

**Jahresbericht 2014
der Geschäftsprüfungskommissionen und
der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte**

vom 30. Januar 2015

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen gestützt auf Artikel 55 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) den Bericht über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation im Jahr 2014 und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Dieser Bericht gibt Auskunft über die wichtigsten während des Berichtsjahrs vorgenommenen Kontrollen sowie über ihre Ergebnisse und die daraus zu ziehenden Lehren. Ein besonderes Augenmerk gilt auch den Folgen, die den Empfehlungen der Kommissionen und der Delegation gegeben wurden.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. Januar 2015

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

Der Präsident der GPK-N:
Rudolf Joder, Nationalrat

Der Präsident der GPK-S:
Hans Hess, Ständerat

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5221
1 Einleitung	5226
1.1 Jahresprogramm 2014 und wichtige Geschäfte des Berichtsjahrs	5226
1.2 Veröffentlichte Berichte und Briefe an den Bundesrat	5228
2 Auftrag und Organisation	5228
2.1 Aufgaben und Kompetenzen der GPK	5228
2.1.1 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten	5230
2.1.2 Zusammenarbeit der GPK und der GPDel mit ihrem Sekretariat	5233
2.2 Organisation der Arbeiten und Überblick über die behandelten Geschäfte	5234
3 Ausgewählte Themen der GPK	5238
3.1 Wirtschafts- und Finanzpolitik	5238
3.1.1 Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension	5238
3.1.2 Inspektion zum Behördenverhalten bei der Bekämpfung der Finanzkrise bzw. zur Datenübergabe an die USA: Abschluss der Nachkontrolle	5241
3.2 Soziale Sicherheit und Gesundheit	5242
3.2.1 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste	5242
3.2.2 Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach Krankenversicherungsgesetz: zweite Nachkontrolle	5244
3.2.3 Effizienzüberprüfung im Bundesamt für Gesundheit	5244
3.3 Internationale Beziehungen und Aussenhandel	5245
3.3.1 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländer unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen	5245
3.3.2 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik	5247
3.3.3 Reorganisation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit von 2008 bis 2012	5249
3.4 Staat und Verwaltung	5250
3.4.1 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung	5250
3.4.2 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung	5252
3.4.3 Abschluss der Inspektion zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	5254
3.4.4 Reorganisation des Bundesamts für Migration	5255
3.4.5 Reorganisation des Bundesamts für Statistik	5257
3.4.6 Nachkontrolle zur Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes	5258
3.4.7 Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen	5259

3.4.8	Integration des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung in die zentrale Bundesverwaltung	5261
3.4.9	Nebenbeschäftigung des ehemaligen Postchefs	5262
3.5	Justizwesen und Bundesanwaltschaft	5263
3.5.1	Probleme bei der Umsetzung von Artikel 260 ^{ter} des Strafgesetzbuches (Kriminelle Organisation)	5263
3.5.2	Elektronische Empfangsbestätigung für Gerichtsurkunden: Behebung einer Gesetzeslücke	5264
3.5.3	Nachkontrolle zur Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris» und Folgen des Verzichts auf ein Polizeiaufgabengesetz des Bundes	5264
3.6	Sicherheit	5266
3.6.1	Armeelogistik: Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates	5266
3.6.2	Teilnahme an Wiederholungskursen unter falschem Namen	5267
3.6.3	Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen	5269
3.7	Umwelt, Verkehr und Infrastruktur	5271
3.7.1	Aufsichtseingabe betreffend die Umnutzung des Flugplatzes Dübendorf	5271
4	Staatsschutz und Nachrichtendienste	5272
4.1	Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel	5272
4.1.1	Zuständigkeit und Informationsrechte	5272
4.1.2	Aufsicht über die Operationen des NDB	5274
4.1.3	Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage	5275
4.2	Nachkontrolle zur ISIS-Inspektion der GPDel	5276
4.3	Nachkontrolle zur Inspektion der GPDel über die Informatiksicherheit im NDB	5278
4.3.1	Inspektion der GPDel und Stellungnahme des Bundesrates	5278
4.3.2	Umsetzung der ersten Empfehlungen durch den Bundesrat und das VBS	5279
4.3.3	Offene Empfehlungen	5281
4.3.4	Forderungen der GPDel zum neuen Informationssicherheitsgesetz	5282
4.4	Affäre Giroud	5283
4.5	Mitbericht der GPDel zum Entwurf des Nachrichtendienstgesetzes	5285
4.5.1	Vorgehen der GPDel	5285
4.5.2	Oberaufsicht und Aufsicht im Bund und in den Kantonen	5286
4.5.3	Einbezug von Privaten sowie in- und ausländischen Stellen für die Informationsbeschaffung	5286
4.5.4	Neue Mittel der Informationsbeschaffung	5287
4.5.5	Sabotage von Computersystemen im In- und Ausland	5289
4.5.6	Datenschutz	5289

4.5.7	Zusätzliche Aufgaben für den NDB	5291
4.5.8	Personalbedarf	5292
5	Geschäftsberichte 2013 und weitere Berichte	5292
5.1	Geschäftsbericht 2013 des Bundesrates	5292
5.2	Geschäftsbericht 2013 des Bundesgerichts	5295
5.3	Weitere von den GPK geprüfte Berichte	5296
Anhang		
	Jahresbericht 2014 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle	5299

Abkürzungsverzeichnis

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AGI	Arbeitsgruppe INSIEME
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASTRA	Bundesamt für Strassen
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
BA	Bundesanwaltschaft
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBl	Bundesblatt
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BGer	Bundesgericht
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPatGer	Bundespatentgericht
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BStGer	Bundesstrafgericht
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BÜPF	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
DR	Direktion für Ressourcen
DV	Direktion für Völkerrecht
EAK	Eidgenössische Arzneimittelkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	European Free Trade Association
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EO	Erwerbsersatzordnung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
FKI	Fachkräfteinitiative
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliederstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung Bund
GOPD	Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 16. Mai 2014
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)
GS	Generalsekretariat
IASA NDB	Informations- und Analyse-System All Source des NDB
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IMES	Bundesamt für Integration, Migration und Einwanderung Schweiz
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
INSIEME	Projektbezeichnung für «Gemeinsame IT-Systeme ESTV»
IRB	Informatikrat des Bundes

