der Ende 1991 beschlossenen allgemeinen Freigabe kann erst 1995 nach Eingang der Abrechnungen bestimmt werden. Um wirksamer zu sein, hätten die gebildeten Reserven 1–2 Milliarden Franken betragen sollen. Die Arbeitsbeschaffungsreserven betragen nur rund 250 Millionen Franken bei einer Beteiligung von ungefähr 700 Firmen. Der Wirtschaft standen in der Hochkonjunktur attraktivere Finanzanlagen offen. Die Steuerersparnis ist nicht so interessant wie ein hoher Zinssatz. Bei einem Verzicht auf die Arbeitsbeschaffungsreserven lässt sich jedoch nur wenig Bürokratie abbauen, beansprucht dieses Instrument doch weniger als ein Mannjahr.

Die Finanzdelegation liess sich davon überzeugen, dass das BFK nach dem Entscheid des Parlamentes vom 19. März 1993 über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen sehr rasch die Vollzugsarbeiten an die Hand genommen hatte (zum Vollzug des Investitionsbonus vgl. Ziff. 472).

Festzuhalten ist, dass aus der Inspektion kein Handlungsbedarf bezüglich Organisation und Aufsicht hervorgeht. Das Bundesamt für Konjunkturfragen (BFK) wird effizient und unbürokratisch geführt. Durch eine Übertragung auf das BIGA sind keine Synergien ersichtlich. Die Finanzdelegation lehnt einen Vorstoss ab, der das BFK mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) verschmelzen will. Dadurch entstünde nur eine zusätzliche Hierarchiestufe, ohne dass wesentliche Einsparungen erzielt werden können.

## **472 Vollzug Investitionsbonus**

Die Finanzdelegation liess sich nach der Inkraftsetzung des Investitionsbonus über den Vollzug orientieren. Sie interessierte sich nach den Kriterien für die Projektauswahl. Der objektive Geltungsbereich umfasst den Hoch- und Tiefbau sowie energie-technische Anlagen. Als Subjekte können Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten sowie Stiftungen Beiträge erhalten. Zudem muss es sich um zusätzliche oder vorgezogene Arbeiten handeln. Der Betrag von 200 Millionen Franken wurde in eine Tranche von 160 Millionen eingeteilt, für die ein Verteilschlüssel gemäss Arbeitslosenanteil und Bevölkerungsanteil gilt. 40 Millionen blieben vorerst in Reserve. Es zeigte sich bald, dass der gesamte Bonus verpflichtet wird. Für die Prüfung der Gesuche mit energiepolitischer Komponente wurden verstreut über das Land sechs Ingenieurbüros vertraglich verpflichtet. Im Bundesamt für Konjunktur-

fragen (BFK) wurde das Kriterium der Zusätzlichkeit geprüft. Die Behandlungsfri-  
sten konnten in der Regel erfreulich kurz gehalten werden. In sechs Monaten wur-  
den von rund 1400 Gesuchen 567 positiv entschieden.

Die Finanzdelegation prüfte insbesondere das Ermessen der Verwaltung bei der  
Behandlung der Gesuche. Für die Verwaltung war nicht einfach zu entscheiden, ob  
das Bauvorhaben als zusätzlich oder vorverschoben zu beurteilen ist. In Gemeinden  
ohne Investitionsplan ist diese Grundsatzfrage nicht leicht zu entscheiden. Es trifft  
zu, dass einige Projekte trotz grundsätzlicher Anspruchsberechtigung nicht berück-  
sichtigt werden konnten, weil die Mittel bereits ausgeschöpft waren.

Die Finanzdelegation kommt zum Schluss, dass das BFK über die Gesuche für Bei-  
träge zur Förderung der öffentlichen Investitionen nach objektiven Gesichtspunkten  
entscheidet.

### **473 Käseverwertung**

Die Jahresrechnung 1992/93 der Schweizerischen Käseunion (SK) schloss mit  
einem Verlust von 505,5 Millionen Franken ab. Für die Vermarktung der Unions-  
sorten Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz mussten für Werbung, Public Relations  
und Verkaufsförderung allein im Ausland 38 Millionen Franken eingesetzt werden.  
Wegen hoher Lagerbestände waren zusätzliche, äusserst verlustreiche Sonderver-  
käufe von 6455 t notwendig. Die EFK hat daher in ihrem Bericht auf die Problema-  
tik der hohen Produktion bei beschränkten Absatzmöglichkeiten hingewiesen. Im  
weiteren wird zur Zeit die Frage der Weiterführung des Verpackungsbetriebes  
SWISSPACK geprüft, da dieser seit Jahren mit Verlusten abschliesst und bei der  
Vorverpackung Überkapazitäten bestehen.

Im Rahmen der Prüfung der Milchrechnung hat sich die EFK erstmals auch mit der  
Subventionierung des Appenzellerkäses befasst. Die Buchhaltung gab zu keinen  
Bemerkungen Anlass. Die Stiftung und die Geschäftsstelle für Appenzellerkäse de-  
cken ihre Kosten aus dem Bruttogewinn, der sich aus der Differenz von Ankauf und  
Verkauf des Käses ergibt. Im Inland wird der Käse kostendeckend abgesetzt, im  
Ausland jedoch bezahlt der Bund Verbilligungsbeiträge, die sich für 1991/92 auf  
16,2 Millionen Franken beliefen. Bei der Festlegung des Beitrages durch das BLW  
empfahl die EFK, vermehrt auch die Eigenmittel der Stiftung mitzubersichtigen  
(zumutbare Selbsthilfemassnahmen).

### **474 Forschungsbeiträge an das Institut für biologischen Landbau**

Die Finanzdelegation prüfte im Auftrag der Finanzkommission des Ständerates,  
wieweit die Finanzhoheit des Parlamentes bei der Zusicherung eines Forschungsbei-  
trages an das Institut für biologischen Landbau verletzt worden ist. Bei den Beraten-  
gen zum Voranschlag 1994 wollte der Ständerat den Zahlungskredit an das Institut  
auf der Höhe des Betrages 1993 festlegen, weil die Ausgaben für die traditionelle  
landwirtschaftliche Forschung absolut gekürzt wurden. Die Finanzdelegation aner-  
kennt, dass die vermehrte Förderung des biologischen Landbaus auf einen parla-  
mentarischen Vorstoss zurückgeht. Sie stellt fest, dass das Bundesamt für Landwirt-  
schaft mit dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau am 19. Oktober 1993  
einen Vertrag abgeschlossen hat, der eine Erhöhung des Bundesbeitrages und Zusa-  
gen über die jährlichen Pauschalbeiträge für die folgenden Jahre enthält. Die  
Finanzdelegation erachtet nach Einsicht in den Vertrag und den begleitenden Kurz-

bericht des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 22. Dezember 1993 die Kritik der ständerätlichen Finanzkommission für berechtigt. Nach Unterzeichnung des Vertrages durch die Verwaltung kann das Parlament nicht mehr frei über die dafür notwendigen Kredite befinden. Es fehlt der Vorbehalt der Genehmigung des Zahlungskredits, insbesondere der Krediterhöhung, durch das Parlament.

Nach Artikel 25 des Finanzhaushaltsgesetzes (SR 611.0) muss für Verpflichtungen, die über das laufende Voranschlagsjahr hinausgehen, ein Verpflichtungskredit eingeholt werden. Zahlungskredite im dispositiven Bereich dürfen von der Verwaltung nicht in alleiniger Kompetenz zugesichert werden.

Im Rahmen der begleitenden Finanzaufsicht nahm die Finanzdelegation auch vom Bundesratsbeschluss vom 20. Oktober 1993 betreffend Genehmigung des Vertrages mit der Vereinigung zur Förderung der Betriebsberatung in der Landwirtschaft (SVBL) Kenntnis. In gleicher Weise legt Artikel 2 Absatz 2 dieses Vertrages Zahlungsverpflichtungen für den Bundeshaushalt bis 1997 ohne Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch das Parlament fest.

Die vorgenannten Verträge enthalten zudem die Bestimmung, dass sie sich jeweils um vier Jahre verlängern, sofern sie nicht spätestens zwei Jahre vor Ablauf von einer Partei gekündigt werden. Die Finanzdelegation verlangt, dass Verträge mit Verpflichtungen, die über das laufende Voranschlagsjahr hinauswirken, erst abgeschlossen werden, wenn das Parlament einen entsprechenden Verpflichtungskredit bewilligt hat oder im Vertrag selbst Kreditvorbehalte vereinbart wurden. Die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes im Voranschlagsverfahren darf nicht durch bindende Verträge mit Beitragsempfängern in Frage gestellt werden.

## **48 Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement**

### **481 Inspektion beim Bundesamt für Kommunikation**

Die Sektion 1 der Finanzdelegation hat im April 1993 das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) in Biel inspiziert. Dieses Bundesamt arbeitet seit April 1992. Seine Hauptaufgabe ist der Vollzug des Gesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen und des Fernmeldegesetzes. Es ist die Kontrollbehörde im Bereich der Liberalisierung des Fernmeldemarktes.

Zum Zeitpunkt der Inspektion verfügte das BAKOM über rund 60 der vorgesehenen 77 Stellen. Was die Struktur anbelangt, so umfasst dieses Amt neben den zentralen Diensten eine Abteilung Radio und Fernsehen, eine Abteilung Telekommunikation und einen Dienst Internationales und Recht. 1993 hatte es ein Budget von 35 Millionen Franken. Für 1994 sind 47,5 Millionen Franken veranschlagt.

Die Sektion interessierte sich besonders für die Beziehungen des BAKOM mit den PTT-Betrieben. Die PTT sind ein wichtiger Partner des BAKOM und erfüllen heute noch Aufgaben für dieses Amt; Aufgaben, die ihnen aufgrund einer Kompetenzdelegation zustehen. So führen 104 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PTT, die 30 Stellen entsprechen, namentlich Untersuchungen über die Zuwiderhandlungen gegen das Fernmeldegesetz durch. Dabei geht es insbesondere um den Verkauf und die Inbetriebnahme von nicht zugelassenen Fernmeldeapparaten. Das Bundesgericht hat diese Kompetenzdelegation im Bereiche der Strafverfolgung beanstandet. Darum musste eine provisorische Lösung gefunden werden. Längerfristig soll jedoch das BAKOM diese Aufgabe selbst übernehmen.

Die Finanzdelegation wünscht nachdrücklich, dass beim Stellentransfer die Plafonierung des Personalbestandes beim Bund und bei den PTT strikt eingehalten wird.

## **482 Kosten und Rentabilität der NEAT**

Das Büro des Nationalrates befasste sich im September 1993 mit einem Auftrag der Grünen Fraktion betreffend Kosten und Rentabilität der NEAT. Es lehnte es ab, zur Untersuchung dieser Frage eine neue Delegation zu schaffen, sondern übergab diesen Auftrag an die Finanz- und an die Geschäftsprüfungskommissionen. Die beiden Finanzkommissionen beauftragten in der Folge die Finanzdelegation, die näheren Abklärungen vorzunehmen.

Die Finanzdelegation beschloss, vor der Inangriffnahme eigener Untersuchungen das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Finanzdepartement um eine Stellungnahme zu den umstrittenen Fragen. Die Wirtschaftlichkeit der NEAT wurde von beiden Seiten in der Tagespresse unterschiedlich beurteilt. Die Finanzdelegation konsultierte in der Folge Vertretungen des Büros beider Räte sowie der Geschäftsprüfungskommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen über das weitere Vorgehen. Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpen-transversale (SR 742.104) legt in Artikel 20 die Berichterstattung an die eidgenössischen Räte fest. Mit jeder Beanspruchung eines neuen Kredites orientiert der Bundesrat über die zu erwartenden Gesamtkosten sowie über die auf den neusten Stand gebrachte Wirtschaftlichkeitsrechnung. Eine jährliche Berichterstattung durch den Bundesrat ist sichergestellt. In Berücksichtigung dieser gesetzlich festgelegten Verpflichtung zur Information fallen Aussagen zu Kosten und Rentabilität in erster Linie in den Kompetenzbereich des Bundesrates.

Die Finanzdelegation forderte deshalb den Bundesrat nochmals auf, zu den zentralen Fragen Stellung zu nehmen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Ausgangslage nach der Annahme der Volksinitiative zum Schutz der Alpen wieder anders präsentiert. Die Finanzdelegation wird in einer zweiten Phase im Einvernehmen mit dem Bundesrat und dem Stab für die Kontrolle und Koordination der NEAT (SKK) eigene Untersuchungen über die Kosten und Rentabilität der NEAT durchführen.

Die Finanzdelegation führte eine Aussprache mit dem Präsidenten und Sekretär des SKK. Der SKK ist ein begleitendes Organ der strategischen Aufsicht des Bundesrates, das rechtzeitig auf Schwierigkeiten in den Bereichen Finanzen, Technik und Geologie aufmerksam machen soll. Auf Behördenstufe übt das Bundesamt für Verkehr durch die Abteilung Grossprojekte die operative Aufsicht aus. Die Finanzdelegation legt Wert darauf, dass der SKK seine unabhängige Stellung bewahren kann. Zudem hält sie an der finanziellen Oberaufsicht über die Grossprojekte durch die EFK fest.

## **483 Bau der Vereinalinie der Rhätischen Bahnen (RhB)**

Gemäss dem Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1986 über die Vereinalbahn muss das EVED jährlich über den Stand der Arbeiten und die Kostenentwicklung Bericht erstatten. Nach der Neuverteilung der Aufgaben in der Folge der Parlamentsreform prüft die Finanzdelegation in Anwendung der Artikel 48–50 des Geschäftsverkehrs-

gesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) die Kostenentwicklung des Baus der Vereinalinie.

Die Finanzdelegation nahm zur Kenntnis, dass die Kosten von 538 Millionen Franken (Preisbasis 1985) auf 788 Millionen Ende März 1993, einschliesslich der Teuerung von 187 Millionen Franken (+35 %) und der vorhersehbaren Mehraufwendungen von 63 Millionen, angestiegen sind. Das EVED beantragt dem Parlament einen Zusatzkredit von 33 Millionen Franken unter Mitbeteiligung des Kantons Graubünden von 5 Millionen Franken; 29 Millionen Franken sollen durch Redimensionierungen eingespart und 1 Million Franken aus der Reserve von 17 Millionen Franken entnommen werden. Die Zusatzkosten wurden weniger durch geologische Probleme als die anfänglich ungenügende Planungstiefe verursacht. Im Bereich Hochbau und Bahntechnik sind die Kostensteigerungen in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Bahn ihre eigenen Kapazitäten überschätzt hat.

Die Finanzdelegation anerkennt, dass das EVED ein leistungsfähiges Controlling zur Kostenüberwachung der Vereinalinie eingesetzt hat. Das EVED tut das Mögliche, um die Kosten im Griff zu behalten. Es bestehen indessen gewisse Befürchtungen, dass mit der rollenden Blockierungsplanung Abstriche am Projekt gemacht werden, die letztlich die ursprünglichen Leistungsvorgaben empfindlich tangieren. Die blockierten Projektteile – so zum Beispiel die dritte Kreuzungsstelle – können später nur noch mit grossem Mehraufwand nachgeholt werden. Zudem lassen die Erfahrungen aus früheren Tunnelbauten die Frage offen, ob bis zur Fertigstellung mit unvorhergesehenen Kostenentwicklungen gerechnet werden muss. Geologische Probleme können nie ganz ausgeschlossen werden. Die Finanzdelegation wird dieses Projekt weiterhin im Auge behalten.

#### **484      BAHN 2000**

In Ergänzung zu den Ausführungen im Tätigkeitsbericht 1992/93 (Ziff. 481) nahm die Finanzdelegation von den Vorschlägen der SBB über geplante Redimensionierungsmassnahmen bei der BAHN 2000 Kenntnis. Sie stellte die Frage ins Zentrum, weshalb die ursprüngliche Kostenschätzung von 5,4 Milliarden Franken bei weitem verfehlt war (geschätzte Kosten 1992, 14–16 Mia. Fr.). Das von Volk und Ständen am 19. Dezember 1986 gutgeheissene Konzept BAHN 2000 basierte auf dem landesweiten Stundentakt, der mit Infrastrukturmassnahmen der SBB – namentlich für die Neubaustrecken – von 5,4 Milliarden Franken in Aussicht gestellt wurde.

Die Ursache für die Zunahme der geplanten Kosten sind vielfältig. Stark ins Gewicht fallen die strengeren Umweltschutzaufgaben, die im Zeitpunkt der Verfassung der Botschaft noch nicht vorhersehbar schienen. Zwischen Rothrist und Mattstetten wurden ursprünglich 50 Millionen Franken für Umweltschutzmassnahmen eingeplant; dieser Betrag dürfte sich um das Siebenfache erhöhen. Die unerwartet starken Widerstände und Sonderwünsche der von den Neubaustrecken betroffenen Regionen führen zu einer Flut von Einsprachen.

Die Finanzdelegation begrüsst das Vorgehen des EVED, das Konzept BAHN 2000 durch die SBB auf seine Wirtschaftlichkeit hin überprüfen zu lassen. Mit der neuen Planungsvorgabe, BAHN 2000 mit dem Kredit von 5,4 Milliarden plus angelaufene Teuerung – rund 8 Milliarden Franken – zu realisieren, sind allerdings einschneidende Abstriche am Neustreckenausbau unvermeidlich. Der Ausbau erfolgt in Etappen, wobei bis zum Jahre 2005 Infrastrukturinvestitionen von 7,4 Milliarden Franken in Betrieb genommen werden sollen. In Anbetracht der grossen Bedeutung von

BAHN 2000 orientiert der Bundesrat das Parlament mit einem Bericht über den Lösungsvorschlag der SBB und die Haltung des Bundesrates. Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass aus rechtlichen Gründen am ursprünglichen Konzept BAHN 2000 festzuhalten ist, doch hat sie Verständnis dafür, dass die Realisierung erstreckt wird. Über eine Nachfinanzierung hätte das Parlament zu entscheiden.

## **49 Regiebetriebe des Bundes (PTT und SBB)**

### **491 PTT-Betriebe**

#### **491.1 Inspektion bei der Informatik Telecom (IK)**

Die IK ist ein Dienstleistungsbetrieb für die Telecom und für das Gesamtunternehmen PTT. Sie deckt komplexe und sehr unterschiedliche Bedürfnisse ab. Sie beschäftigt sich mit den Geschäftsprozessen und unternimmt es, diese möglichst integral in Computersystemen abzubilden. Eine weitere Hauptaufgabe liegt in der Datenauswertung, speziell in der Bewirtschaftung der Netz- und Kundendaten. Die IK erlässt die Vorgaben für den Einsatz der Informatik im Telecombereich. Bei dieser Hauptabteilung sind 119 PTT-eigene und 50 externe Mitarbeiter tätig. Diese Situation ist in grossem Mass für die ungünstige Kostenstruktur verantwortlich, weil die externen im Durchschnitt mehr, als das Doppelte eines eigenen Mitarbeiters kosten. Vorkehrungen für eine Änderung der Lage sind im Gange.

Für die korrekte Leistungserfassung und -weiterverrechnung fehlen die erforderlichen Instrumente. Diese sollen indessen in das zukünftige Rechnungswesensystem der PTT-Telecom eingebunden werden und gemäss Plan ab 1. Januar 1995 funktionieren. Die IK hat zu ausländischen Telecomgesellschaften Kontakt aufgenommen und eine Zusammenarbeit zwecks Meinungsaustausch vorgesehen.

Die IK hinterliess einen guten Eindruck. Die aufgezeigten Probleme werden behandelt, und es wird angestrebt, die gesetzten Ziele zu erreichen.

#### **491.2 Einblick in die Tätigkeit des Finanzinspektorates der PTT**

Die Finanzdelegation befasst sich regelmässig mit den Revisionsberichten und Tätigkeitsberichten des Finanzinspektorates PTT. Einige wichtige Revisionsbemerkungen griff die Finanzdelegation heraus zur näheren Abklärung durch die PTT-Betriebe.

Ein Problem von grundsätzlicher Bedeutung bildete die Feststellung von Personalüberbeständen bei der Post. Auf Ersuchen der Finanzdelegation nahm der Präsident der Generaldirektion dazu Stellung. Darin gab er die Gründe an, die zu punktuellen personellen Überkapazitäten führten. Ebenso erläuterte er die getroffenen bzw. geplanten zahlreichen Massnahmen zum Abbau des Überbestandes. Erwähnt sei hier die «Aktion Solidarität». Mit dieser Aktion soll die frühzeitige Pensionierung gefördert werden. Die auf die Jahre 1994 und 1995 beschränkte Sondermassnahme ermöglicht eine Personalreduktion um bis zu 2500 Einheiten.

Weitere Bemerkungen betrafen Schwachstellen im Beschaffungswesen, etwa bei der Anschaffung von Vermittlungs-, Brandmelde- und Gebäudealarmanlagen. Hier musste festgestellt werden, dass keine Offertvergleiche vorgenommen worden waren. Da keine Konkurrenzsituation bestand, hätte der Fachdienst ein Einsichtsrecht in die Preiskalkulation des Monopollieferanten vereinbaren müssen. In der Zwischenzeit sind Konkurrenzprodukte auf dem Markt erschienen. Der Fachdienst

ist angewiesen worden, inskünftig ein Einsichtsrecht zu vereinbaren oder, falls der Wettbewerb spielt, die vorgeschriebenen Preisvergleiche vorzunehmen.

Zudem gaben verschiedene Bauvorhaben zu Diskussionen Anlass. Im Hinblick auf Kosteneinsparungen ist es wichtig, dass eine fortlaufende Evaluation in jedem Fall vorgenommen und der Wirtschaftlichkeit besondere Beachtung geschenkt wird. Im Bereich der Materialbeschaffung für die Telekommunikation sind einzelne Rechnungen doppelt bezahlt worden. Die GD PTT ist angewiesen worden, für die Verbesserung des «cash-managements» besorgt zu sein.

Zu Rückfragen Anlass gab schliesslich auch die Rentabilität des Einkaufs und der Lagerhaltung von Telefonapparaten. Die Finanzdelegation konnte mit Befriedigung feststellen, dass die PTT-Betriebe bestrebt sind, einerseits die Beschaffungen im Telefon-Bereich möglichst günstig, d. h. zu Weltmarktpreisen, zu tätigen und andererseits Einkaufsgeschäfte rationell und effizient abzuwickeln. Das neue Logistik-Konzept Fernmeldematerial, das eine Effizienzsteigerung im Bereich der Lagerhaltung bezweckt, sieht nach Möglichkeit Material-Direktlieferungen vom Lieferanten zum Verbraucher vor. Ausserdem soll ein Logistik-Controlling aufgebaut werden, das die Lagerbestände permanent überwacht. Die volle Realisierung des Logistik-Konzeptes und die damit verbundenen Umstrukturierungen werden schrittweise ab Mitte 1994 vollzogen.

## **492 Schweizerische Bundesbahnen (SBB)**

### **492.1 Parlamentarische Oberaufsicht über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB)**

Im letzten Tätigkeitsbericht (Ziff. 492.1) hat die Finanzdelegation darauf hingewiesen, dass durch die Parlamentsreform die Finanzkommissionen erweiterte Kompetenzen bei der parlamentarischen Oberaufsicht über die SBB erhalten haben. Demzufolge ist es jetzt auch Sache der Finanzdelegation, im Namen des Parlaments die begleitende Aufsicht über den Finanzhaushalt der SBB auszuüben. Sie stützt sich dabei auf die Artikel 48–50 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) vom 23. März 1962 (SR 171.11).

Die Finanzdelegation befasste sich mit dem auf seiten des EVED bestehenden Wunsch, die SBB nur einer Kommission zu unterstellen. Sie stellt fest, dass nach der in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 bestätigten Änderung von Artikel 48 des GVG die Finanzkommissionen für die Prüfung des Voranschlags und der Rechnung des Bundes und seiner Betriebe und Anstalten zuständig sind. Gleichermassen überprüfen die Geschäftsprüfungskommissionen nach Artikel 47<sup>ter</sup> GVG die Geschäftsberichte des Bundesrates sowie der Betriebe und Anstalten. Die Oberaufsicht über die Bundesverwaltung und die Bundesbetriebe soll nach dem Willen des Gesetzgebers bei den Kontrollkommissionen konzentriert werden.

Den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen verbleibt die wichtige Aufgabe, Gesetzesänderungen und Rahmenkredite vorzubereiten sowie die politischen Vorstösse im Verkehrsbereich zu behandeln. Verbesserte Planung, Koordination und Effizienz waren bei der Parlamentsreform wichtige Anliegen. Die Finanzdelegation begrüsst die im Berichtsjahr erfolgte klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Finanzkommissionen, Geschäftsprüfungskommissionen und Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen, damit Doppelspurigkeiten im Interesse des Parlamentes und der Verwaltung vermieden werden können.

Im Zusammenhang mit der Revision des Finanzkontrollgesetzes (vgl. Ziff. 21) ist es naheliegend, nun auch die SBB wie die PTT-Betriebe der Finanzaufsicht durch die EFK zu unterstellen. Nach der vorerwähnten Gleichstellung aller Bundesbetriebe unter die Kontrollkommissionen lässt sich eine gesonderte Finanzaufsicht ausserhalb der EFK für die SBB nicht mehr vertreten. Wie bei den PTT-Betrieben soll sich die finanzielle Oberaufsicht in erster Linie auf die Revisionsberichte des internen Finanzinspektorates abstützen. Die Erfahrungen der Finanzdelegation mit der Finanzaufsicht der PTT-Betriebe haben gezeigt, dass es zweckmässig und hilfreich wäre, wenn sich die parlamentarischen Finanzaufsichtsorgane auch für die SBB auf Berichte und Dienste des internen Inspektorates und der EFK stützen könnten. Es sind keine sachlichen Gründe dafür erkennbar, warum die EFK nicht vergleichbar zur Oberrevision bei den PTT-Betrieben auch die SBB überprüfen sollte. Die historisch bedingte Ausnahmeregelung für die SBB ist aufzugeben. Da die SBB über eine gut ausgebaut interne Revision verfügen, wird sich die EFK im wesentlichen darauf beschränken können, die Wirksamkeit der internen Revision zu überprüfen. Die EFK könnte bei der SBB die Funktion der externen Revisionsstelle erfüllen.

## 492.2 Mitwirkung des Parlamentes bei Investitionen der SBB

Die Finanzdelegation stellte fest, dass die Investitionen mit Ausnahme derjenigen für die Grossprojekte wie BAHN 2000 und NEAT der Sanktionierung des Parlamentes entgehen. Das Parlament kann sie lediglich zur Kenntnis nehmen. Die Investitionen haben sich zwischen 1987, dem Jahr des Leistungsauftrags, und dem Berichtsjahr verdoppelt. Diese Investitionen beeinflussen die Infrastrukturerfolgsrechnung stark und damit letztlich die Bundeskasse (vgl. Ziff. 492.1 im Tätigkeitsbericht 1992/93). Die Finanzkommissionen haben bei der Beratung des Vorschlags des Bundes darauf hingewiesen, dass der Bund Infrastrukturbeiträge (Folge der Investitionen) auf der Grundlage des Vorjahresergebnisses der SBB leistet. Vom Verfahren her gesehen kann das Parlament also die Investitionen der SBB nur zur Kenntnis nehmen, sie aber nicht beeinflussen. Im folgenden Jahr ist es dann gezwungen, deren Folgen im Budget des Bundes abzusegnen. Es stellt sich die Frage, ob diese Situation nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zu Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung steht. Darin wird dem Parlament die Kompetenz eingeräumt, den jährlichen Voranschlag des Bundes aufzustellen.

Die Finanzdelegation ersuchte den Bundesrat, das entsprechende Postulat vom 21. März 1991 betreffend die Mitwirkung des Parlamentes bei den Investitionen der SBB unverzüglich zu verbessern. Der Bundesrat erklärte sich bereit, das Anliegen im Rahmen des neuen Leistungsauftrages an die SBB zu prüfen und umzusetzen. Gestützt auf die Vorschläge der Groupe de réflexion soll der Forderung nach einer verstärkten parlamentarischen Mitarbeit grundsätzlich Rechnung getragen werden. Sie schlägt vor, dass der Bund den SBB für eine gewisse Periode einen klaren, vom Parlament bestimmten Investitionsrahmen zur Verfügung stellt. Daneben sollen die eidgenössischen Räte auch über die Finanzierung grösserer Einzelprojekte direkt befinden können.

Die Finanzdelegation anerkennt die Absicht des Bundesrates, das Postulat im Zusammenhang mit der Neuregelung des Verhältnisses zwischen Bund und SBB zu erfüllen. Sie hält aber daran fest, dass das Anliegen mit Dringlichkeit zu behandeln ist. Sie wird sich zudem gegen die Absicht wehren, die Mitwirkung bei Investitionsfragen auf eine Konsultation des Parlamentes zu beschränken. Die Finanzdele-

gation erachtet es in Anbetracht der finanziellen Konsequenzen als unerlässlich, dass das Parlament bei den Investitionsentscheiden der SBB mehr Mitwirkungsrechte erhält.

### 492.3 Externe Berater der SBB

Die Finanzdelegation befasste sich in ihren früheren Tätigkeitsberichten wiederholt mit den Aufträgen an Experten (vgl. Ziff. 464 des Tätigkeitsberichts 1991/92 und 1992/93). Auf ihr Verlangen wacht die EFK darüber, dass die Honoraransätze der beigezogenen Berater einen bestimmten Tagesansatz nicht übersteigen sollten. Die wiederholten Interventionen der EFK bei Amtsstellen des Bundes zeigte, dass in einem Fall der gleiche Berater die SBB zu wesentlich höheren Stundenansätzen betreut hat als die allgemeine Bundesverwaltung. Die Finanzdelegation verlangte deshalb eine Aussprache mit der Generaldirektion der SBB. Wenn auch die SBB das Honorar mit dem Preis-/Leistungsverhältnis der Dienstleistung und dem unternehmerischen Handeln der SBB rechtfertigt, hält die Finanzdelegation an ihrem Auftrag fest, die Bundesverwaltung und die Bundesbetriebe zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermahnen. Falls eine Leistung eines Spezialisten zu den vom Eidgenössischen Personalamt festgesetzten Höchstansatz nicht erhältlich ist, könnte der betreffende Departementsvorsteher eine Ausnahmegewilligung erteilen. Die Finanzdelegation geht davon aus, dass diese Regelung auch für die SBB gelten sollte.

## 5 Schlussbetrachtungen

Im vergangenen Geschäftsjahr musste die Finanzdelegation Entscheide treffen, die für die Verwaltung manchmal schwierig, ja schmerzhaft waren. Die Umstände und die prekäre Lage der Bundesfinanzen in dieser Rezessionsphase forderten von ihr eine weitgehend restriktive Haltung und einen eisernen Sparwillen.

Wenn die Finanzdelegation vor allem die Geschäfte, die zu Kritik Anlass geben erwähnt, möchte sie hervorheben, dass gleichzeitig die grosse Mehrheit der Geschäfte positiv zu beurteilen sind. Es sei ihr erlaubt, dieses Versäumnis gutzumachen: dem Bundesrat und der Verwaltung sei bestens gedankt für die gute Haushaltsführung und für die insgesamt wirtschaftliche und sparsame Verwendung der öffentlichen Gelder. Die Finanzdelegation ermutigt sie, in den kommenden Jahren den strengsten Massstab anzuwenden.

Die Finanzdelegation dankt schliesslich auch der Eidgenössischen Finanzkontrolle und ihren Inspektionsdiensten. Diese Organe haben ihre Aufgabe wie gewohnt sehr gewissenhaft erfüllt. Von ihrer Arbeit geht eine äusserst nützliche Wirkung auf die Verwaltungstätigkeit aus.