ISAS	Informationssystem Äussere Sicherheit
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISBD-VBS	Informatiksicherheitsbeauftragter des Departements VBS
ISDS-Konzept	Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept
ISG	Informationssicherheitsgesetz (Entwurf)
ISIS	Informationssystem Innere Sicherheit
ISV-NDB	Verordnung vom 4. Dezember 2009 über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (SR 121.2)
KAP	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket
KOBİK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen der eidgenössischen Räte
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
LBA	Logistikbasis der Armee
MDV	Verordnung vom 19. November 2003 über die Militärdienstpflicht (SR 512.21)
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10)
MKG	Militärkassationsgericht
MND	Militärischer Nachrichtendienst
NAD	Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte über den Bau der neuen Eisenbahn-Alpentransversale
ND-Aufsicht	Nachrichtendienstliche Aufsicht des VBS
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Nachrichtendienstgesetz (Entwurf)
Neat	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NGO	Nichtregierungsorganisation
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OV-EDA	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (SR 172.211.1)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
PISA	Personalinformationssystem der Armee
PolAG	Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes
PSP	Personensicherheitsprüfung
PSPV	Verordnung vom 19. Dezember 2001 über die Personensicherheitsprüfungen (SR 120.4)
PSPV-VBS	Verordnung des VBS vom 12. März 2012 über die Personensicherheitsprüfungen (SR 120.423)

PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RK	Kommissionen für Rechtsfragen
RK-N	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates
RK-S	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SGK	Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit
SiA	Sicherheitsausschuss des Bundesrates
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SNB	Schweizerische Nationalbank
SNM	Schweizerisches Nationalmuseum
SR	Systematische Rechtssammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
UKI	Unabhängige Kontrollinstanz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIG	Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061)
V-NDA	Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst der Armee (SR 510.291)
V-NDB	Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes (SR 121.1)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WK	Wiederholungskurs
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZEO	Zentrum für Elektronische Operationen

ZertES	Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (SR 943.03)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZNDG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (Ziviles Nachrichtendienstgesetz; SR 121)

Bericht

1 Einleitung

Der vorliegende Jahresbericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der parlamentarischen Aufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDeI) im Jahr 2014. Er enthält überdies Informationen über die Arbeitsmethoden und -prozesse, über die Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Aufsichtsgeschäften und über die erzielten Ergebnisse. Der Jahresbericht enthält zum Teil Informationen, die bisher noch nicht veröffentlicht wurden.

Die GPK haben den vorliegenden Bericht an der Plenarsitzung vom 30. Januar 2015 einstimmig gutgeheissen und beschlossen, ihn zu veröffentlichen. Der Berichtsentwurf wurde gemäss Artikel 157 des Parlamentsgesetzes (ParlG)¹ den betroffenen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet. Die abgegebenen Stellungnahmen wurden von den GPK und der GPDeI geprüft und soweit als möglich berücksichtigt.

1.1 Jahresprogramm 2014 und wichtige Geschäfte des Berichtsjahrs

Die GPK beschlossen am 31. Januar 2014 bei der Beratung ihres Jahresprogramms 2014, gestützt auf vorgängige Evaluationen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zu folgenden Themen Untersuchungen durchzuführen: Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst (Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.3.4) und Berufsbildungspolitik: Korrekte Steuerung durch die Bundesverwaltung? (Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.3.5).

Die PVK wird ihre Evaluationen mit einem Bericht abschliessen, welcher der federführenden Subkommission unterbreitet wird. Die zuständige Subkommission wird anschliessend ihre Beurteilungen aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht vornehmen und ihrer Plenarkommission Bericht erstatten und Antrag stellen.

Aufgrund von verschiedenen publik gewordenen Problemen im Beschaffungswesen des Bundes beschlossen die GPK, dass die GPK-S eine vertiefte Nachkontrolle zu einer früheren Inspektion zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung² durchführt. Im Rahmen dieser Untersuchung prüft die GPK-S insbesondere, welche Lehren aus den beschaffungsrechtlichen Vorfällen im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), im Bundesamt für Strassen (ASTRA) sowie in der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) im Hinblick auf den Aufbau eines flächendeckenden Beschaffungscontrollings und Vertragsmanagements in der Bundesverwaltung zu ziehen sind. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden voraussichtlich 2015 vorliegen.

Die am 6. Dezember 2012 eingesetzte gemeinsame Arbeitsgruppe der GPK und der Finanzkommissionen (FK) zur Untersuchung des Informatiksystems INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) hat ihre umfangreichen Arbeiten zuhan-

¹ Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (SR 171.10)

² Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizuges in der Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 (BBl 2007 1661)

den der vier Stammkommissionen im Berichtsjahr abgeschlossen. Am 21. November 2014 haben die vier Aufsichtskommissionen den INSIEME-Bericht³ verabschiedet und veröffentlicht (Ziff. 3.4.1).

Die Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht» der beiden GPK führte eine Nachkontrolle zur Untersuchung «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» von 2010 durch. Die beiden GPK schlossen diese Nachkontrolle mit Schreiben vom 4. April 2014 an den Bundesrat vorläufig ab (Ziff. 3.1.2).

Die GPK-N schloss Inspektionen auf der Basis von Evaluationen der PVK zur interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik (Ziff. 3.3.2; Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.2.2) und zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen (Ziff. 3.3.1; Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.2.1) ab. Die GPK-S verabschiedete – ebenfalls gestützt auf PVK-Evaluationen – Berichte zur Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste (Ziff. 3.2.1; Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.2.3) und zu den externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (Ziff. 3.4.2; Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.2.4).