Die finanzielle Führung der Eidgenossenschaft und der Regiebetriebe des Bundes erfordert von der Bedeutung dieser Organisationen her den ständigen koordinierten Einsatz aller damit beauftragten Instanzen. Die Finanzoberaufsicht bildet tatsächlich eine der vordringlichsten Aufgaben für das gute Gedeihen eines öffentlichen Gemeinwesens.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften  
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées  
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

## **Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im Jahre 1993/94 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 12. April 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.05.1994
Date	
Data	
Seite	884-923
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 026

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Geschäftsleitung  
CH-3003 Bern  
Tel. 031 322 97 01  
Fax 031 322 99 21

## Schlussbericht

**betreffend die Vorbereitung  
und Durchführung  
der Frühjahrsession 2001  
in der italienischen Schweiz  
Lugano, 5. – 23. März 2001**

### Inhaltsverzeichnis

	Seiten
<b>1. Das Mandat</b>	2
<b>2. Die Durchführung der Session</b>	4-7
<b>3. Schwerpunktbereiche</b>	7-10
<b>4. Finanzielle und personelle Aspekte</b>	11-13
<b>5. Würdigung</b>	14-15
<b>6. Anhänge</b>	16
6.1. Empfehlung Dick Marty 99.3202 (D/F/I)	
6.2. Planungsbericht vom 9.5.2000 mit Budget	
6.3. Rahmenprogramm der Session ( <i>Zusammenfassung</i> )	
6.4. Kurze Chronologie	
6.5. Dankesschreiben des Bundesrates vom 2. April 2001	
6.6. Schlussbericht F. Pedrina, Deputazione ticinese	
6.7. Voten des Präsidenten des Nationalrates und der Präsidentin des Ständerates	

*Bern, im August 2001*

## 1. Das Mandat

Die im April 1999 von Ständerat Dick Marty eingereichte Empfehlung, eine Session der eidgenössischen Räte in der italienischen Schweiz durchzuführen, formulierte als Ziel, "die Verständigung unter den verschiedenen Regionen und Kulturen unseres Landes auf allen Ebenen zu fördern" und "das Verständnis für die Probleme der Minderheiten zu fördern". Mit ihrer deutlichen Zustimmung zu dieser Empfehlung in der Sommersession 1999 stellten sich beide Kammern des Parlamentes hinter diese Zielsetzung. Im Unterschied zur Herbstsession 1993 in Genf, die auch auf einen Sachzwang zurückzuführen war (*Renovation des Nationalratssaales*), war also die Session in Lugano das Ergebnis einer ausschliesslich politischen Willensbildung. Die im Frühjahr 2001 in Bern entstehende "Sessionspause" wurde jedoch für die anstehende Renovation des Ständeratssaales benützt.

Die Parlamentsdienste wurden mit der organisatorischen Umsetzung beauftragt. Dieser Bericht befasst sich mit den Erfahrungen in diesem Zusammenhang und würdigt sie aus Sicht der Parlamentsdienste. Auf eine Darstellung der staatspolitischen Bedeutung der Durchführung einer Session der eidgenössischen Räte in der italienischsprachigen Schweiz wird hier verzichtet. Entsprechende Ansätze finden sich aber in den verschiedenen Voten des Präsidenten des Nationalrates und der Präsidentin des Ständerates im Anhang.

Im Mai 1999 erarbeiteten die Parlamentsdienste ein Papier mit den Infrastruktur-Erfordernissen für eine Session in der italienischen Schweiz. Eine Delegation besuchte mit dem Tessiner Staatskanzler die für die Durchführung in Frage kommenden Städte Locarno und Lugano und erstellte eine Machbarkeitsstudie mit einer ersten provisorischen Kostenschätzung für eine viertägige Sondersession und für eine reguläre, dreiwöchige Session.

Aufgrund der positiven Entscheidung beider Räte im Juni 1999 erhielten die Parlamentsdienste den Auftrag, zuhanden der Büros der beiden Räte und der Verwaltungsdelegation einen Planungsbericht auszuarbeiten. Dieser bestand aus einem Organisationskonzept, einem Raumkonzept, einem Zeitkonzept, einem Informationskonzept und einem Budget. Die Büros der beiden Räte sowie die Verwaltungsdelegation stimmten diesem Planungsbericht im Mai 2000 zu und beauftragten die Parlamentsdienste mit der Umsetzung, in Zusammenarbeit mit den Behörden des Kantons Tessin und der Stadt Lugano.

Nachdem die Räte bereits 1999 den Kostenrahmen von rund 2 Millionen Franken für die Durchführung der Session in der italienischen Schweiz zur Kenntnis genommen hatten, nahm auch die Finanzdelegation – gestützt auf den erwähnten Planungsbericht – Anfang Juli 2000 vom Budget der Session in der Höhe von 1'994'900 Franken zustimmend Kenntnis. In der Wintersession 2000 wurde der Kredit von den beiden Kammern im Rahmen des Voranschlags 2001 gutgeheissen, wobei die zusätzlichen Mittel für Lugano bei den entsprechenden ordentlichen Kreditrubriken ausgewiesen wurden.

In personeller Hinsicht bestanden für die Organisation der Session in Lugano keine eigentlichen Vorgaben, mit Ausnahme eines Budgetpostens für eine externe Projektunterstützung primär im technischen Bereich. Somit hatten Geschäftsleitung und Projektdelegierter die Aufgabe, Personalressourcen innerhalb der Parlamentsdienste auszuschöpfen, wobei in den jeweiligen Diensten gleichzeitig mit der Session Lugano auch der "Normalbetrieb" in Bern aufrecht erhalten werden musste.

## 2. Die Durchführung der Session

### 2.1. Geschäftsplanung

Der Sitzungsplan für die Session in Lugano sah nur geringfügige Abweichungen von einer "normalen" Session in Bern vor. Aus Rücksicht auf das umfangreiche Rahmenprogramm wurde jedoch auf die Durchführung von Nachmittagssitzungen verzichtet. Dass der Frühjahrs-session vor allem in den Deutschschweizer Medien der Ruf einer "Session light" vorausging, war u.a. darauf zurückzuführen, dass zwei wichtige Geschäfte wie die 11. AHV-Revision und die Gentechnik-Gesetzgebung wegen Verzögerungen in den jeweiligen Kommissionen nicht fristgerecht in der Frühjahrs-session behandelt werden konnten.

Kleinere Änderungen des Programms ergaben sich im Nationalrat:

1. Fragestunde (*Montag der 2. und 3. Sessionswoche*): Die Fragen wurden durch den Bundespräsidenten bzw. den Vizepräsidenten beantwortet.
2. Weil die Bundesratssitzung am Freitag der Vorwoche stattfand, mussten die Fragen früher abgegeben werden als üblich.
3. Da keine elektronische Abstimmungsanlage verfügbar war, galten für die Abstimmungen die Ausnahmebestimmungen gemäss Artikel 81b GRN.

Im Ständerat waren keine Änderungen dieser Art erforderlich.

### 2.1. Räumliche Voraussetzungen, Infrastruktur

#### Nationalrat

Eine frühzeitige Besichtigung der Räumlichkeiten in Lugano (*Mai 1999 / November 2000 / Februar 2001*) ermöglichte es, sich ein Bild über allfällige Probleme des Ratsbetriebes im Palazzo dei Congressi zu machen.

Der grosszügige Plenarsaal bot – im Gegensatz zum Nationalratssaal in Bern – vor allem im Bereich von Präsidium und Büro viel Bewegungsfreiheit und ermöglichte eine gute Lösung auf der Besuchertribüne.

Nicht optimal waren die Akustik (*Namensaufrufe*), die mangelnde Möglichkeit einer akustischen Voranzeige bei Abstimmungen, die Rollstuhlgängigkeit der Tribüne (*auch wenn es die den Umständen entsprechend beste Lösung war*), die Beleuchtung und die Sitzmöglichkeiten für die Ratsmitglieder.

Den Umständen entsprechend gut wurde die Situation der Stimmzähler gelöst: Anlässlich einer vorgängigen Besichtigung mit einem Vertreter des Büros beschloss man, verschiedene Sektoren optisch zu trennen, um verlässliche Abstimmungsergebnisse sicherzustellen.

#### Ständerat

Auch im Ständeratssaal konnten die Räumlichkeiten von der Projektleitung zusammen mit dem Ratssekretär in einer frühen Phase rekognosziert und die Sitzpläne genau festgelegt werden.

Gut war die Publikumstribüne im Zwischenraum. Dass sich die Bundesrätinnen und -räte ganz links und die Berichterstatterinnen und -erstatte ganz rechts auf dem Podium befanden, erschwerte es der Präsidentin zu erkennen, wenn diese Personen das Wort wünschten.

Die Ratsmitglieder schätzten die Tische, um die Unterlagen vor sich zu haben und schreiben zu können. Etwas störend war während der Ratssitzungen der Lärm vor der Eingangstüre des Ständeratssaales und im Eingangsbereich des Kongresshauses.

Der Saal war insgesamt sehr gut und zweckmässig eingerichtet.

Im behelfsmässigen Vorzimmer standen aufgrund der knappen Raumverhältnisse relativ wenige Arbeitsplätze und Sitzgelegenheiten für Gespräche zur Verfügung.

#### Übrige Räumlichkeiten für den Sessionsbetrieb

Für Kommissionssitzungen standen zwei Räume im Kongresshaus und drei Räume im nahe gelegenen Hotel "Pestalozzi" zur Verfügung. Letztere waren ungenügend schallisoliert, was sich bei gleichzeitig stattfindenden Sitzungen negativ auswirkte.

Für Fraktionssitzungen stellte die Università della Svizzera Italiana in ihrem Hauptgebäude Räume zur Verfügung. *(Die CVP-Fraktion zog es jedoch ab der zweiten Woche vor, ihre Sitzungen im "eigenen" Hotel durchzuführen.)*

Die Büros der Fraktionen wurden im 3. Stock des Hotels "Zurigo" – ebenfalls nahe beim Kongresshaus – eingerichtet. Die Rückmeldungen über die Infrastruktur waren positiv, jedoch war es für die Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate ungewohnt, relativ weit vom Sessionsgeschehen entfernt zu sein.

Büros der Parlamentsdienste, Parlamentarierarbeitsplätze und Räume für den Bundesrat waren in der Villa Ciani unmittelbar neben dem Kongresshaus untergebracht *(Erdgeschoss, 1. und 2. Stockwerk)*. Da diese Villa aus dem 19. Jahrhundert ein städtisches Museum ist, mussten aufwendige Vorkehrungen zu dessen "Umfunktionierung" getroffen werden. Die installierten Einrichtungen und die Ambiance wurden von allen Benutzerinnen und Benützern als zweckmässig und angenehm geschätzt. Angesichts der beschränkten Anzahl Büroarbeitsplätze wurde im Bereich der Kommissionssekretärinnen und -sekretäre, die jeweils nur für wenige Tage in Lugano im Einsatz waren, ein Rotationssystem praktiziert.

Arbeitsplätze für Medienschaffende: Da den Vertreterinnen und Vertretern der Printmedien rund 80 Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden mussten, kam dafür nur ein Teil des grossen Saals im 1. Obergeschoss in Frage, wo auch der Ständerat tagte. Das bedingte jedoch den Einbau einer schallisolierten Wand *(unter finanzieller Beteiligung der Parlamentsdienste)*. Die gesamten Infrastrukturen der SRG-SSR-idée suisse wurden im so genannten Teatrino im Untergeschoss des Kongresshauses installiert.

Einrichtung der Ratssäle, Arbeitsplätze und Büros: Nach Abwägen der kostengünstigsten Variante wurde mit dem BBL vereinbart, dass fabrikneues Mobiliar in Lugano angeliefert, während der Dauer der Session benützt und

anschliessend in der Bundesverwaltung weiter verwendet wurde. Ähnliche Lösungen wurden für einen guten Teil der Informatik-Hardware gefunden.

Konzentration wichtiger Funktionen im Eingangstrakt des Kongresshauses: Der von den Parlamentsdiensten eingerichtete "Helpdesk" war die eigentliche Anlaufstelle für verschiedenste organisatorische Auskünfte. In unmittelbarer Nähe befanden sich auch das Zentrale Sekretariat, die Dokumentationszentrale und der Informatikdienst. Allgemein geschätzt wurde auch die Bar mit Stehtischen in der Nähe des "Helpdesk", als eine Art Ersatz für die Wandelhalle. Nachteilig war für die in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeitenden der relativ hohe Lärmpegel.

Unterkunft der Ratsmitglieder, der Mitarbeitenden der Parlamentsdienste und der Medien: "Lugano Turismo" unterbreitete den Ratsmitgliedern und den Parlamentsdiensten eine Liste von Hotels der Kategorien A bis D zu vergünstigten Konditionen zur Auswahl. Beabsichtigt war eine gewisse Durchmischung der Ratsmitglieder, was jedoch nur bedingt gelang; die Tendenz zur Bildung von "Fraktionshotels" war nicht zu übersehen. Der administrative Aufwand der Parlamentsdienste für diese Unterbringungslösung war insgesamt erheblich, da Angebot und Nachfrage in den einzelnen Kategorien auseinander klafften und zusätzliche Absprachen von dritter Seite die Unterbringungskoordination erschwerten.

### 2.3. Rahmenprogramm

Die Zuständigkeit für das umfangreiche Rahmenprogramm der Session in Lugano lag bei den Tessiner Behörden. Die Organisation oblag einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von alt Nationalrat A. Cavadini. Das Programm wurde allen Ratsmitgliedern in der Wintersession 2000 in Form eines (*durchgehend dreisprachigen*) "Vademecum della sessione delle Camere federali" präsentiert.

Das Rahmenprogramm war im Bereich der offiziellen Anlässe eine der Schnittstellen zwischen der Projektleitung des Bundes und der Tessiner Behörden. Wegen der Fülle von Veranstaltungen waren die Absprachen zwischen der federführenden Tessiner Staatskanzlei und den Parlamentsdiensten nicht immer einfach. Teilweise liess auch die Disziplin beim Besuch der Exkursionen, für die sich die Ratsmitglieder angemeldet hatten, zu wünschen übrig.

Ein Höhepunkt war der Empfang der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier am 14. März in Mailand – übrigens eine echte Premiere in der über 150-jährigen Geschichte des Bundesstaates. Die Schweizer Delegation wurde vom Mailänder Bürgermeister begrüsst, hingegen konnte die ursprünglich geplante Begegnung mit den Präsidenten der beiden Kammern des italienischen Parlamentes nicht stattfinden.

Sehr medienwirksam war die Pflanzung eines "Baums der Freundschaft" – eines Olivenbaums – im Park der Villa Ciani zur Erinnerung an die Session am vorletzten Sessionstag durch die beiden Ratspräsidien und den Stadtpräsidenten von Lugano. Gleichentags wurde die Verbundenheit mit der Luganeser Bevölkerung durch eine von den Parlamentsdiensten offerierte "Risottata in piazza" vor dem Rathaus von Lugano dokumentiert.

### 3. **Schwerpunktbereiche**

#### 3.1. **Projektorganisation**

Die Führungsstruktur wurde in den Grundzügen im Januar 2000 mit den Tessiner Partnern festgelegt. Für die Aufgaben der Parlamentsdienste wurde der Chef Allgemeine Dienste zum Projektdelegierten des Bundes ernannt und trug in dieser Funktion die Hauptverantwortung. Ihm wurden ein externer Mitarbeiter für vorwiegend technische Belange (*im Vertragsverhältnis*) und ein interner Projektkoordinator zur Seite gestellt. Diese technische und administrative Unterstützung bildete eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektleitung

Nach Genehmigung des Planungsberichtes im Mai 2000 (*vgl. Ziff. 1*) hatte der Projektdelegierte freie Hand für die Phase der Detailplanung.

- a) **Projektoberleitung:** Präsident bzw. Präsidentin des National- und des Ständerates, 1 Vertreter der Deputazione ticinese, 1 Vertreter der Bundeskanzlei, die Generalsekretärin der Bundesversammlung, der Tessiner Staatskanzler und der Projektdelegierte des Bundes.  
Zeitaufwand: 2 Sitzungen, an welchen die wichtigsten Detailkonzepte genehmigt, einige Grundsatzentscheide betreffend Ablauf der Session, Rahmenprogramm, Transportfragen usw. gefällt und Prioritäten festgelegt wurden.
- b) **Koordinationsausschuss:** Bindeglied zwischen den Bundesstellen bzw. der Projektdelegation und den involvierten Tessiner Stellen. – Zusammensetzung: 1 Vertreter der Deputazione ticinese, der Tessiner Staatskanzler, der Luganeser Gemeindesekretär und der Projektdelegierte des Bundes.  
Zeitaufwand: insgesamt 4 Sitzungen (*Jan./März/Nov. 2000, Jan. 2001*).
- c) **Projektleitung Tessin:** Sie bestand aus einer "politischen" Gruppe (*unter Leitung von alt NR Adriano Cavadini, zuständig für das gesamte Rahmenprogramm*) und einer "technischen" Gruppe (*unter Leitung von Staatskanzler Giampiero Gianella, zuständig für alle anderen Fragen*).
- d) **Projektleitung Bund/Parlamentsdienste:** Der Projektdelegierte hielt mit den Ressortchefs der Parlamentsdienste im Oktober 2000 eine gemeinsame Sitzung ab und präziserte anschliessend die Einzelaufträge in direkter Absprache mit den einzelnen Verantwortlichen. Für die Detailplanung der Bereiche Infrastruktur und Technik wurde eine spezielle Arbeitsgruppe geschaffen, die bis zum Sessionsbeginn insgesamt 9 Sitzungen abhielt.
- e) **Führung während der Session:** An den Sitzungstagen fand täglich ein kurzer Rapport mit Vertretungen aller wichtigen Ressorts, des Sicherheitsdienstes, der SRG und einem Vertreter von "Ticino Turismo" statt.

#### 3.2. **Koordination zwischen Bern und dem Tessin**

Im Interesse einer möglichst optimalen Koordination waren im Vorfeld der Session mehrere Reisen von Einzelpersonen und Arbeitsgruppen ins Tes-

sin notwendig, um Fragen wie Raumbelugung, Sicherheit, Medien, Infrastrukturen und Organisation zu klären. – Koordinationsbedarf ergab sich auch beim umfangreichen Rahmenprogramm der Session, u. a. im Zusammenhang mit der Exkursion nach Mailand am 14. März sowie mit den Hotelbelegungen.

### 3.3. Interner/externer Informationsfluss

Die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste wurden ab Mai 2000 per Mail und an zwei Informationsveranstaltungen (*August 2000/Februar 2001*) detailliert über die Session Lugano orientiert. Im Dezember 2000/Januar 2001 wurde für Mitarbeitende, die Aufgaben in Lugano wahrzunehmen hatten, der Einsatzplan publiziert.

Die E-Mail-Adresse "Support.Lugano" (*Dezember 2000 bis April 2001*) ermöglichte die rasche Erledigung von internen und externen Anfragen.

*Kommunikation zwischen Bern und Lugano:* Ein Kleinbusbetrieb zwischen Bern-Bundeshaus und Lugano-Kongresshaus stellte den Kurierdienst sicher. Ein gut ausgebautes Telefonnetz und elektronische Verbindungen ermöglichten den Mitarbeitenden an ihrem Arbeitsplatz in Lugano den Zugriff zu ihren gesamten Datenbeständen. Viele Benutzerinnen und Benutzer waren sich wegen des guten Funktionierens des Betriebes in Lugano nicht bewusst, wie komplex das Projekt aus technischer Sicht war.

Informationsdrehscheibe an Ort war der "Helpdesk" in der Eingangshalle des Kongresshauses, für die Kommunikation zwischen den Parlamentsdiensten und den Ratsmitgliedern sowie den Tessiner Organisatoren.

### 3.4. Protokollfragen

Die Absprachen bezüglich Protokollfragen bei den zahlreichen offiziellen Anlässen mit Vertreter/innen des Bundes und Persönlichkeiten aus der italienischsprachigen Schweiz waren nicht befriedigend, weil die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu wenig klar geregelt waren. Im Blick auf eine nächste Session dieser Art wäre die Ergänzung des Organigramms durch eine für Protokollfragen zuständige Person bzw. Stelle zu empfehlen.

### 3.5. Informatik

Der Dienst für Informatik und neue Technologien (*DINT*) war beauftragt, die Informatik- und Telematikinfrastruktur für die Session zu planen. Die nötigen Mittel wurden im Informatikkredit für 2001 eingestellt. Zahlreiche ordentliche Beschaffungen (*Ablösungen von PC-Arbeitsstationen, Druckern und Bildschirmen*), die z.T. für 2000 geplant waren, wurden auf das Folgejahr verschoben, sodass zusätzliche Beschaffungen auf ein Minimum reduziert werden konnten. Ordentliche Ausgaben mit investivem Charakter wurden vollständig aus dem ordentlichen Budget finanziert. Nur wegen der Durchführung der Session in Lugano wurde auch einige spezielle Hardware beschafft -wie z.B. gewisse Netzwerkkomponenten-, da eine Miete unökonomisch gewesen wäre und diese Mittel in Bern weiterverwendet

werden können. Davon wurde ein geringer Anteil dem Budget Lugano angerechnet

Obwohl eine aktive Zusammenarbeit mit externen Fachleuten und dem BIT stattfand, konnten viele Arbeiten nur von eigenem Personal übernommen werden, das die spezifischen Bedürfnisse des Ratsbetriebes genau kannte. Die ordentlichen Informatikprojekte erlitten deshalb deutliche Verzögerungen. Die technischen Herausforderungen waren komplex. Zum Teil konnten in Lugano neue Kommunikationstechnologien erfolgreich erprobt werden, die seit der Session in Lugano auch in Bern zum Einsatz kommen.

### **3.6. Telekommunikation**

#### Kommunikationskonzept:

Das Netzkonzept für die Datenübertragung entsprach einer Verlängerung des bundeseigenen Netzes in Bern durch den Einsatz von Terminalservern und Standleitungen. Letztere wurden auf doppelten Trassen geführt. Die Verteilung der Daten vor Ort wurde teilweise unter Einsatz von Funk-Subnetzen vor Ort realisiert.

Dank der Verwendung von ATM und ISDN-Technik konnten die Kosten der Kommunikationsdienstleistungen trotz höherem Verwaltungsaufwand massiv gesenkt werden. Die Ersatzzentrale des Bundes wurde in Lugano installiert. Für die Medienschaffenden wurden 80 ISDN-Light-Anschlüsse bereitgestellt. Die Kosten wurden ihnen weiterverrechnet.

#### Bild- und Tonübertragung:

Aus Kostengründen entschieden sich die Parlamentsdienste für eine Übertragung, die auf der Bündelung von 6 ISDN-Linien basierte. Das bewirkte eine etwas geringere Qualität der Bilder; der Ton konnte aber mit Studioqualität übertragen werden.

Dank des Einsatzes von speziell lichtempfindlichen Kameras und des Verzichts auf "Kameraschwenks" wurde die Datenbreite auf ein Minimum reduziert, was für die Parlamentsdienste und die SRG eine Einsparung von über 600'000 Franken bedeutete.

Die Audio- und die Video-Haustechnik im Kongresshaus wurden von einer mit der dortigen Technik vertrauten Firma sichergestellt. Aus Kostengründen wurde in Lugano auf den Einsatz von Videobeamern verzichtet und ein eigenes Kabelfernsehnetz verlegt.

#### Zusammenarbeit mit SRG-SSR-idée suisse

Die technische Koordination aller Aspekte lag in der Hand der Parlamentsdienste; auf Seiten der SRG wurde eine Kontaktperson für diese Aufgabe delegiert. Dadurch konnten Schnittstellenprobleme mit den anderen Fernseh- Radiostationen sowie der Haustechnik rasch gelöst werden. Die Zusammenarbeit mit der SRG führte beiderseits zu erheblichen Einsparungen und administrativen Vereinfachungen, z.B. durch die gegenseitige pauschale Verrechnung der Kosten, und war insgesamt sehr erfreulich.

Engineering, Zusammenarbeit mit BIT und BBL:

Eine enge und insgesamt gute Zusammenarbeit ergab sich naturgemäss mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) sowie dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL). Insbesondere das BIT erbrachte wesentliche Eigenleistungen bei der Realisierung des Telekommunikationskonzeptes.

**3.7. Sicherheitsfragen**

Mit der Wahrnehmung der Sicherheitsaufgaben wurde die Sektion Schutzorganisation des Sicherheitsdienstes der Bundesverwaltung (BSD) beauftragt. Sie hatte den Sicherheitsdienst im Kongresshaus und der Villa Ciani zu organisieren und einen geordneten Besucherfluss zu gewährleisten. Zusätzlich zur Betriebsphase mussten Sicherheitsaufgaben auch in der Auf- und Abbauphase übernommen werden. Die Zusammenarbeit mit dem BSD hat sich bewährt; er hat seine Aufgaben engagiert und gut erfüllt.

Grundsätzlich wurde das mit dem Parlamentsbetrieb vertraute "Schlüsselpersonal" aus Bern mitgebracht; es wurde ergänzt durch Sicherheitspersonal vor Ort und – was Aufgaben im Aussenbereich betraf – durch die Stadtpolizei von Lugano.

Komplex war die Aufgabe einerseits deshalb, weil Teile des Kongresshauses (z.B. das Restaurant) auch während der Session für das Publikum offen waren. Dies erforderte klare Absprachen mit dem Hauspersonal. Andererseits waren die Bedürfnisse für den Zugang zu gewissen Räumen (*Medienschaffende im Presseraum, Ratsmitglieder und Mitarbeitende der Parlamentsdienste in der Villa Ciani*) sehr unterschiedlich. Lösungen wurden z.T. ad hoc an den täglichen Koordinationssitzungen gefunden.

**3.8. Die italienische Sprache vor und während der Session**

Da der parlamentarische Vorstoss Marty u. a. auf eine bessere sprachliche Verständigung abzielte (vgl. Ziff. 1), waren die Parlamentsdienste in diesem Bereich ebenfalls gefordert. Die Geschäftsleitung organisierte für die Mitarbeitenden in der Zeit zwischen Oktober 2000 und Februar 2001 einen Italienischkurs, an welchem insgesamt rund 60 Personen teilnahmen.

Während der Session wurden sämtliche Tagesordnungen mit allen Sachgeschäften in den drei Amtssprachen publiziert.

Voten in italienischer Sprache: Bei einer Gesamtredezeit von rund 79 Stunden entfielen 54 Stunden auf die deutsche, 22 Stunden auf die französische und 3 Stunden (3.5%) auf die italienische Sprache. (*Im Durchschnitt machen die italienischen Voten während einer "normalen" Session in Bern knapp 1% der Gesamtredezeit aus.*) Gemäss Rednerliste hielten insgesamt 13 Nicht-italienischsprachige Ratsmitglieder ein Votum in italienischer Sprache. Das Sekretariat der Deputazione ticinese hatte vor der Session angeboten, Voten auf Wunsch ins Italienische zu übersetzen.

## 4. Personelle und finanzielle Aspekte

### 4.1. Finanzieller Aufwand

#### Vorbemerkung

Das Budget für die Mehrkosten betrug knapp 2 Millionen Franken. Unter Mehrkosten wurden alle Kosten subsumiert, welche eindeutig durch zusätzlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Session in der italienischsprachigen Schweiz entstanden. Die Finanzierung wurde durch ausserordentliche Erhöhungen ordentlicher Kreditrubriken im Voranschlag 2001 ausgewiesen und sichergestellt. Die ordentlichen Sessionskosten, welche auch in Bern entstehen würden, sind in diesem Bericht nicht aufgeführt.

Beschaffungen mit Investitionscharakter, die auch ohne Verlegung der Session nach Lugano in den Jahren 2000 und 2001 getätigt worden wären, wurden über die ordentlichen Beschaffungskredite abgerechnet und sind im finanziellen Aufwand für Lugano nicht eingerechnet. Spezielle Anschaffungen im Zusammenhang mit der Session in Lugano, die Investitionscharakter haben (z.B. *Mikrofonanlage, ein Teil der Informatik*) wurden dem Budget lediglich zu einem kleinen Teil - etwa entsprechend einer Mietpauschale - belastet.

Bei ihrem Beschluss von 1999 lag den Räten eine Kostenschätzung von rund 2 Millionen Franken vor (*AB 1999 S 485*). Darin waren die Aufwendungen für die Telekommunikation sowie die Bildübertragung nicht inbegriffen. Nach der Grobplanung ergaben sich insgesamt Kosten von über 3.5 Millionen Franken. Der Auftrag an die Projektorganisation wurde dahingehend präzisiert, dass die Gesamtkosten 2 Millionen Franken nicht übersteigen dürfen. Diese Vorgabe konnte mit einem rigorosen Sparzwang und einem kritischen Hinterfragen aller Konzepte auf der Suche nach kostengünstigen Lösungen eingehalten werden. Sparpotential ergab sich vor allem bei den konzeptionellen Ansätzen für die Datenübertragung, die Telefonie und die Einrichtung des Kongresszentrums.

## Budget und Rechnung

### Abrechnung Session Lugano 2001

Budgetposten	Rubrik	Budgetiert	Eff. Ausgaben
1 Zusätzliche Entschädigung an Ratsmitglieder	Si NR	Fr. 206'000	Fr. 183'500
2 Miete von Räumlichkeiten inkl. Nebenauslagen	K + H	Fr. 250'000	Fr. 266'546
3 Büromatik / Infrastruktur	Übriges	Fr. 100'000	Fr. 80'805
4/5 Telekommunikation & Bildübertragung	K + H	Fr. 250'000	Fr. 246'993
6 Simultanübersetzung / Beschallung	K + H	Fr. 150'000	Fr. 168'367
7 Sicherheit	K + H	Fr. 50'000	Fr. 71'128
8 Informatik	Informatik	Fr. 600'000	Fr. 584'958
9 Spesen Parlamentsdienste	Spesen	Fr. 135'000	Fr. 152'976
10 Spesen Fraktionen	Fraktionen	Fr. 41'000	Fr. 41'000
11 Kurier / Transporte	Übriges	Fr. 100'000	Fr. 87'737
12 Repräsentation	Repräsent.	Fr. 12'900	Fr. 26'409
13 Projektmanagement	K + H	Fr. 50'000	Fr. 50'000
14 Unvorhergesehenes	K + H	Fr. 50'000	Fr. 16'886
	<b>Total</b>	<b>Fr. 1'994'900</b>	<b>Fr. 1'977'305</b>
	<b>Restsaldo</b>		<b>Fr. 17'595</b>

### Bemerkungen zur Rechnung

Die technische Zusammenarbeit mit der SRG wurde in einem speziellen Vertrag geregelt. Unter Berücksichtigung der Kernkompetenzen realisierte die SRG die Bildübertragung und die Parlamentsdienste stellten auch für die SRG die Infrastruktur zur Verfügung und übernahmen die Telekommunikation, ohne dass eine gegenseitige Verrechnung erfolgte. Mit dieser Vereinfachung konnten beide Seiten Einsparungen erzielen. Die ursprünglich budgetierten Kosten von Fr. 150'000.- für die Bildübertragung "verstecken" sich deshalb im wesentlichen in den Kosten für Telekommunikation und in den Mietkosten.

Die Repräsentationsauslagen fielen höher als budgetiert aus, weil anstatt eines ursprünglich vorgesehenen Abschlussapéros eine Risottata für die Bevölkerung von Lugano durchgeführt wurde.

Die Kosten für das Einrichten und Betreiben von rund 80 ISDN-Anschlüssen für die Medienschaffenden in Höhe von knapp Fr. 20'000.- wurden diesen vom BIT in Absprache mit den Parlamentsdiensten weiter verrechnet und sind in der Abrechnung Lugano nicht enthalten.

In der Rubrik Telekommunikation sind Kosten von rund Fr. 85'000.- für Engineeringarbeiten und in der Rubrik Informatik von rund Fr. 200'000.- für Netzwerkinstallationen und Elektroarbeiten berücksichtigt, die vom Bundesamt für Bauten und Logistik vor Ort vergeben wurden.

#### **4.2. Personeller Aufwand**

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Session in Lugano war es notwendig, einerseits bei den eigenen Mitarbeitenden die Arbeitspensen z.T. deutlich aufzustocken, damit sie sich neben dem Alltagsbetrieb den zusätzlichen organisatorischen Aufgaben widmen konnten, und andererseits externe Mitarbeitende für spezifische Aufgaben beizuziehen. Zusätzlich wurden z.B. im Weibeldienst auch die Dienste pensionierter Mitarbeiter in Anspruch genommen, um sowohl in Lugano als – in reduziertem Umfang – auch in Bern die nötigen Dienstleistungen gewährleisten zu können. Nach einer vorsichtigen Schätzung lässt sich der gesamte zeitliche Mehraufwand von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste für die Vorbereitung und Durchführung der Session in Lugano auf rund 4'500 Arbeitsstunden oder umgerechnet gut 2 Personenjahre beziffern. Sehr bewährt hat sich der Beizug eines externen Spezialisten für die technische Planung und Koordination.