Der vorliegende Jahresbericht informiert ausserdem über folgende Abklärungen und Untersuchungen, die bisher nicht veröffentlicht wurden: Zweite Nachkontrolle der GPK-S zur Inspektion über die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach Krankenversicherungsgesetz (Ziff. 3.2.2), Effizienzüberprüfung durch die GPK-S im Bundesamt für Gesundheit (Ziff. 3.2.3), Abklärungen der GPK-N zur Reorganisation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) von 2008 bis 2012 (Ziff. 3.3.3), Abschluss der Inspektion der GPK-N zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat (Ziff. 3.4.3), Abklärungen der GPK-N zu den Reorganisationen im Bundesamt für Migration (Ziff. 3.4.4) und im Bundesamt für Statistik (Ziff. 3.4.5), Nachkontrolle der GPK-N zur Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (Ziff. 3.4.6), Abklärungen zur Integration des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) in die zentrale Bundesverwaltung (Ziff. 3.4.8), Abklärungen der GPK-S zur Nebenbeschäftigung des ehemaligen Postchefs (Ziff. 3.4.9), Intervention der beiden GPK zur Behebung einer Gesetzeslücke bei der elektronischen Empfangsbestätigung für Gerichtsurkunden (Ziff. 3.5.2), Abklärungen der GPK-S zu den Folgen des Verzichts auf ein Polizeiaufgabengesetz (Ziff. 3.5.3), Abklärungen der GPK-N zur Armeelogistik (Ziff. 3.6.1), Abklärungen der GPK-N zur Teilnahme an Wiederholungskursen unter falschem Namen (Ziff. 3.6.2), Abschluss der Abklärungen der GPK-S zu den Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen (Ziff. 3.6.3) und Behandlung der GPK-N einer Aufsichtseingabe betreffend die Umnutzung des Flugplatzes Dübendorf (Ziff. 3.7.1).

Zu den Aktivitäten der GPDel (Ziff. 4) finden sich ebenfalls bisher unveröffentlichte Informationen, so zum Abschluss der Nachkontrolle zur ISIS-Inspektion (Ziff. 4.2), zur Nachkontrolle zur Inspektion über die Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes (Ziff. 4.3) sowie zu den Forderungen der GPDel betreffend die Informationssicherheit (Ziff. 4.3.4).

³ Informatikprojekt INSIEME der eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der GPK und der FK vom 21. Nov. 2014

1.2

Veröffentlichte Berichte und Briefe an den Bundesrat

Gemäss ihren Handlungsgrundsätzen publizieren die GPK in der Regel ihre Untersuchungsergebnisse. Nebst neun Medienmitteilungen veröffentlichten die GPK und die GPDel im Berichtsjahr die folgenden acht Berichte und Briefe:

- Jahresbericht 2013 vom 31. Januar 2014 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte;
- Inspektion beider GPK zum Rücktritt des SNB-Präsidenten: Brief der GPK-N/S vom 31. Januar 2014 an den Bundesrat betreffend seine Stellungnahmen vom 22. Mai und 9. Oktober 2013;
- Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik: Bericht der GPK-N vom 28. Februar 2014;
- Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste: Bericht der GPK-S vom 25. März 2014;
- Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Bericht der GPK-N vom 4. April 2014;
- Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Bericht der GPK-S vom 7. Oktober 2014;
- Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen: Bericht der GPK-N vom 6. November 2014 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 13. August 2014;
- Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV): Bericht der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21. November 2014.

Diese Berichte wurden im Bundesblatt (BBl) veröffentlicht und sind auf der Internetseite der GPK abrufbar.

2

Auftrag und Organisation

2.1

Aufgaben und Kompetenzen der GPK

Die GPK nehmen als parlamentarische Kommissionen im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte sowie der anderen Träger von Aufgaben des Bundes wahr (Art. 169 BV⁴, Art. 52 ParlG). Die Aufgaben und

⁴ Bundesverfassung (BV; SR 101)

Zuständigkeiten der GPK werden in den Artikeln 26–27, 52–55 und 153–158 ParlG sowie in weiteren Gesetzes-⁵ und Verordnungstexten⁶ definiert.

Bei der Ausübung ihres Auftrags überprüfen die GPK hauptsächlich, ob die Bundesbehörden im Sinne der Verfassung und der Gesetze handeln und ob die vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben richtig erfüllt werden (Überprüfung der Rechtmässigkeit). Zudem achten sie darauf, dass die vom Staat getroffenen Massnahmen sinnvoll sind und dass die Bundesbehörden ihren Entscheidungsspielraum angemessen nutzen (Überprüfung der Zweckmässigkeit). Schliesslich kontrollieren sie auch die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen mit Blick auf die vom Gesetzgeber gesetzten Ziele (Überprüfung der Wirksamkeit).

Die GPK erfüllen ihre Aufgaben, indem sie:

- Inspektionen durchführen;
- die PVK mit Evaluationen beauftragen;
- die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates und des Bundesgerichts sowie die Jahresberichte anderer Organe des Bundes prüfen;
- die Berichte behandeln, welche ihnen der Bundesrat, die Departemente und weitere Stellen vorlegen müssen;
- Behörden und Dienststellen des Bundes besuchen;
- von Dritten eingereichte Aufsichtseingaben behandeln;
- Empfehlungen an den Bundesrat, an die Departemente, an die eidgenössischen Gerichte und an die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) oder an die Bundesanwaltschaft (BA) richten;
- die Umsetzung früherer Empfehlungen kontrollieren.

Die GPK können ausserdem für technische Fragestellungen zeitlich befristet Experten beiziehen.

Die GPK erstatten dem Parlament über die Hauptergebnisse ihrer Arbeit einmal jährlich Bericht (Art. 55 ParlG). Dieser Jahresbericht wird in der Frühlingssession in beiden Räten behandelt.