## 5. Würdigung

Auch wenn die Parlamentsdienste nicht zum erstenmal eine Session „extra muros“ zu organisieren hatten, so waren in Lugano die Voraussetzungen doch wesentlich andere als im Herbst 1993 in Genf. Der Aufwand für die Einrichtung der Ratssäle, für Büros der Ratsmitglieder, der Mitarbeitenden der Parlamentsdienste und der Fraktionen sowie für die Arbeitsplätze der vielen Medienschaffenden war wesentlich grösser, weil die Infrastruktur im internationalen Konferenzzentrum von Genf für eine derartige Veranstaltung in einem bedeutenden Umfang bereits vorhanden gewesen war, und weil die technische Entwicklung in den letzten acht Jahren rasant vorangeschritten ist. Den Ratsmitgliedern wurde ein technischer Standard angeboten, der praktisch jenem im Parlamentsgebäude in Bern entsprach. Dies bedingte eine minutiöse Planung und einen erheblichen Aufwand in den Bereichen Informatik, Telekommunikation und Logistik.

Im vorliegenden Bericht sind auch die wenigen Bereiche angesprochen, wo der Ratsbetrieb gewissen Einschränkungen unterworfen war: Es fehlten die Anlage für elektronische Abstimmungen und das dazu gehörige Rufsystem im Nationalrat, die TV-Übertragung ausserhalb der Ratssäle war aus Kostengründen eingeschränkt, der Sitzkomfort bzw. die Ablagemöglichkeiten für Geschäftsunterlagen im Nationalratssaal entsprachen nicht dem „Berner Standard“. Insgesamt wurden jedoch die Leistung der Parlamentsdienste und die Zusammenarbeit mit den Tessiner Organisatoren überwiegend positiv gewürdigt.

Was den finanziellen Aspekt der Session betrifft, so war der Rahmen mit einem Budget von knapp 2 Millionen Franken Mehrkosten im Vergleich zu einer "normalen" Session in Bern eher eng gesteckt – obwohl die Kosten andererseits im Vergleich zur Genfer Session wesentlich höher waren. Trotzdem ist es dank einer ständigen Kontrolle der verschiedenen Kostenfaktoren und einer umsichtigen Politik gelungen, jeweils die kostengünstigste Lösung zu wählen und so das Budget insgesamt einzuhalten.

Das Rahmenprogramm während der Session wurde von den Organisatoren vor Ort – mit Ausnahme des Empfangs in Mailand – ausschliesslich im Kanton Tessin durchgeführt. Diese Tatsache hat die berechtigte Kritik der italienischsprachigen "valli" Graubündens hervorgerufen, die sich bereits im Vorfeld der Session extra muros um eine aktive Teilnahme an der Planung und Durchführung der Frühjahrssession bemüht hatten.

Sehr erfreulich war das Interesse der Öffentlichkeit. Der Besuchererfolg darf als überwältigend bezeichnet werden. Mit gegen 8'000 Besucherinnen und Besuchern zählten wir mehr als doppelt so viele Gäste als durchschnittlich in Bern.

Der vorliegende Bericht muss in gewissem Sinne auch die Frage beantworten, inwiefern – und allenfalls wie häufig – künftige Sessionen der eidgenössischen Räte ausserhalb des Parlamentsgebäudes in Bern durchführbar sind. Dieser Entscheid liegt letztlich beim Parlament. Die Session in der italienischsprachigen Schweiz war ein Erfolg. Viele Mitarbeitende der

Parlamentsdienste haben wertvolle neue Einsichten und Erfahrungen sammeln können. Andererseits bedeutete sie für die Parlamentsdienste auch eine erhebliche Belastung. Die personellen und zeitlichen Ressourcen der Parlamentsdienste, welche die Hauptlast der Durchführung solcher Sessionen tragen, sind deshalb als wichtige Aspekte bei derartigen Entscheiden zu berücksichtigen.

Auf die Frage, wie häufig eine Session ausserhalb des Parlamentsgebäudes durchgeführt werden könnte, ohne dass dadurch die Dienstleistungen der Parlamentsdienste nachhaltig beeinträchtigt würden, antwortete die Generalsekretärin der Bundesversammlung in einem Interview im Vorfeld der Frühjahrssession 2001, sie könnte sich Sessionen wie jene von Lugano "etwa alle zehn Jahre" vorstellen. (*Corriere del Ticino*, "Speciale sessione", 1. März 2001)

#### Ein Wort des Dankes

Die Geschäftsleitung und der Projektdelegierte des Bundes konnten innerhalb der Parlamentsdienste auf die Mitwirkung eines flexiblen, einsatzfreudigen Projektteams zählen, das schon in der Phase der Vorbereitung, aber besonders auch während der ganzen Session auftauchende Probleme rechtzeitig erkannte und aktiv zu deren Lösung beitrug. Allen Beteiligten sei hiermit ein herzlicher Dank ausgesprochen für ihren Beitrag an die erfolgreiche Durchführung der Session in der italienischsprachigen Schweiz.

Einen massgebenden Anteil am Gelingen der Frühjahrssession in Lugano hatten auch die Behörden des Kantons Tessin und der Stadt Lugano, die Direktion der SRG und die Mitarbeitenden von Radio Fernsehen Bundeshaus sowie eine grosse Anzahl von z.T. freiwilligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor Ort, die an der Durchführung der zahlreichen Rahmenveranstaltungen beteiligt waren. Auch ihnen allen gebührt ein herzlicher Dank.

**Anhang 6.4.****Kurze Chronologie der Frühjahrsession 2001****1999**

- April, 22. Einreichung der Empfehlung Marty Dick (99.3202) für eine Session der eidgenössischen Räte in der italienischen Schweiz
- Mai Die Büros der beiden Räte bestätigen die Machbarkeit einer Session im Kanton Tessin
- Juni, 8. Im Ständerat wird die Empfehlung mit 28:8 Stimmen überwiesen
- Juni, 18. Dem Ordnungsantrag der Tessiner Nationalräte, sich dem Beschluss des Ständerates anzuschliessen, wird mit 89 zu 58 Stimmen zugestimmt.

**2000**

- Jan., 20./21. 1. Sitzung einer Delegation der PD mit Vertretern des Kantons Tessin und der Stadt Lugano (in Lugano). 1. Entwurf eines Organisationskonzeptes
- März, 15. 2. Sitzung einer gemischten Delegation PD/Tessin/Lugano (inkl. SRG) zur Konkretisierung des Konzeptes (in Bern)
- Mai, 5. Planungsbericht an die Büros NR/SR und die Verwaltungsdelegation, inkl. Budgetentwurf
- Mai, 19. Der Planungsbericht wird von den Büros NR/SR gutgeheissen
- Mai, 23. Pressekonferenz in Lugano (mit Wallimann, Gerschwiler)
- Mai Erste schriftliche Orientierung der PD-Mitarbeitenden (Mail)
- Juli, 3.-5. Die Finanzdelegation heisst das Budget (Gesamtbetrag Fr. 1'994'900.-) gut.
- Aug., 30. Info-Veranstaltung für die Mitarbeitenden der PD (Gerschwiler)
- Sept./Okt. Ausstellung des Kantons Tessin im Berner "Käfigturm" mit 3 Info-Veranstaltungen
- Okt., 4. Einsetzung der Arbeitsgruppe "Infrastruktur und Technik"
- Okt., 5. 1. Sitzung der Projektoberleitung (in Bern)
- Okt., 10. Erstes Rundschreiben an die Ratsmitglieder (Anmeldung für die "Scala", Mailand...)
- Okt., 25. Koordinationssitzung mit den Ressortverantwortlichen der PD
- Nov., 21. Sitzung einer PD-Delegation mit den Tessiner Organisatoren in Lugano
- Dez., 4. 2. Sitzung der Projektoberleitung (in Bern)
- Dez., 13. Empfang der Tessiner Delegation in der "Galerie des Alpes", Präsentation des Dossiers Lugano
- Rundbrief an die Ratsmitglieder mit Infos und Anmeldeterminen
- Dez., 20. Einsatzplan Lugano für Mitarbeitende der Parlamentsdienste

**2001**

- Jan., 12. Reise des Projektdelegierten nach Lugano: Hotelorganisation
- Jan., 25. Koordinationssitzung einer PD-Delegation mit den Tessiner Organisatoren in Lugano (Rathaus)
- Feb., 22. Pressekonferenz in Lugano mit H.P. Gerschwiler, A. Delprete usw.
- März, 5.-23. Frühjahrsession in Lugano
- März, 22. Schlusspressekonferenz in Lugano

**Anhang 6.6.****Sessione in Ticino delle Camere federali: bilancio positivo, ma è solo un bilancio intermedio su di un lungo percorso**

*Fabio Pedrina, presidente della Deputazione ticinese*

"Sessione light" vacanziera e festaiola, come preannunciato prima dell'avvio da alcuni quotidiani svizzero-tedeschi e romandi ?

Questa la classica chiave di lettura d'oltralpe del Ticino, permeata da vecchi pregiudizi e dai soliti clichés, cui siamo stati confrontati in apertura dei lavori parlamentari.

No, non è stata una sessione light, né per i contenuti politici dibattuti in aula, né per il denso programma fuori aula. E' stata di certo una preziosa occasione per il Ticino per farsi conoscere meglio, per farsi criticare e/o apprezzare al di là dei riduttivi clichés "Sonnenstube – grotti – boccalini – scandali", un'occasione in cui abbiamo cercato di far capire i nostri problemi ed opportunità di regione transfrontaliera e di area ponte, oltre che "sandwich" fra la Svizzera e una delle regioni europee più sviluppate, la Lombardia.

Quel Ticino che certuni definiscono "autentico" è anche fatto, per nostri meriti e demeriti, dei citati stereotipi, ma non solo di questo.

Il nostro obiettivo non era quello di cancellare stereotipi e pregiudizi, bensì, più modestamente, di far guardare oltre, evidenziando la realtà di un cantone che, fra difficoltà e opportunità, si muove in modo creativo e dinamico nell'affrontare il proprio futuro. E proprio il contatto diretto con il nostro territorio ha permesso a colleghe e colleghi d'oltralpe di meglio comprendere le peculiarità del Ticino, di capire gli sforzi da noi fatti negli scorsi anni e di capire meglio come e dove intendiamo muoverci.

Le reazioni di sorpresa, d'interessamento e d'apprezzamento giunteci dal confronto dei nostri apprezzati ospiti con spicchi significativi della realtà culturale, economica, trasportistica e ambientale del Ticino e della vicina Milano, cui hanno peraltro dato ampia eco anche i media nazionali, ci hanno segnalato che un primo obiettivo è stato raggiunto.

Ma siamo solo all'inizio dell'operazione e mi spiego: per una piena riuscita, nei prossimi anni Deputazione, Consiglio di Stati e ticinesi tutti, attraverso un durevole e serio impegno, dovranno saper marcare presenza sulla scena nazionale in modo intelligente e propositivo.

Se vogliamo che in futuro si guardi al Ticino con uno sguardo diverso, questo ulteriore sforzo è indispensabile. Altrimenti la sessione rimarrà un bel momento, e probabilmente sarà ricordata solo quale simpatico episodio negli annali del nostro Parlamento federale.

Fra i punti su cui l'autocritica è doverosa, mi preme menzionare il mancato aperto coinvolgimento degli amici del Grigioni italiano nel presentare in questa occasione le varie sfaccettature della nostra comune Svizzera italiana, e da ciò occorre trarre almeno un insegnamento: dobbiamo darci gli strumenti comunicativi per riuscire in futuro a muoverci uniti, poiché solo se sapremo raccogliere sotto un unico cappello tutte le componenti dell'italianità in Svizzera, inclusi possibilmente gli italofo

oltralpe, solo così potremo sperare di assicurare un futuro all'italianità in Svizzera. Questo sforzo d'azione comune – la vera sfida – è tanto più importante se consideriamo che oggi a livello federale si scrive - e si pensa ! - di prima stesura quasi sempre in tedesco, raramente in francese, mai in italiano. Impostare anche dei documenti dell'amministrazione in italiano quindi, per tradurli poi nelle altre due lingue, e, meglio ancora, fare in modo che gli amici confederati imparino a leggere e capire l'italiano, come noi facciamo lo sforzo di leggere e capirli nelle loro rispettive lingue. Qui sono chiamati in causa sia la maggior presenza ad alti livelli di funzionari italofoni nell'Amministrazione federale, sia il ruolo integrativo plurilinguistico della scuola svizzera del futuro.

Dalla perifericità linguistica e territoriale a quella economica il passo è breve, e in questo contesto dovremo continuare a rammentare agli amici confederati alcune cose importanti legate alla nostra posizione di doppia perifericità rispetto al nord svizzero tedesco e al sud italiano.

Ad esempio, che in materia di scandali le origini di regola non sono solo ticinesi: si pensi agli scandali bancari degli anni del boom o più di recente al caso Cuomo, in cui si è parlato di "Ticinogate", dimenticando che tutto ciò è potuto accadere entro un quadro legale di stampo svizzero che non punisce penalmente il contrabbando (*da qui avevo coniato il termine più corretto di "Swissgate"*). Il Ticino in questi casi ha avuto la fortuna/sfortuna di essere immerso con un piede nella vicina Repubblica, svolgendo compiti al servizio o comunque anche a beneficio della "centrale finanziaria" zurighese. L'invito all'autocritica è perciò un ulteriore messaggio che dobbiamo cercare di far filtrare all'attenzione dei nostri confederati. Oppure, altro esempio, che in quanto regione periferica il Ticino ha pagato in tempi recenti e sta ancora pagando un pesante tributo in posti di lavoro (*meno tremila*) per le scelte prese a livello federale dalle ex-regie della Confederazione. E in quanto regione periferica ponte verso l'Italia offre però anche l'opportunità, che il Ticino da solo non può cogliere, di fungere da anello strategico per le ex-regie (*Swisscom, Posta, FFS*) nella penetrazione del mercato norditaliano, non appena nei centri decisionali a nord delle alpi si avrà il coraggio di mostrare l'atteggiamento commerciale aperto espresso finora, non a caso, solo in direzione del Nord Europa.

Sessione 2001 non a Berna ma in Ticino, evento volano eccezionale quindi, investimento più che necessario e da riproporre oculatamente per una Svizzera del futuro che voglia rimanere modello di successo nella convivenza pacifica e costruttiva fra quattro diverse comunità linguistiche e culturali.

Con questa sessione abbiamo fatto solo un primo modesto ma essenziale passo: ora occorre dare un seguito con coerenza e perseveranza.

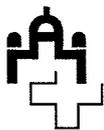
*(Questo articolo è stato pubblicato – con traduzione in francese e tedesco – nel volume "Lugano, capitale della Svizzera", Edizioni Giornale del Popolo, Lugano)*

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Herbstsession 2006 in Flims  
Projektdelegierter Bund  
CH-3003 Bern  
Tel. 031 322 97 52  
Fax 031 324 86 71

# Herbstsession 2006 in Flims

**Organisatorische Vorbereitung und Durchführung  
der Herbstsession 2006 in Flims  
vom 18. September – 6. Oktober 2006**

**Schlussbericht zuhanden der  
Verwaltungsdelegation**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorgeschichte</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ziele / Auftrag</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Durchführung</b>	<b>5</b>
3.1	Projektorganisation	5
3.2	Zusammenarbeit mit der Projektorganisation Graubünden	7
3.3	Zusammenarbeit mit der Armee (Stab Einsatz Unterstützung Landesregierung / Hauptquartier Batallion 25)	7
3.4	Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung	8
3.5	Schwerpunkte der Ressorts der Parlamentsdienste	8
3.5.1	Räumliche Infrastruktur	8
3.5.2	Technische Infrastruktur	9
3.5.3	Öffentlichkeitsbelange / Besucherdienst	10
3.5.4	Medien	11
3.5.5	Infodesk	12
3.5.6	Sicherheit	13
<b>4</b>	<b>Personelle und Finanzielle Aspekte</b>	<b>13</b>
4.1	Finanzieller Aufwand	13
4.2	Personeller Aufwand	14
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>14</b>
5.1	Würdigung	14
5.2	Erkenntnisse für die Zukunft	15
5.3	Dank	15
<b>6</b>	<b>Anhänge</b>	<b>16</b>
6.1	Empfehlung von Christoffel Brändli	16
6.2	Beschluss zur Durchführung der Session in Flims	16
6.3	Rahmenprogramm der Session	16
6.4	Besucherzahlen Center da Visita und Ratssäle	16
6.5	Kosten- und Kreditübersicht	16

## 1 Vorgeschichte

---

Am 30.9.2003 hat der Ständerat eine von allen Mitgliedern des Ständerates mitunterzeichnete Empfehlung von Christoffel Brändli angenommen, die Durchführung einer Session der eidgenössischen Räte im romanischen Sprachraum zu prüfen. Da schon Sessions in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz durchgeführt worden waren, sollte der Umbau des Parlamentsgebäudes die Möglichkeit geben, auch im romanischen Sprachgebiet eine Session durchzuführen und so einen wichtigen Beitrag zum Verständnis für Minderheiten und einer guten Verständigung unter den verschiedenen Sprachgemeinschaften leisten.

In Absprache mit dem Büro des Nationalrates wurden zusätzliche Abklärungen getroffen, um die Notwendigkeit und mögliche Alternativen in Bern zu prüfen. Diese ergaben, dass eine Session extra muros im Zusammenhang mit dem Umbau wünschbar, aber nicht zwingend sei. Durch eine Auslagerung der Session könnte die Bauzeit jedoch konzentriert werden. Die Etappierung hätte gemäss Schätzung des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) zu höheren Baukosten von einer Million Schweizer Franken geführt.

Die Ratspräsidenten beauftragten die Parlamentsdienste im März 2004, zusammen mit den potenziellen Gastkantonen Graubünden und Bern, die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für die Durchführung der Herbstsession 2006 extra muros vertieft abzuklären.

Die Parlamentsdienste erarbeiteten ein entsprechendes Anforderungsprofil. Auf dessen Grundlage reichten die Kantone Bern und Graubünden ihre organisatorischen Konzepte ein. Die Ratsbüros wurden in den Sondersitzungen 2004 darüber informiert. Am 27.9.2004 beschloss der Ständerat einstimmig, der Nationalrat am 29.9.2004 mit sieben Gegenstimmen, die Session in Flims durchzuführen.

Der Entscheid war staatspolitisch - im Sinne der Empfehlung Brändli - begründet. Die Konzentration auf einen Standort und die guten Voraussetzungen für eine einfache betriebliche und organisatorische Lösung in einem vertretbaren Kostenrahmen, der nur wenig über der Alternativmöglichkeit Bern lag, erleichterte diesen Entscheid.

## 2 Ziele / Auftrag

---

Mit dem Beschluss der eidgenössischen Räte, die Session in Flims durchzuführen, mussten die erforderlichen Massnahmen eingeleitet werden, eine ordentliche Session extra muros zu organisieren und durchzuführen. Dabei sollte mit einem Minimum an zusätzlichen Kosten<sup>1</sup> ein geordneter Ablauf der Sitzungen gewährleistet und die Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Rats- und Kommissionenbetrieb in der gewohnten Qualität und Quantität aufrecht erhalten werden. Den Mitgliedern der

---

<sup>1</sup> Kostendach Fr. 1.7 Mio

eidgenössischen Räte sollte eine gute Infrastruktur zur Verfügung gestellt und dabei nur die nötigen Teile der Parlamentsdienste nach Flims verlegt werden.

Die Presse musste in Flims mit dem in Bern gewohnten Umfang an schriftlichen-, Bild- und Tonunterlagen bedient werden.

Als Projektdelegierten des Bundes bestimmte die Verwaltungsdelegation den stellvertretenden Generalsekretär Hans Peter Gerschwiler. Dieser beauftragte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste als Ressortverantwortliche mit der Lösung von Teilproblemen und stellte durch Vorgaben den Informationsaustausch, das Controlling, die Koordination und das Einhalten des Budgets sicher. Ausserdem mussten die Arbeiten der Parlamentsdienste mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundeskanzlei bzw. Bundesverwaltung, der Fraktionen, des Radio- und Fernsehens Bundeshaus und der Vereinigung der Bundeshausjournalistinnen und -journalisten (VBJ) sowie mit den Behörden des Kantons Graubünden koordiniert werden. Zur Sicherstellung von Telekommunikation und Informatik mussten die dazu notwendigen Aufträge erteilt werden.

Grundsätzlich sicherte die Generalsekretärin der Bundesversammlung den Kontakt mit der Regierung des Kantons Graubünden und der Projektdelegierte Bund mit der Projektleitung Graubünden. Die Ressortverantwortlichen kommunizierten im Rahmen ihrer Aufgabenstellung direkt mit internen und externen Stellen.



## Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte

Die Verwaltungsdelegation der eidgenössischen Räte war zuständig für die Genehmigung der Projektorganisation und des Zeitkonzeptes, des Konzeptes für das Rahmenprogramm und der Anträge zuhanden des Budgets 2006.

### Projektoberleitung

Die Projektoberleitung setzte sich wie folgt zusammen:

- Präsident des Nationalrates 2006, Herr Claude Janiak (Vorsitz)
- Präsident des Ständerates 2006, Herr Rolf Büttiker
- Herr Ständerat Christoffel Brändli
- Generalsekretärin der Bundesversammlung, Frau Mariangela Wallimann-Bornatico
- Leiter Projektorganisation Graubünden, Herr Kanzleidirektor Claudio Riesen
- Projektdelegierter Bund, stellvertretender Generalsekretär der Bundesversammlung, Herr Hans Peter Gerschwiler.

Die Hauptaufgaben der Projektoberleitung waren die Genehmigung wichtiger Detailkonzepte, die Koordination des Sessionsprogramms und des Rahmenprogramms, die Begleitung und Überwachung der Vorbereitungsarbeiten und die regelmässige Information der Verwaltungsdelegation bzw. des Regierungsrates über die Entwicklung und den Stand des Projektes.

### Koordinationsausschuss

Ein Koordinationsausschuss erarbeitete die Anträge an die Projektoberleitung, setzte die genehmigten Detailkonzepte um und koordinierte die Ressortgruppen. Der Koordinationsausschuss tagte am 28.10.2005, am 13.3.2006 und am 10.8.2006 insgesamt dreimal in Bern. Er setzte sich wie folgt zusammen.

- Herr Hans Peter Gerschwiler, stellvertretender Generalsekretär der Bundesversammlung (Vorsitz)
- Herr Claudio Riesen, Kanzleidirektor, Standeskanzlei Graubünden
- Herr Christoph Schlosser, Direktor Hotel Waldhaus Flims
- Herr Roman Cathomas, Tourismusdirektor Flims Laax Falera
- Herr Thomas Ragettli, Gemeindepräsident Flims
- Herr Ständerat Christoffel Brändli
- Frau Helen Cabalzar, VR-Präsidentin Flims Laax Falera Tourismus
- Herr Renzo Lazzarini, technischer Koordinator.

### Ressortgruppen

Die eigentlichen Planungsarbeiten (Detailkonzepte, Massnahmenkataloge, Dispositive usw.) wurden durch Ressortgruppen geleistet, die auf Seiten des Bundes durch Herrn Hans Peter Gerschwiler und auf Seiten des Kantons Graubünden durch Herrn Claudio Riesen eingesetzt, gesteuert, koordiniert und überwacht wurden. In den Ressortgruppen arbeiteten die Beteiligten von beiden Seiten direkt miteinander.

Die Ressortgruppe Rahmenprogramm stand unter der Leitung von Herrn Ständerat Brändli als Vertreter der Bänder Deputation. Der Beauftragte für Öffentlichkeitsarbeit vertrat die Parlamentsdienste.

### **3.2 Zusammenarbeit mit der Projektorganisation Graubünden**

Die Zusammenarbeit mit der Projektorganisation Graubünden war hervorragend. Nachdem in der Anfangsphase Grundsatzfragen zu klären waren, mussten danach eher Schnittstellenprobleme und Detailfragen diskutiert werden. Bewährt haben sich die enge Zusammenarbeit in den Bereichen Kommunikation und Infrastruktur und die guten Absprachen in Bezug auf die Umsetzung des Rahmenprogramms.

Auch während der Session wurde intensiv mit der Projektorganisation Graubünden zusammengearbeitet. Mit regelmässigen Abspracherapporten und gegenseitigem Informationsaustausch konnte die Koordination und die Schnittstellenregelung sichergestellt werden. Die gute Zusammenarbeit führte auch zu einem kameradschaftlich geprägten Umgang, den beide Seiten schätzten.

### **3.3 Zusammenarbeit mit der Armee (Stab Einsatz Unterstützung Landesregierung / Hauptquartier Batallion 25)**

Bei der Session in Flims wurden die Parlamentsdienste, sowie die Bundeskanzlei, der Bundessicherheitsdienst und der Kanton Graubünden durch den Stab Ei Ustü LR/HQ Bat 25 unterstützt. Die Hauptaufgaben bestanden im Sicherheitsdienst, Transportdienst, Logistikdienst, Sanitätsdienst und dem Übermittlungsdienst (Videokonferenz Bern- Flims).

Insgesamt war der militärische Einsatz des HQ Bat 25 unter Leitung des Stabes Ei Ustü LR erfolgreich: Die zivilen Auftraggeber profitierten von der Unterstützung und die Truppe wurde in ihrem Kernauftrag geschult. Das Verständnis für den Truppeneinsatz kann durch eine gezielte Kommunikation nach aussen noch verstärkt werden. Insbesondere ist die Aufgabe der Truppe, auch im Zusammenhang mit ihrem Kernauftrag, klarer darzustellen.

Die Reaktionen auf die Präsenz des Militärs auf dem Sessionsgelände waren mehrheitlich positiv. Die Ratsmitglieder schätzten das freundliche und hilfsbereite Auftreten. Von Einzelnen bemängelt wurde in der ersten Woche die zu sichtbare Uniformpräsenz. Diese wurde in der Folge reduziert, ohne jedoch die Dienstleistungen oder die Sicherheit zu minimieren.

Für den Stab bestand die Hauptanforderung während des Einsatzes hauptsächlich darin, einen ausreichenden Personalbestand zu gewährleisten, da sich die Bedürfnisse oft kurzfristig änderten und unvorhergesehene Einsätze, soweit möglich, mit eingeplant werden mussten.

Für die Parlamentsdienste war die Zusammenarbeit mit dem Militär interessant und lehrreich. Die unterschiedlichen Kulturen und die sich daraus ergebenden

Arbeitsweisen (Bedürfnisorientierung und Flexibilität der Parlamentsdienste vs. minutiöse Planung des Militärs) darf man nicht unterschätzen und muss ihnen Rechnung tragen.

### **3.4 Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung**

Die Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung, insbesondere der Bundeskanzlei funktionierte gut. Die Bundeskanzlei war für die Bedürfnisse der Mitglieder des Bundesrats und deren Begleiterinnen und Begleiter in Flims zuständig. Diese waren in der Villa Silvana des Park Hotel Waldhaus untergebracht.

Schnittstellen mit den Parlamentsdiensten ergaben sich hauptsächlich im Bereich der Hotelreservierungen und Zutrittsberechtigungen. Dort kam es teilweise zu Unklarheiten.

Sehr wichtig war auch für die Bundeskanzlei die Unterstützung durch den Stabs Ei Ustü LR und das HQ Bat 25 in den Bereichen Logistik und Transport.

### **3.5 Schwerpunkte der Ressorts der Parlamentsdienste**

#### **3.5.1 Räumliche Infrastruktur**

Das Ressort Infrastruktur beinhaltete die Bereitstellung der Ratssäle und geeigneter Arbeitsplätze für Ratsmitglieder, Mitarbeitende der Parlamentsdienste und Medienschaffende. Die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten des Park Hotel Waldhaus mussten mit geeignetem Mobiliar und der nötigen technischen Infrastruktur für die Durchführung einer parlamentarischen Session ausgestattet oder ergänzt werden.

Das Militär übernahm die Materialtransporte nach Flims und zurück nach Bern. Dank der guten Zusammenarbeit mit dem Parkhotel Waldhaus und der Gemeinde Flims konnten der Auf- als auch der Abbau termingerecht abgeschlossen werden, obwohl sich aufgrund der dezentralen Lage der verschiedenen Räumlichkeiten und der nicht optimalen Zufahrtssituation die Materialanlieferungen anfänglich als recht schwierig gestalteten.

Während der Session konnten die Ratsmitglieder und Mitarbeitenden auf die nötige Infrastruktur zurückgreifen und hatten einen vergleichbaren Komfort wie in Bern.

Kleinere Mängelbehebungen und Anpassungen wurden in der ersten Sessionswoche in Zusammenarbeit mit dem Parkhotel Waldhaus und der Gemeinde Flims laufend erledigt. Verständlicherweise betraf ein Grossteil der Verbesserungen die zum Nationalratssaal umfunktionierte Tennishalle.

Problematisch war über die Dauer der ganzen Session die Beheizung des Nationalratsvorzimmers, der Wandelhalle und der Arbeitsplätze der Ratsmitglieder im Holzbau. Durch die unregelmässige Beheizung dieser Räumlichkeiten entstand grosse Feuchtigkeit, die das Funktionieren der Kopier- und Faxgeräte beeinträchtigte.



Zukünftig sollten keine Arbeitsplätze in Zelten oder schlecht beheizbaren Räumen eingerichtet werden.

Obwohl durch den Materialtransport in Militärfahrzeugen einige Schäden am transportierten Mobiliar entstanden, ist die Lösung im Vergleich zum Beizug eines privaten Umzugsunternehmens aus Kostengründen zu bevorzugen.

Die für die Session genutzten Räumlichkeiten konnten dem Park Hotel Waldhaus nach der Session ohne nennenswerte Schäden zurückgegeben werden.

Die signierten Tische der Ratsmitglieder wurden auf Anregung der Projektorganisation Graubünden zu Gunsten gemeinnütziger Institutionen in der Region Surselva versteigert. Insgesamt kamen dabei rund Fr. 12'000.- zusammen.

### 3.5.2 Technische Infrastruktur

Aus technischer Sicht kann die Session als gelungen bezeichnet werden.

Die Koordination zwischen den verschiedenen Arbeiten und Schnittstellen im Bereich Informatik, räumliche und technische Infrastruktur wurde durch den technischen Koordinator sichergestellt. Eine solche Koordination ist unbedingt notwendig.

Der Informatikdienst der Parlamentsdienste erstellte das *Telematik- und Informatikkonzept* und war zuständig für die technische Detailplanung und die Netzwerkadministration. Dabei wurden die Parlamentsdienste von diversen externen Partnern wie dem Bundesamt für Informatik (BIT) und der Swisscom unterstützt, um den grossen Anforderungen an die technische Infrastruktur gerecht zu werden. Die Zusammenarbeit mit diesen externen Partnern funktionierte nach anfänglichen Schwierigkeiten, die vor allem auf die engen Zeitverhältnisse zurückzuführen waren, hervorragend.

Im Vergleich zur Auswärtssession von 2001 in Lugano wurde in Flims eine echte Netzanbindung an das Netz der Bundesverwaltung realisiert. Zudem wurde durch die hohe Bandbreite der lokalen Netzstruktur (die eigens für die Session aufgebaut wurde) der Einsatz der neuesten Übertragungstechnologie für den Telefondienst ermöglicht. Dabei konnten verschiedene aufschlussreiche und positive Erfahrungen bezüglich des Einsatzes der VOIP<sup>2</sup>-Technologie gemacht werden. Dank diesen von den Parlamentsdiensten konzipierten Dispositionen konnten gegenüber den verschiedenen Richtofferten, die zunächst eine klassische analoge Telefonie vorsahen, die budgetierten Kosten eingehalten werden.

Bei den Vorbereitungen für die Herbstsession 2006 in Flims stellte der Projektdelegierte Bund den Antrag, im Nationalrat ein *elektronisches*

---

<sup>2</sup> Voice over IP

*Abstimmungssystem* einzusetzen mit dem Ziel, die Abstimmungen möglichst effizient durchführen zu können. Zusätzlich sollten auch im Hinblick auf einen möglichen Einsatz im Parlamentsgebäude in den Ratssälen und/oder Kommissionssitzungszimmern oder an einem Auswärtsstandort Erfahrungen mit einem funkgestützten System gesammelt werden.