Der Aufsichtsbereich der GPK umfasst sämtliche Tätigkeiten des Bundesrates und der Einheiten der Bundesverwaltung sowie der eidgenössischen Gerichte und der BA, wobei die Rechtsprechung der Gerichte und die Entscheide des Bundesanwalts von der Kontrolle ausgeschlossen sind (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 26 Abs. 4 ParlG).

Auch alle öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften sowie die natürlichen und juristischen Personen, die Träger von Bundesaufgaben sind, unterliegen der

⁵ Art. 32 des Bundesgesetzes vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG; SR 514.51), Art. 5 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1), Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 10. Juni 2004 über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationsen (SR 172.220.111.5), Art. 20 des Bundesgesetzes vom 4. Okt. 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn- und Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz; SR 742.104) oder Art. 10 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGVAnG; SR 742.140.3)

⁶ Handlungsgrundsätze der GPK vom 29. Aug. 2003 und 4. Sept. 2003, die im Jahresbericht 2002/2003 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 23. Jan. 2004 (BBl 2004 1673) veröffentlicht wurden.

parlamentarischen Oberaufsicht, auch wenn diese in der Praxis weniger direkt ist als gegenüber den Dienststellen der Zentralverwaltung. Die Kantone sind ebenfalls der Aufsicht der GPK unterstellt, soweit sie mit der Umsetzung von Bundesrecht beauftragt sind (Art. 46 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 2 BV).

Die GPK und die GPDel üben ihre Oberaufsichtsfunktion sowohl nachträglich wie auch begleitend aus.

Abgesehen von den Geschäften, welche die GPK von Gesetzes wegen prüfen müssen, bestimmen sie ihre Untersuchungsgegenstände autonom und setzen ihre Arbeitsschwerpunkte nach eigenem Ermessen. Zu diesem Zweck erstellen sie jedes Jahr ein Programm, das die Prioritäten für die Aufsicht in jedem Verwaltungsbereich festlegt. Ab und zu erhalten die GPK Mandate von den eidgenössischen Räten oder von anderen parlamentarischen Kommissionen. Die Arbeitsplanung wird regelmässig aktualisiert, um auch im Laufe des Jahres auftauchende, unvorhergesehene Bedürfnisse abzudecken.

2.1.1 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten

Für die Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsaufgabe verfügen die GPK über weitreichende Auskunftsrechte (Art. 150 und 153 ParlG), die mit der Änderung des ParlG vom 17. Juni 2011 verstärkt und präzisiert wurden.⁷ Die Kommissionen haben insbesondere das Recht, alle amtierenden und ehemaligen Behördenvertreter, Mitarbeitenden von Dienststellen sowie Vertreter von übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt zu befragen, und sie können von diesen alle zweckdienlichen Auskünfte verlangen. Sie haben zudem die Möglichkeit, auskunftspflichtige Personen vorzuladen und nötigenfalls vorführen zu lassen. Die Kommissionen bestimmen selbst, welche Personen der beaufsichtigten Einheiten sie anhören wollen – mit der einzigen Auflage, die vorgesetzte Behörde (Bundesrat, eidgenössische Gerichte, AB-BA) vorgängig zu informieren. Sie sind somit auch nicht an den Dienstweg der Verwaltung oder der Gerichte gebunden. Die obersten vorgesetzten Behörden (Bundesrat, Bundesgericht, AB-BA) können verlangen, sich vor der Anhörung einer ihnen unterstellten Person gegenüber den GPK äussern zu können (Art. 153 Abs. 5 ParlG und Art. 162 Abs. 1 Bst. c und Abs. 5 ParlG). Das Amtsgeheimnis findet bei Anhörungen von Bediensteten des Bundes durch die GPK keine Anwendung. Es kann deshalb durch die angehörten Personen nicht vorgebracht werden, um eine Aussage vor den GPK zu verweigern. Die GPK sind ausserdem berechtigt, sämtliche Dienststellen des Bundes mit oder ohne Vorankündigung zu besuchen.

Bei den Informationsrechten der GPK gibt es nur zwei Einschränkungen: Erstens haben die GPK keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Protokolle der Bundesratssitzungen. Zweitens sind die GPK nicht berechtigt, Informationen zu verlangen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste oder aus anderen Gründen geheim zu halten sind (Art. 153 Abs. 6 ParlG).

Sind die Tragweite und die Ausübung der Informationsrechte der GPK oder der GPDel in einem konkreten Fall strittig, so sieht das ParlG eine klare Regelung vor: Die Aufsichtskommissionen «entscheiden endgültig über die Ausübung ihrer Infor-

⁷ ParlG: Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen, Änderung vom 17. Juni 2011 (AS **2011** 4537); Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 27. Jan. 2012, Ziff. 2.1.4. (BBl **2012** 6783, hier 6797)

mationsrechte» (Art. 153 Abs. 6 erster Satz ParlG). Der Bundesrat kann die GPK in solchen Fällen zwar im Sinne von Artikel 153 Absatz 5 ParlG darauf aufmerksam machen, dass nach seiner Beurteilung das Informationsbegehren unter eine der beiden erwähnten Ausnahmekategorien fällt, und die GPK haben selbstredend die Pflicht, die Einwände des Bundesrates zu prüfen. Danach entscheiden sie jedoch abschliessend über die Tragweite und die Ausübung ihrer Informationsrechte, und dieser Entscheid ist für den Bundesrat verbindlich. Diese abschliessende Entscheidungskompetenz der Aufsichtskommissionen gewährleistet, dass nicht die Exekutive als kontrolliertes Organ, sondern die GPK als das kontrollierende Organ über die Tragweite und Ausübung der Informationsrechte im Einzelfall bestimmen. Wird vom Bundesrat geltend gemacht, das verlangte Dokument falle in die Kategorie des Staatsschutzes, ziehen die GPK die GPDel bei, um über diese Frage zu befinden.

Die beiden erwähnten Vorbehalte bei den Informationsrechten der GPK gelten nicht für die GPDel: Diese verfügt gemäss Artikel 169 Absatz 2 BV und Artikel 154 ParlG über uneingeschränkte Informationsrechte gegenüber den ihrer Aufsicht unterstellten Behörden und Organen. Sie kann nicht nur alle für die Ausübung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen verlangen, sondern dazu auch formelle Zeugeneinvernahmen anordnen (Art. 155 ParlG). Weder das Amts- noch das Militärgeheimnis können ihr entgegengehalten werden.

Grundsätzlich unterstehen auch die verselbständigten Einheiten des Bundes der parlamentarischen Oberaufsicht und somit der Oberaufsicht durch die GPK. In der Praxis stellen sich allerdings immer wieder Fragen, wie weit diese gehen kann. In jüngerer Vergangenheit befassten sich die GPK mit diesen Fragen insbesondere im Zusammenhang mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und dem Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI). Im Juni 2013 liessen sie dazu zwei Expertengutachten⁸ erstellen. Zurzeit sind die GPK daran, diese auszuwerten und ihre Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine allfällige Anpassung ihrer Handlungsgrundsätze oder auf weiteren Handlungsbedarf zu ziehen.

Die weitgehenden Auskunftsrechte der GPK und der GPDel erfordern im Gegenzug die Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit und einen verantwortungsvollen Umgang mit vertraulichen Informationen. Die GPK sind deshalb gehalten, geeignete Vorkehren für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG)⁹. Mit der Änderung des ParlG vom 17. Juni 2011 wurden sie zudem verpflichtet, für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz zu erlassen und insbesondere den Zugang zu Mitberichten von Departementsvorsteherinnen und -vorstehern zu Bundesratsgeschäften zu beschränken. Die GPK haben entsprechende

⁸ Giovanni Biaggini, Rechtsgutachten vom 26. Aug. 2013 zur Frage der Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI) (www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-ensi-2013-08-26.pdf); Felix Uhlmann, Rechtsgutachten vom 28. Aug. 2013 betreffend Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA) (www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen/Documents/rechtsgutachten-finma-2013-08-28.pdf)

⁹ Von der GPK-N in Auftrag gegebene Gutachten: Giovanni Biaggini, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, 5. Juni 2008; Niklaus Oberholzer, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht: Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 5. Juni 2008

Weisungen erlassen, die diesen Zugang restriktiv regeln.¹⁰ Die Mitglieder der GPK sind zudem hinsichtlich aller Tatsachen, von denen sie im Rahmen ihres Mandats Kenntnis erhalten, an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG). Verletzungen des Amtsgeheimnisses können mit Disziplarmassnahmen geahndet (Art. 13 Abs. 2 ParlG) oder strafrechtlich verfolgt werden (Art. 320 StGB¹¹).

Der verantwortungsvolle Umgang mit den weitgehenden Informationsrechten der GPK/GPDel bedeutet u. a., dass nach der Herausgabe der einverlangten Dokumente der Präsident oder die Präsidentin der zuständigen Subkommission oder Arbeitsgruppe im Auftrag der GPK die Unterlagen auf ihre Vertraulichkeit hin überprüft und gegebenenfalls die nötigen Schutzmassnahmen trifft, bevor die ihnen zugrunde liegenden Informationen an die einzelnen Mitglieder weitergeleitet werden. Dabei kommt den beaufsichtigten Behörden ebenfalls eine gewisse Verantwortung zu: Von ihnen wird erwartet, dass sie die Kommissionen von sich aus vor oder mit der Herausgabe von Unterlagen auf besonders hohe Vertraulichkeit der einverlangten Information aufmerksam machen. Gestützt darauf können danach die GPK oder die GPDel im Rahmen einer Interessenabwägung den kommissionsinternen Zugang zu den einverlangten Dokumenten einschränkend regeln oder unter Umständen sogar auf die Durchsetzung ihrer Informationsrechte verzichten.

Die Verpflichtung der GPK zur Vertraulichkeit ist ferner das Gegenstück zu der den Personen im Dienste des Bundes auferlegten Pflicht, vor den Kommissionen vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft zu erteilen. Kommen diese Personen ihrer vollständigen und wahrheitsgetreuen Auskunftspflicht nach, haben sie Anspruch darauf, dass ihnen aus ihren Aussagen vor den Kommissionen keine personalrechtlichen oder anderweitigen Nachteile seitens ihrer vorgesetzten Stelle erwachsen. Aus diesem Grund sind diese Personen auch nicht gehalten, den ausschliesslich ihnen zugestellten Protokollauszug ihrer Anhörung der vorgesetzten Stelle zur Kenntnis zu bringen. Erfahren die GPK oder die GPDel von Druckversuchen seitens der vorgesetzten Stelle, so machen sie diese auf die entsprechende Bestimmung in Artikel 156 Absatz 3 ParlG aufmerksam.

Untersuchungsberichte werden in aller Regel veröffentlicht, sofern der Publikation keine schutzwürdigen Interessen entgegenstehen (Art. 158 Abs. 3 ParlG). Die betroffenen Behörden erhalten vorgängig zur Publikation die Möglichkeit zur Stellungnahme (Art. 157 ParlG). In der Praxis werden die Feststellungen der Kommissionen den betroffenen Behörden in Form eines vorläufigen Berichts unterbreitet. Diese nehmen grundsätzlich schriftlich Stellung; sie können aber auch um eine mündliche Anhörung ersuchen. Die Stellungnahmen werden im Schlussbericht berücksichtigt, soweit sie berechtigt und zutreffend sind. Die betroffenen Behörden können sich in ihrer Stellungnahme auch zur Frage äussern, ob der Berichtsentwurf Informationen enthält, die nicht veröffentlicht werden sollten, weil ihnen schutzwürdige Interessen entgegenstehen. Schliesslich entscheiden aber die GPK – nach Abwägung aller Interessen – über die Veröffentlichung. In diesem qualifizierten Verfahren haben die GPK somit das Recht, Informationen, die bis zu diesem Zeitpunkt dem Amtsgeheimnis unterlagen, zu veröffentlichen. Dieses Recht stellt ein wichtiges Instrument einer wirksamen Obergaufsicht dar.