Mit der Zustimmung des Nationalratspräsidenten wurde dafür ein in Deutschland zertifiziertes System für die rasche und sichere Abwicklung von Abstimmungen an Parteitagen, Generalversammlungen, Kongressen etc. eingesetzt. Es ist auf einen mobilen Einsatz an wechselnden Standorten ausgerichtet und funktioniert drahtlos. Es wurde in einem Evaluationsverfahren ausgewählt. Das System wurde für den Einsatz in Flims an das Abstimmungsverfahren im Nationalrat angepasst und in der Vorbereitungsphase intensiv ausgetestet.

Am ersten Sessionstag traten nach einer erfolgreichen Probeabstimmung mit den Ratsmitgliedern bei der ersten offiziellen Abstimmung Verzögerungen bei der Datenübermittlung auf. Diese führten zu Verunsicherungen im Saal. Der Nationalratspräsident entschied, das System nicht einzusetzen, bevor die technischen Probleme behoben waren.

Das elektronische Abstimmungssystem funktionierte in der 2. und 3. Sessionswoche bis auf eine Ausnahme wieder einwandfrei. Diese Störung war nachweislich auf eine defekte Heizungssteuerung zurückzuführen, welche die Sicherheitsfunktion des Systems aktivierte. Eine Anpassung der Software trug vermutlich zum besseren technischen Funktionieren bei; als willkommenen Nebeneffekt führte das vereinfachte Verfahren sicher zu einer besseren Benutzerakzeptanz.

Die Ursache für die technischen Probleme am ersten Sessionstag, lässt sich im Nachhinein nicht mit Sicherheit nachweisen.

Der Informatikdienst und die Firma Microsoft erarbeiteten ein *Infosystem*, das die Möglichkeit bot, auf Grossbildschirmen die wichtigsten Informationen wie Sitzungszimmerreservierungen, Tagesordnung, Anlässe und Transportinformationen immer aktuell zu publizieren. Das Infodesk bewirtschaftete die Daten.

Als Orientierung und Informationssystem für Ratsmitglieder und Mitarbeitende bewährten sich die Infopanel (Grossbildschirme). Für die Einspeisung der Daten musste jedoch überproportional viel Zeit aufgewendet werden, weil der Direktimport der Daten aus den verschiedenen Datenbanken grössere Probleme stellte als angenommen. Mit einem früheren Projektstart wäre wahrscheinlich eine bessere Lösung möglich gewesen.

### **3.5.3 Öffentlichkeitsbelange / Besucherdienst**

Der Dienst für Öffentlichkeit übernahm während der Session den Empfang und die Betreuung der Gäste und kümmerte sich um die Vertretung der Parlamentsdienste im Center da Visita. Die Vorbereitung auf die Sessiun erfolgte in enger Zusammenarbeit mit Graubünden Ferien als verantwortliche Organisation für das „Center da visita“ und

mit Flims Laax Valera Tourismus AG (insbesondere für das Railway und für die Beschriftung).

Im Vorfeld der Session wurde zusammen mit der Projektorganisation Graubünden die *Beschriftung* festgelegt. Dabei einigte man sich darauf, auf dem ganzen Sessionsgelände die Beschriftungen sowohl mit dem Parlaments- als auch mit dem Bündner Logo zu installieren. Die ganze Signalisation wurde zweisprachig Deutsch/Romanisch gehalten.

Für den Empfang der Gäste stand das „Center da visita“ in der Curlinghalle zur Verfügung. Einerseits präsentierte sich darin der Kanton Graubünden, andererseits hatten auch die Parlamentsdienste einen Informationsstand. Das „Center da visita“ diente auch als Badgeausgabestelle des Bundessicherheitsdienstes und als Rucksackdepot.

Das Interesse hielt sich in der ersten Sessionswoche in Grenzen. In der zweiten und dritten Woche war der Andrang der Besucherinnen und Besucher teilweise so gross, dass das Tropfensystem eingeführt oder die Einzelgäste nur stundenweise eingelassen wurden. Insgesamt besuchten 10'032 Personen das Center da Visita und die Ratssitzungen. Dies sind deutlich mehr Gäste als während einer Session in Bern.

Rund 45 romanischsprechende *Voluntaris* unterstützten unter anderem den Informationsdienst und waren Informationsbeauftragte für Ratsmitglieder, aber auch für das zahlreiche Publikum. Das System hat sich sehr bewährt und war sowohl für die *Voluntaris* als auch für die Parlamentsdienste eine gute Erfahrung.

### 3.5.4 Medien

Sessionen der eidgenössischen Räte ziehen grosse Medienaufmerksamkeit auf sich. Zusätzlich zu der üblichen, politischen Sessionsberichterstattung verursacht eine Auswärtssession zusätzliches Interesse der Medien, auf nationaler und auf regionaler Ebene.

Über den Entscheid, die Session in Flims durchzuführen, wurde frühzeitig mittels Medienmitteilung informiert. Eine umfassende Medienkonferenz (mit Teilnahme von Nationalratspräsident Janiak und Regierungspräsident Lardi) über den Stand der Vorbereitungsarbeiten und die Ziele der Auswärtssession fand am 7. Juni 2006 in Bern statt und erzielte ein breites Medienecho. Im unmittelbaren Vorfeld der Session wurden individuelle Medienanliegen und -anfragen erfüllt respektive erfüllt. Spezifische kantonale Belange wurden medial von der Projektorganisation Graubünden an drei Medienkonferenzen am 16.11.2005, am 17.5.2006 und am 8.9.2006 abgedeckt. Auch für die Medienbetreuung in Bezug auf das Rahmenprogramm der Session zeichnete die Projektorganisation Graubünden verantwortlich.

Den medialen Schlusspunkt unter die Session in Flims setzte am 6.10. die Enthüllung eines Erinnerungssteins, die mit einer ersten positiven Schlussbilanz an die Adresse der Medienschaffenden verbunden war.

Um die Informationstätigkeit an der Session selbst zu garantieren, richteten die Parlamentsdienste ein *Pressezentrum* mit 80 Arbeitsplätzen ein, das die gleichen Grundanforderungen wie das Medienzentrum Bundeshaus in Bern erfüllte. Einen grossen Teil der Arbeitsplätze erhielten die Bundeshausjournalistinnen und -journalisten, ein kleinerer Teil ging an Vertreterinnen und Vertreter regionaler Medien aus dem Kanton Graubünden. Die Erfahrungen in Flims zeigen, dass den ständig wachsenden Anforderungen der Medien mit grosszügigen räumlichen und technischen Infrastrukturen begegnet werden muss. Für die Medien der SRG wurden räumlich getrennte, umfangreiche Einrichtungen aufgebaut.

Das Interesse konzentrierte sich neben den gewohnten inhaltlichen Fragen zu Sessionsgeschäften, Programm und parlamentsrechtlichen Angelegenheiten auch auf die technischen und organisatorischen Aspekte. Spezielle Anstrengungen erforderte die Betreuung der „sessionsungewohnten“, aber sehr interessierten, regionalen Medien. Für die Zutrittsberechtigungen wurde in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsdienst ein spezielles Akkreditierungssystem entwickelt. Neben rund 150 festen Medienakkreditierungen wurden täglich bis zu 20 zusätzliche Tagesakkreditierungen ausgestellt.

Aus der Optik der Medienarbeit hat sich insbesondere das sehr enge und kollegiale Zusammenwirken mit dem Informationsdienst des Kantons Graubünden, aber auch mit dem Infodesk und dem Sicherheitsdienst bewährt.

### 3.5.5 Infodesk

Der Auftrag des Infodesk war die umfassende Sammlung, Verarbeitung und Verbreitung von nicht parlamentgeschäftbezogenen Informationen. Als Anlaufstelle für Ratsmitglieder, Medienschaffende und Mitarbeitende mussten hauptsächlich nachstehende Aufgaben bewältigt werden:

*Reservation und Annullation der Hotelzimmer*

*Organisation der Shuttledienste (ab Hotel und ab Sessionsgelände)*

*Entgegennahme von An- und Abmeldungen für die Anlässe des Rahmenprogramms und das Erstellen von Teilnehmerlisten für die Organisatoren der jeweiligen Anlässe*

*Einpflegen der Daten für die Infopanel*s

Die Öffnungszeiten des Infodesk wurden auf eine Stunde vor Sitzungsbeginn und eine Stunde nach Sitzungsschluss festgelegt. Die nächtliche Erreichbarkeit sicherte ein Mitglied des HQ-Detachementes.

Für die Bewältigung der vielfältigen Aufgaben standen dauernd 2 Mitarbeitende der Parlamentsdienste zur Verfügung. Zusätzlich wurde das Team von einem Mitglied des HQ-Detachementes und einer Mitarbeiterin der Tourismusorganisation Graubünden unterstützt.

Insgesamt wurden für die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste 132 Hotelzimmer reserviert und abgerechnet. Zusätzlich mussten 120 Mitarbeitende der Bundesverwaltung jeweils kurzfristig untergebracht werden.



Im Durchschnitt wurden täglich 20 Transportaufträge entgegengenommen und der Transportzentrale in Auftrag gegeben.

Eine zentrale Anlaufstelle war nötig und ihre Dienstleistungen wurden positiv aufgenommen. Das weitläufige Gelände und die vielen Aktivitäten machten die Orientierung schwer. Die Mitarbeitenden des Infodesks waren dauernd damit beschäftigt am Schalter oder telefonisch Auskünfte zu erteilen und das Infosystem zu betreuen.

### 3.5.6 Sicherheit

Der Bundessicherheitsdienst (BSD) hatte einen Sicherheitsstandard wie im Parlamentsgebäude in Bern zu gewährleisten. Die Sicherheitskräfte des Bundes wurden unterstützt durch die Kantonspolizei Graubünden und das HQ Bat 25. Im Grundsatz wurde mit den Rettungsorganisationen vereinbart, dass auf den zivilen Strukturen basiert wird. Die Notrufe (144, 117) wurden mit eigenen Mitteln vor Ort ergänzt (Einsatzleitung BSD, Sicherheitszentrale, Sanitätszimmer vor Ort, KP Front Polizei). Der Bereich Verkehr wurde von Anfang an in das Sicherheitskonzept eingeschlossen, was die Kommunikation und den Informationsfluss erleichterte.

Das *Sicherheits-* wie auch das *Verkehrskonzept* haben sich bewährt. Gelohnt haben sich die vorgängigen intensiven Absprachen mit der Kantonspolizei GR und dem Militär und die Durchführung einer gemeinsamen Einsatzübung „Flem“. Viele mögliche Zwischenfälle konnten so vermieden werden; einzelne Ereignisse vor Ort konnten ohne weitere Rapporte angegangen werden. Die Zusammenarbeit mit den Blaulichtorganisationen war vorbildlich.

Für den Zutritt zum Sessionsgelände wurde ein *Zutrittskonzept* erarbeitet. Mit unterschiedlichen Farben der Badges konnte auf dem weitläufigen Gelände die Sicherheit ohne allzu grossen Aufwand gut gewährleistet werden. Die Badgetrangepflicht konnte ohne weiteres durchgesetzt werden. Das Konzept hat sich bewährt, hätte jedoch teilweise mehr Ressourcen vor Ort erfordert, um die Umsetzung und die Koordination besser zu gewährleisten.

## 4 Personelle und Finanzielle Aspekte

---

### 4.1 Finanzieller Aufwand

Das Budget für die Mehrkosten der Session extra muros betrug Fr. 1.7 Mio. Dies beinhaltet alle Kosten, welche durch zusätzliche Aufwendungen im Zusammenhang mit der Session entstanden. Die ordentlichen Sessionskosten, welche auch in Bern entstehen würden, wurden ausgeklammert.

Die einzelnen Budgetpositionen wurden im Voranschlag als ausserordentliche Erhöhungen bei den ordentlichen Kreditrubriken ausgewiesen.

Das Budget konnte in fast allen Bereichen eingehalten werden; insgesamt resultiert ein Kreditrest von Fr. 92'466.-. Einsparungen konnten insbesondere beim Transport, der durch das Militär durchgeführt wurde, und dank einer restriktiven Dienstreisebewilligungspraxis bei den Spesen für die Parlamentsdienstmitarbeitenden erzielt werden. Auch im Informatikbereich wurde dank guter Planung und Nutzung vorhandener Ressourcen der budgetierte Betrag nicht aufgebraucht.

Der vorgesehene Betrag wurde bei den technischen Infrastrukturausgaben leicht überschritten. Dies ist auf viele kleinere unvorhergesehene Aufwendungen und Anpassungen zurückzuführen. Auch bei den Personalbezügen wurde zu wenig budgetiert. Der Mehraufwand und die daraus resultierenden Überstunden wurden nicht in diesem Ausmass vorausgesehen. Alle Budgetüberschreitungen konnten mit dem ordentlichen Kredit aufgefangen werden; Nachtragskredite mussten nicht angebeht werden.

#### **4.2 Personeller Aufwand**

Für die Vorbereitung und Durchführung der Session in Flims war es notwendig, bei einigen Mitarbeitenden die Arbeitspensen zu erhöhen, damit sie sich neben dem Tagesgeschäft und dem Umzug des Parlamentgebäudes den zusätzlichen Aufgaben widmen konnten. Der zeitliche Mehraufwand von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste für die Vorbereitung und Durchführung der Session in Flims war vor allem in der Vorbereitungsphase sehr gross, kann jedoch nicht exakt beziffert werden, da die Arbeitsstunden für die Session in Flims nicht extra erhoben wurden. Neben den Arbeitsstunden in Bern bedingten vor allem die Planungsarbeiten oft die Präsenz vor Ort in Flims, was zu langen Reise- und Arbeitszeiten führte.

### **5 Fazit**

---

#### **5.1 Würdigung**

Insgesamt fällt das Fazit zur dritten Session extra muros positiv aus. Für die Parlamentsdienste war aber auch diese Session eine grosse Herausforderung. Sie forderte eine langfristige, weitsichtige und minutiöse Planung und einen erheblichen Aufwand, vor allem in den Bereichen Technik, Telekommunikation, Logistik und Sicherheit. Zwar waren die Voraussetzungen und die Infrastruktur vor Ort gut, aber das Sessionsgelände von insgesamt 24'000m<sup>2</sup> stellte besondere Anforderungen. Der Ratsbetrieb, die Büros der Parlamentsdienste und der Fraktionen sowie die Sitzungszimmer waren in mehreren Gebäudekomplexen untergebracht, was nicht nur den Aufbau, sondern auch die Arbeit während der Session teilweise erschwerte.

Die Mitglieder der eidgenössischen Räte konnten in Flims auf eine Infrastruktur zurückgreifen, die in Sachen Arbeits- und Unterbringungskomfort den Anforderungen genügte. Ein gut organisiertes Rahmenprogramm, gab ihnen ausserdem die Möglichkeit, den Kanton Graubünden besser kennen zu lernen. Schwieriger als in Bern gestaltet sich an einer Auswärtssession die Planung des Sessionsprogrammes. Programmänderungen und Differenzvereinigungen, wie sie in Bern wegen der relativ grossen Verfügbarkeit der Mitglieder des Bundesrates möglich sind, konnten in der zweiten und dritten Sessionswoche nur sehr beschränkt durchgeführt werden.

Die professionelle Vorbereitung und Durchführung der Session in Graubünden wurde durch die engagierte und kompetente Unterstützung durch die Projektorganisation Graubünden massgeblich erleichtert. Die Zusammenarbeit war geprägt von gegenseitigem Respekt und breitem Fachwissen, das den politischen, aber auch den touristischen Aspekten Rechnung trug, und so die Session zu einem erfolgreichen Anlass auf beiden Seiten machte.

Das Interesse der Bevölkerung war gross, und mit rund 10'000 Besucherinnen und Besuchern wurden die Besucherzahlen von Lugano noch übertroffen. Dank guter Planung und engagiertem Einsatz der Mitarbeitenden konnte der Ansturm jedoch gut bewältigt werden.

Die Zusammenarbeit mit den Medien funktionierte gut, und das System mit den Tagesakkreditierungen hat sich, auch im Hinblick auf die Lokalmedien, gelohnt.

Aus finanzieller Sicht kann die Session als gelungen bezeichnet werden. Dank konsequenter Ausgabendisziplin wurde das Budget eingehalten und insgesamt sogar ein Überschuss von Fr. 92'466.- ausgewiesen.