¹⁰ Weisungen der GPK der eid. Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27. Jan. 2012 (nicht publ.)

¹¹ Strafgesetzbuch (StGB; SR **311.0**)

Die Mittel, über welche die GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen verfügen, sind v. a. politischer Natur. Die Kommissionen teilen ihre Schlussfolgerungen den obersten verantwortlichen Behörden in der Regel in der Form von öffentlichen Berichten oder Briefen mit. Diese enthalten Empfehlungen, zu denen die verantwortlichen Behörden Stellung beziehen müssen. Mit ihrer Arbeit verpflichten die Kommissionen demnach die Behörden, Rechenschaft über ihre Tätigkeiten (oder Unterlassungen) abzulegen. Die GPK verfügen aber nicht über die Möglichkeit, die beaufsichtigten Behörden zum Handeln zu zwingen, Entscheide aufzuheben bzw. zu ändern oder anstelle der beaufsichtigten Behörde Entscheide zu treffen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). Die GPK müssen allein mit ihren Argumenten überzeugen. Daneben stehen ihnen die parlamentarischen Instrumente zur Verfügung (Einreichung einer Motion, eines Postulats oder einer parlamentarischen Initiative), um eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten.

2.1.2 Zusammenarbeit der GPK und der GPDel mit ihrem Sekretariat

Die Federführung und die Verantwortung bei allen Arbeiten der GPK/GPDel liegen bei den Kommissionen oder der Delegation selbst. Die Kommissionen oder die Delegation bestimmen die Themen, die durch die GPK oder die GPDel vertieft werden. Auch die Festlegung der Vorgehensweise bei den Abklärungen obliegt ausschliesslich den GPK oder der GPDel.

Das Sekretariat der GPK/GPDel als Teil der Parlamentsdienste unterstützt und berät die Kommissionen bzw. die GPDel bei ihren Aufgaben.¹² Es verfügt gemäss Artikel 67 ParlG über dieselben Informationsrechte wie die GPK/GPDel, in deren Auftrag es tätig ist. Nach Artikel 153 Absatz 1 Satz 2 ParlG können die GPK/GPDel einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen. Die GPK sowie die GPDel erteilen ihrem Sekretariat Aufträge und begleiten und kontrollieren deren Umsetzung.

Schriftliche Informationsbegehren an die beaufsichtigten Stellen werden durch die GPK bzw. die Subkommissionen und Arbeitsgruppen der GPK oder die GPDel gestellt. Bei Bagatellfällen, technischen Detailinformationen oder Präzisierungen holt das Sekretariat der GPK/GPDel im Auftrag der Präsidentin oder des Präsidenten direkt Auskünfte und Informationen bei den beaufsichtigten Stellen ein. Die Anhörungen und Befragungen von Mitgliedern des Bundesrates und von Vertretern der Verwaltung werden durch die GPK oder ihre Subkommissionen bzw. die GPDel durchgeführt.

Aufgrund des Milizsystems und der gebotenen Unabhängigkeit der GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen kommt dem Sekretariat der GPK/GPDel bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags der GPK/GPDel eine wichtige Rolle zu. Es unterstützt die Kommissionen und die GPDel bei der Auswahl, Konzeption und Durchführung von Untersuchungen und Evaluationen sowie bei allen weiteren Massnahmen der Oberaufsicht.¹³ Es nimmt die Eingaben gemäss Artikel 129 ParlG entgegen und bereitet die Beschlüsse vor.

¹² Art. 64 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 2 Bst. b und d ParlG

¹³ Art. 7 Bst. a der Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 16. Mai 2014 (GOPD) (www.parlament.ch/d/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-d.pdf)

Im Weiteren stellt das Sekretariat das institutionelle Gedächtnis des Organs GPK sowie ihrer Delegation dar und bringt sein langjähriges Wissen bezüglich der möglichen Vorgehensweisen bei Abklärungen der GPK/GPDel ein.

Die Dienstleistungen des Sekretariats der GPK/GPDel erfolgen im Auftrag der GPK und ihrer Delegation und bestehen in der Erstellung von Arbeitspapieren zur Aufarbeitung komplexer Sachverhalte, Konzeptvorschlägen für die Durchführung von Untersuchungen, Drehbüchern zum Sitzungsablauf, Fragenkatalogen für die Anhörungen usw. Diese Dienstleistungen haben ausschliesslich unterstützenden Charakter und sollen die Entscheidungsfindung bzw. die Bewertung von Sachverhalten durch die GPK/GPDel ermöglichen und vereinfachen.

Bezüglich der Ausstandsvorschriften für das Sekretariat der GPK/GPDel gilt der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung¹⁴. Artikel 11a ParlG, der den Ausstand der GPK-/GPDel-Mitglieder regelt, ist sinngemäss auch für das Sekretariat anwendbar.

2.2 Organisation der Arbeiten und Überblick über die behandelten Geschäfte

Wie die übrigen parlamentarischen Kommissionen setzen sich die GPK aus 25 Mitgliedern des Nationalrates und aus 13 Mitgliedern des Ständerates zusammen. Die Mitglieder werden für eine Dauer von vier Jahren gewählt; das Mandat ist verlängerbar. Die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Präsidien und Vizepräsidien richten sich nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat (Art. 43 Abs. 3 ParlG). So weit wie möglich werden ausserdem die Amtssprachen und die Landesgegenden berücksichtigt.

Jede Kommission ist in mehrere ständige Subkommissionen unterteilt (Art. 45 Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 GRN¹⁵ und Art. 11 Abs. 1 GRS¹⁶), welche alle Departemente, die Bundeskanzlei, die eidgenössischen Gerichte und die BA abdecken.

Die Bereiche werden wie folgt zugewiesen:

- | | |
|--------------------------|--|
| Subkommissionen EDA/VBS: | – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) |
| | – Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) |
| Subkommissionen EJPD/BK: | – Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) |
| | – Bundeskanzlei (BK) |
| Subkommissionen EFD/WBF: | – Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) |
| | – Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) |

¹⁴ Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen vom 15. Aug. 2012 (Verhaltenskodex Bundesverwaltung; BBl **2012** 7873)

¹⁵ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Okt. 2003 (GRN; SR **171.13**)

¹⁶ Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR **171.14**)

- Subkommissionen EDI/UVEK:
- Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)
 - Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
- Subkommissionen Gerichte/BA:
- Bundesgericht (BGer)
 - Militärkassationsgericht (MKG)
 - Bundesstrafgericht (BStGer)
 - Bundesverwaltungsgericht (BVGer)
 - Bundespatentgericht (BPatGer)
 - Bundesanwaltschaft (BA)
 - Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)

Die Subkommissionen verfolgen im Auftrag der Plenarkommissionen die Arbeit der ihnen zugeteilten Behörden. Sie leisten die eigentliche Untersuchungsarbeit (z. B. Durchführung von Anhörungen, Aufträge für Expertisen, Anfordern von Unterlagen) und erstatten den Plenarkommissionen – den Entscheidungsgremien – Bericht. Es obliegt den Plenarkommissionen, Beschlüsse zu fassen, Berichte zu genehmigen und zu publizieren sowie den verantwortlichen politischen Behörden Empfehlungen zu unterbreiten (Art. 158 ParlG).

Die GPK können auch Arbeitsgruppen oder Ad-hoc-Subkommissionen einsetzen, um Themen zu untersuchen, die beispielsweise besondere Fachkenntnisse erfordern.

Im Jahr 2014 waren zwei der vier Arbeitsgruppen, die sowohl aus Mitgliedern der GPK-S wie auch der GPK-N bestehen, aktiv: Die Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht» schloss ihre Nachkontrolle zur Inspektion zum Behördenverhalten bei der Bekämpfung der Finanzkrise bzw. zur Datenübergabe an die USA von 2009/2010 ab (Ziff. 3.1.2). Die Arbeitsgruppe zum Risikomanagement in der Bundesverwaltung, der auch ein Vertreter der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) angehört, setzt sich laufend mit dem Risikomanagement und dem Risikoreporting an den Bundesrat auseinander. Die Arbeitsgruppe «SNB» sowie die Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte», in der auch zwei Vertreter der Finanzkommissionen (FK) Einsitz nehmen, waren im Berichtsjahr nicht aktiv.

Im Weiteren bestimmt jede Kommission drei Mitglieder aus ihrer Mitte, welche die GPDel bilden. Diese befasst sich mit der Überwachung der Tätigkeiten im Bereich des Staatsschutzes und der zivilen und militärischen Nachrichtendienste. Die Delegation verfügt gemäss Verfassung und Gesetz über sehr weitgehende Auskunftsrechte (für weitere Einzelheiten s. Ziff. 4).

Schliesslich bestimmt jede Kommission zwei Mitglieder für die Neat-Aufsichtsdelegation (NAD), welche die parlamentarische Oberaufsicht über die Realisierung der neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) ausübt. Die NAD umfasst neben den Mitgliedern der GPK vier Mitglieder aus den FK sowie vier Vertreter der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF).

Das Präsidium der GPK-N hatte 2014 Nationalrat Rudolf Joder inne; Nationalrätin Yvonne Feri übte das Vizepräsidium aus. Die GPK-S wurde von Ständerat Hans Hess präsiert; Ständerat Hans Stöckli übte das Vizepräsidium aus. Die namentliche

Zusammensetzung der GPK und ihrer Subkommissionen im Jahr 2014 ist aus der Tabelle 1 zu ersehen.

Das Präsidium der Delegation wurde 2014 von Ständerat Paul Niederberger wahrgenommen, das Vizepräsidium von Nationalrätin Corina Eichenberger-Walther.

Tabelle 1

Zusammensetzung der GPK, der Subkommissionen und Arbeitsgruppen sowie der GPDel im Berichtsjahr 2014

<i>GPK-N (Plenarkommission)</i>	<i>GPK-S (Plenarkommission)</i>
Rudolf Joder (Präsident), Maria Bernasconi, Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri (Vize-präsidentin), Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Hans Grunder, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger, Stéphane Rossini, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Hans Hess (Präsident), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, René Imoberdorf, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger, Martin Schmid, Hans Stöckli (Vizepräsident), Markus Stadler
<i>Subkommissionen EDA/VBS</i>	
Ida Glanzmann-Hunkeler (Präsidentin), Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Andrea Geissbühler, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Ueli Leuenberger, Stéphane Rossini, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Lothar Ziörjen	Claude Janiak (Präsident), Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Markus Stadler
<i>Subkommissionen EJPD/BK</i>	
Alfred Heer (Präsident), Max Binder, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Hugues Hiltbold, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller, Andy Tschümperlin, Lothar Ziörjen	René Imoberdorf (Präsident), Joachim Eder, Peter Föhn, Hans Hess, Claude Janiak, Paul Niederberger