## **5.2 Erkenntnisse für die Zukunft**

Wie auch diese Session gezeigt hat, ist die klare Abgrenzung von Kompetenzen und Ressorts von Anfang an wichtig und vor allem in der Umsetzungsphase hilfreich. Dies gilt vor allem für die Bereiche Informatik, Telekommunikation, technische und räumliche Infrastruktur, weil sich hier naturgemäss viele Überschneidungen ergeben.

Nicht zu vernachlässigen ist neben der externen Kommunikation vor allem der interne Informationsfluss und die kontinuierliche Kommunikation der geplanten und umgesetzten Massnahmen.

Wichtig sind der Einbezug aller externen Partner und die Schaffung eines guten Arbeitsklimas, um allen Anforderungen und Interessen soweit möglich gerecht zu werden. Ohne die engagierte Zusammenarbeit von allen Beteiligten wäre ein solcher Anlass nicht in diesem Rahmen möglich gewesen.

## **5.3 Dank**

Mit der Durchführung der Sessiun 2006 haben die Parlamentsdienste wertvolle neue Erkenntnisse und Erfahrungen gewonnen. Sie bedeutete aber auch eine erhebliche Belastung. Der Projektdelegierte Bund und die Geschäftsleitung konnten jedoch innerhalb der Parlamentsdienste auf die Mitwirkung flexibler und einsatzfreudiger Mitarbeitenden zählen, die schon in der Vorbereitungsphase, aber auch während der Sessiun engagiert zusammenarbeiteten. Nicht zu vergessen ist auch, dass nicht nur die Vorbereitungen für Flims und das Tagesgeschäft zu erledigen waren, sondern gleichzeitig auch der Umzug vom Parlamentsgebäude in die Bundeshäuser Ost und West stattfand.

Die Parlamentsdienste danken allen Beteiligten für ihren Beitrag an die erfolgreiche Durchführung der Sessiun in der rätoromanischen Schweiz.



Ein spezieller Dank geht an die Behörden des Kantons Graubünden und die Gemeinden Flims, Laax und Falera, an die Projektorganisation Graubünden, die Bundeskanzlei, das Radio und Fernsehen Bundeshaus, den Stab Ei Ustü LR, das HQ Bat 25 und all die freiwilligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort.

## **6 Anhänge**

---

- 6.1 Empfehlung von Christoffel Brändli**
- 6.2 Beschluss zur Durchführung der Session in Flims**
- 6.3 Rahmenprogramm der Session**
- 6.4 Besucherzahlen Center da Visita und Ratssäle**
- 6.5 Kosten- und Kreditübersicht**

## 6.1 Anhang 1

Empfehlung von Christoffel Brändli

### 03.3304 – Empfehlung Session der eidgenössischen Räte in der romanischen Schweiz

Eingereicht von: Brändli Christoffel  
 Einreichungsdatum: 18.6.2003  
 Eingereicht im : Ständerat  
 Stand der Beratungen: Erledigt

#### Eingereichter Text

Das Büro wird eingeladen, die Durchführung einer Session der eidgenössischen Räte im romanischen Sprachgebiet zu prüfen.

#### Begründung

Die bisherigen Sessionen ausserhalb von Bern haben einen wichtigen Beitrag zum Verständnis für Minderheiten sowie zur guten Verständigung unter den verschiedenen Sprachgemeinschaften geleistet. Mit der Durchführung einer Session in der romanischen Schweiz kann das Bundesparlament unserer vierten Landessprache, aber auch dem Berggebiet die Referenz erweisen.

Im Jahre 2005/06 soll ein grösserer Umbau des Bundeshauses erfolgen. Gemäss Verlautbarungen von zuständiger Seite wäre es wünschenswert, wenn während der Bauphase mindestens eine Session ausserhalb des Bundeshauses durchgeführt würde. Nachdem das Parlament bereits in der französischen und in der italienischen Schweiz entsprechende Sessionen durchführte, drängt sich die Prüfung einer Session im romanischen Sprachgebiet auf.

Selbstverständlich bedarf ein Entscheid zugunsten einer Session im romanischen Sprachgebiet gründlicher Abklärungen. Ich lade deshalb das Büro ein, zusammen mit dem Büro des Nationalrates, diese Abklärungen vorzunehmen und im gegebenen Zeitpunkt dem Parlament Antrag zu stellen.

#### Stellungnahme des Büros vom 29.8.2003

Die Durchführung einer Session der eidgenössischen Räte im romanischen Sprachgebiet ist primär ein staatspolitischer Entscheid, den das Parlament treffen muss.

Unbestreitbar haben die bisherigen Sessionen "extra muros" in Genf und Lugano zur Förderung des Verständnisses für die betreffenden Sprachgemeinschaften und Regionen beigetragen. Diesem Vorteil steht ein beträchtlicher Mehraufwand an Arbeit und Kosten gegenüber: Eine Session im Kanton Graubünden wird kaum weniger als die rund 2 Millionen Franken zusätzliche Kosten für den Bund verursachen wie die Frühjahrssession 2001 in Lugano. Die infrastrukturell-technischen und die betrieblich-organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung von Rats- und Fraktionssitzungen, für die Erbringung der nötigen Dienstleistungen und die Erfüllung der komplexen Telematikbedürfnisse sowie für die Unterbringung von rund 500 bis 600 Personen sind im Lichte der Erfahrungen früherer Auswärtssessionen sorgfältig abzuklären.

Falls eine Session der eidgenössischen Räte im romanischen Sprachgebiet beschlossen wird, drängt es sich auf, den Zeitpunkt unter Berücksichtigung der geplanten grossen Umbauarbeiten im Parlamentsgebäude festzulegen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es am sinnvollsten, gemäss heutigem Planungsstand die Sommersession 2006 ausserhalb von Bern abzuhalten.

Wenn der Rat die Empfehlung annimmt, wird das Büro in Zusammenarbeit mit dem Büro des

Nationalrates die nötigen Abklärungen für die Durchführung einer Session im romanischen Sprachgebiet veranlassen. Ein Entscheid über die allfällige Durchführung einer solchen Session kann dann zum gegebenen Zeitpunkt in Kenntnis der Ergebnisse der Abklärungen in beiden Räten auf Antrag des jeweiligen Ratsbüros getroffen werden.

### **Erklärung des Büros vom 29.8.2003**

Das Büro beantragt, die Empfehlung anzunehmen

#### **Dokumente**

Amtliches Bulletin – die Wortprotokolle

#### **Chronologie / Wortprotokolle**

30.9.2003 SR Annahme

**Zuständig:** Parlament  
Erstbehandelter Rat: SR

#### **Mitunterzeichnende**

Beerli Christine - Béguelin Michel - Berger Michèle-Irène - Bieri Peter - Briner Peter - Brunner Christiane - Bürgi Hermann - Büttiker Rolf - Cornu Jean-Claude - Cottier Anton - David Eugen - Dettling Toni - Epiney Simon - Escher Rolf - Forster-Vannini Erika - Frick Bruno - Fünfschilling Hans - Gentil Pierre-Alain - Germann Hannes - Hess Hans - Hofmann Hans - Inderkum Hansheiri - Jenny This - Langenberger Christiane - Lauri Hans - Leuenberger Ernst - Leumann-Würsch Helen - Lombardi Filippo - Maissen Theo - Marty Dick - Merz Hans-Rudolf - Paupe Pierre - Pfisterer Thomas - Plattner Gian-Reto - Reimann Maximilian - Saudan Françoise - Schiesser Fritz - Schmid-Sutter Carlo - Schweiger Rolf - Slongo Marianne - Spoerry Vreni - Stadler Hansruedi - Stähelin Philipp - Studer Jean - Wicki Franz  
(45)

## 6.2 Anhang 2

### **Bundesbeschluss über die Session in Flem/Flims**

vom 29. September 2004

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>1</sup> über  
die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)  
nach Einsicht in den Bericht des Büros des Ständerates vom 20. September 2004<sup>2</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 24. September 2004<sup>3</sup>,  
*beschliesst:*

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Die ordentliche Herbstsession der Bundesversammlung vom 18. September bis am  
6. Oktober 2006 findet in der Gemeinde Flem/Flims, Kanton Graubünden statt.

<sup>2</sup> Für die zusätzlichen Ausgaben des Bundes wird ein Verpflichtungskredit von  
1,7 Millionen Franken bewilligt.

#### **Art. 2**

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

Ständerat, 27. September 2004

Der Präsident: Fritz Schiesser  
Der Sekretär: Christoph Lanz

Nationalrat, 29. September 2004

Der Präsident: Max Binder  
Der Protokollführer: Ueli Anliker

<sup>1</sup> SR 171.10  
<sup>2</sup> BBl 2004 5215  
<sup>3</sup> BBl 2004 5223

## 6.3 Anhang 3

### Rahmenprogramm

#### RAHMENPROGRAMM 1. WOCHE

*Mittwoch, 20. September 2006, 14.00 Uhr bis ca. 22.00 Uhr*

##### **Tunnelbau und Kultur in Sedrun und Disentis**

Das aussergewöhnliche Jahrhundertprojekt Porta Alpina stand im Mittelpunkt der Exkursion nach Sedrun. Im Informationszentrum stellten Fachleute die Idee des unterirdischen Bahnhofs näher vor. Nach einer Fahrt durch den 800 Meter tiefen Schacht hinunter in den Tunnel konnten sich die Beteiligten bei einer Besichtigung direkt vor Ort ein Bild über den Bau des Gotthard-Basistunnels machen. Beim anschliessenden Besuch im Kloster Disentis erfuhren Sie die Bedeutung des geschichtsträchtigen Benediktinerklosters als kulturelles Zentrum der Region.

##### **Stein und Wasser in Vals**

Die für Graubünden bedeutende volkswirtschaftliche Grundlage von Stein und Wasser wurde beim Anlass in Vals erläutert. Die Interessierten besichtigten das Steinwerk, aus dem der Stein auf dem Bundesplatz in Bern stammt. Ein Besuch in der einzigartigen Felsentherme in Vals, die sich zu einem bedeutenden touristischen Anziehungspunkt der Region entwickelte, rundet diese Exkursion ab.

##### **Tourismus und Skisport auf der Lenzerheide**

Mehr über die wichtige Stellung des Tourismus, der Bergbahnen und des Skisports im Ferienkanton Graubünden erfuhren die Besucherinnen und Besucher beim Anlass auf der Lenzerheide. Bei schönem Wetter fuhren Sie auf den Rothorn Gipfel und genossen den Blick über 1000 Bergspitzen. Vorgestellt wurden die Bedeutung des Skiweltcups für die Lenzerheide, die Nachwuchsförderung im Skisport und die geplante Skiverbindung Lenzerheide-Arosa-Davos.

#### RAHMENPROGRAMM 2. WOCHE

*Dienstag, 26. September 2006, ab 19.00 Uhr*

##### **Konzert mit Maestro Nello Santi**

Ein exklusiver Kulturgenuss wurde am Dienstag der zweiten Sessionswoche angesagt: Auf Einladung der Bündner Regierung konzertierte der berühmte Dirigent Maestro Nello Santi, der zu den weltweit gefragtesten Konzert- und Operndirigenten zählt, in "la fermata" in Falera. Als Sopranistin trat Adriana Marfisi auf, begleitet von der Kammerphilharmonie Graubünden.

*Mittwoch, 27. September 2006, 11.30 Uhr bis 22.40 Uhr*

##### **Rundreise ins Engadin**

Einen attraktiven und abwechslungsreichen gemeinsamen Anlass, welcher der gesamten Bundesversammlung offen stand, bildet die Rundreise ins Engadin. Die Exkursion führte auf einer eindrücklichen Bahnreise mit der Rhätischen Bahn über die Albulalinie, die für das UNESCO-Weltkulturerbe kandidiert, ins Engadin. Retour ging es durch den 1999 in Betrieb genommenen Vereinatunnel.

Bei einem Zwischenhalt in Pontresina erfuhren die Besucherinnen und Besucher bei der Begehung der Flazverlegung oder des Schutzdamms Giandains Interessantes über den Umgang mit Naturgefahren in einer Bergregion. Ebenso wurden am Anlass weitere Themen wie die gelebte Mehrsprachigkeit in Schule und Gemeinde sowie die Bedeutung der regionalpolitischen Organisationen, der Landwirtschaft, des Tourismus und des Nationalparks beleuchtet.

### **RAHMENPROGRAMM 3. WOCHE**

***Dienstag, 3. Oktober 2006, Nachmittags***

#### **Sport und Spiel**

Mens sana in corpore sano, lautete das Motto am Sport- und Spielanlass der Session. Der FC Nationalrat trat an einem Fussballturnier gegen regionale Teams an. Zur Auswahl stand zudem ein Golfturnier in Domat/Ems oder eine einfache Bike-Tour in der Umgebung von Flims. Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die es gemütlicher mochten, konnten im Park Hotel Waldhaus oder anderen Hotels in Flims das grosse Wellnessangebot geniessen.

***Donnerstag, 5. Oktober 2006, ab 19.00 Uhr***

#### **Abschlussfeier mit Volksfest**

Den Abschluss der Session bildete ein Volksfest rund um den Laaxersee. Im Zentrum der Schlussfeier stand der ungezwungene Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit der einheimischen Bevölkerung. Rund um den idyllischen See standen mehrere kulinarische Plattformen sowie ein Festzelt als Begegnungsstätten bereit. Präsentiert wurden diverse kulturelle Darbietungen sowie kulinarische Produkte aus verschiedenen Regionen Graubündens. Dabei erlebten die Ratsmitglieder nochmals die Vielfalt und Gastfreundschaft Graubündens.

## 6.4 Anhang 4

### Besucherzahlen Sessiun

Tag	Besucher Parlament (mit Badge)		Besucher nur CDV	Total
	Gruppe	Einzel		
18.09.2006		522		
19.09.2006	167	147		
20.09.2006	270	267		
21.09.2006	239	370		
23.09.2006			205	
24.09.2006			308	
25.09.2006	165	472		
26.09.2006	461	394		
27.09.2006	244	456		
28.09.2006	251	503		
02.10.2006	241	520		
03.10.2006	424	534		
04.10.2006	431	1012		
05.10.2006	428	836		
06.10.2006	113	52		
<b>Total</b>	<b>3434</b>	<b>6085</b>	<b>513</b>	<b>10032</b>

1. Woche total:	2495
1. Woche Tagesdurchschnitt:	416
2. Woche total:	2946
2. Woche Tagesdurchschnitt:	737
3. Woche total:	4591
3. Woche Tagesdurchschnitt:	918

## 6.5 Anhang 5

## Films: Kosten- / Kreditübersicht

Stand: 1. Feb. 07

Rubrik	Bezeichnung	Verwendung	Kredit	Ist	Rest
3000.022	Session NR	Distanzentsch.: Anpassung Sitzungsort Films	75'000	70'562	4'438
3000.023	Session SR	Distanzentsch.: Anpassung Sitzungsort Films	15'000	14'478	522
3199.001	Repräsentationsauslagen	spezielle Anlässe vor Ort	50'000	37'592	12'408
3199.005	Beiträge an die Fraktionen	Spesenvergütungen für Mitarbeitende der Fraktionen	50'000	43'400	6'600
3189.103	Kommissionen und Honorare PD				
		räumliche Infrastrukturausgaben	250'000	227'118	22'882
		technische Infrastrukturausgaben	200'000	219'448	-19'448
		Projektmanagement	100'000	135'627	-35'627
		Unvorhergesehenes	50'000	51'973	-1'973
3189.111	Sicherheitsorg. Parlamentsgebäude	Spesen + zusätzliches Personal BSD	150'000	150'000	-
3199.101	Spesenentschädigungen	Spesen Personal PD (Reise, Verpflegung, Übern.)	200'000	154'749	45'251
3199.102	Übriges	Kurier, Transporte, Büromatik, Betrieb	110'000	74'674	35'326
4019.115	Hardware	Hardware	100'000	4'447	95'553
4019.118	DL Dritter Informatik	Konzepte und Installation	200'000	213'466	-13'466
4019.119	Infobeschaffung / Vermittlung	Telekommunikation + Bildübertragung	100'000	110'000	-10'000
3019.116	Personalbezüge	Überstunden, eventuell Aushilfspersonal	50'000	100'000	-50'000
		<b>Total</b>	<b>1'700'000</b>	<b>1'607'534</b>	<b>92'466</b>