<i>Subkommissionen EFD/WBF</i>	
Maria Bernasconi (Präsidentin), Max Binder, Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Maya Graf, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Alexander Tschäppät, Andy Tschümperlin, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen	Markus Stadler (Präsident), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Hans Stöckli
<i>Subkommissionen EDI/UVEK</i>	
Max Binder (Präsident), Yvette Estermann, Yvonne Feri, Maya Graf, Hans Grunder, Hugues Hiltbold, Margrit Kessler, Ruedi Lustenberger, Stéphane Rossini, Alexander Tschäppät, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (Präsident), Joachim Eder, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Martin Schmid, Hans Stöckli
<i>Subkommissionen Gerichte/BA</i>	
Corina Eichenberger-Walther (Präsidentin), Maria Bernasconi, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Hans Grunder, Alfred Heer, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller	Martin Schmid (Präsident), Isidor Baumann, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger
<i>GPDel</i>	
Paul Niederberger (Präsident), Corina Eichenberger-Walther (Vizepräsidentin), Claude Janiak, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Pierre-François Veillon	
<i>NAD (nur GPK-Mitglieder)</i>	
Isidor Baumann (Präsident), Hans Hess, Ruedi Lustenberger, Andy Tschümperlin	
<i>Arbeitsgruppe Finanzmarktaufsicht</i>	
Pierre-François Veillon (Präsident), Maria Bernasconi, Corina Eichenberger-Walther, Ruedi Lustenberger, Claude Hêche, Hans Hess, Alex Kuprecht, Markus Stadler	
<i>Arbeitsgruppe SNB</i>	
Paul Niederberger (Präsident), Corina Eichenberger-Walther (Vizepräsidentin), Maria Bernasconi, Max Binder, Peter Föhn, Ida Glanzmann-Hunkeler, Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Claude Janiak, Rudolf Joder, Werner Luginbühl, Ruedi Lustenberger, Markus Stadler	

<i>Arbeitsgruppe INSIEME (nur GPK-Mitglieder)</i>
Paul Niederberger (Präsident), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltbold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Hans Stöckli
<i>Arbeitsgruppe Risikoreporting Bundesrat (nur GPK-Mitglieder)</i>
Maria Bernasconi (Präsidentin), Hans Hess, Rudolf Joder, Ruedi Lustenberger, Paul Niederberger, Markus Stadler
<i>Arbeitsgruppe Oberaufsicht über die Gerichte (nur GPK-Mitglieder)</i>
Hans Hess (Präsident), Corina Eichenberger-Walther

Während des Berichtsjahres traten die GPK zu 14 Plenarsitzungen und 63 Subkommissions- und Arbeitsgruppensitzungen zusammen. Davon waren vier Termine Dienststellenbesuchen gewidmet. Die GPDel führte 14 Sitzungen durch. Insgesamt fanden 91 Sitzungen statt.

Die GPK erhielten in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörden 25 Aufsichtseingaben, wovon 15 erledigt werden konnten. Im gleichen Zeitraum bearbeiteten die Kommissionen vier weitere Eingaben, die während des Vorjahres eingereicht worden waren.

Neben den in den Ziffern 3 bis 5 beschriebenen Arbeiten führten die GPK und die GPDel mehrere Besuche bei Behörden und Dienststellen des Bundes durch:

EDI/UEVK	Bundesamt für Umwelt (BAFU)
EDI/UEVK	Skyguide in Dübendorf
EDI/UEVK	Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)
EFD/WBF	Zollinspektorat Zürich-Flughafen

3 Ausgewählte Themen der GPK

3.1 Wirtschafts- und Finanzpolitik

3.1.1 Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension

Am 15. März 2013 veröffentlichten die GPK ihren Untersuchungsbericht¹⁷ zu den Umständen des Rücktritts des Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank (SNB), worin sie zehn Empfehlungen an den Bundesrat richteten. In seiner Stellungnahme¹⁸ vom 22. Mai 2013 erklärte sich der Bundesrat bereit, sieben der zehn Empfehlungen anzunehmen und umzusetzen. Mitte September 2013 fand auf

¹⁷ Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension, Bericht der GPK-N und GPK-S vom 15. März 2013 (BBl **2013** 5627)

¹⁸ Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Mai 2013 zum Bericht der GPK-N und GPK-S vom 15. März 2013 über den Rücktritt des SNB-Präsidenten (BBl **2013** 5723)

Wunsch der GPK eine Aussprache mit einer Delegation des Bundesrates statt, an welcher der Bundesrat gebeten wurde, seine Stellungnahme noch zu ergänzen.¹⁹

Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Aussprache mit der Bundesratsdelegation und auf die ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Oktober 2013 beschlossen die beiden GPK am 31. Januar 2014, die Inspektion abzuschliessen. In einem Brief²⁰ an den Bundesrat würdigten sie dessen Stellungnahmen und legten insbesondere noch einmal ihre Haltung zu den folgenden drei Punkten dar, in denen sich die Beurteilungen des Bundesrates und der GPK unterschieden:

- *Fehlende Zuständigkeit des Bundesrates (Empfehlung 1 der GPK)*²¹: In ihrem Untersuchungsbericht hatten die GPK festgehalten, dass die damalige Bundespräsidentin und der Ad-hoc-Ausschuss des Bundesrates bei der Überprüfung der mutmasslich heiklen privaten Transaktionen des SNB-Präsidenten ohne Rechtsgrundlage und ohne genügende Prüfung derselben gehandelt hätten. In seiner Stellungnahme widersprach der Bundesrat dieser Beurteilung der GPK unter Berufung auf die Bundesverfassung, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) und das Nationalbankgesetz, erklärte sich aber trotzdem bereit, die Empfehlung 1 umzusetzen.

Die GPK kamen zum Schluss, dass die Ausführungen des Bundesrates ihre Feststellungen bezüglich der fehlenden Rechtsgrundlagen nicht zu widerlegen vermochten. Sie begrüsst jedoch das Bekenntnis des Bundesrates, in Zukunft der Empfehlung 1 Rechnung tragen zu wollen.

- *Protokollierungssystem des Bundesrates (Empfehlung 6 der GPK)*²²: Die GPK hatten in ihrem Bericht – nicht zum ersten Mal – die Qualität der Bundesratsprotokolle kritisiert. Sie wiesen den Bundesrat darauf hin, dass das aktuelle Protokollierungssystem dem Artikel 13 Absatz 3 des RVOG, der 2012 auf Initiative der GPK präzisiert worden war, nicht gebührend Rechnung trage. Der Bundesrat war jedoch der Ansicht, dass in Bezug auf Artikel 13 Absatz 3 RVOG kein Handlungsbedarf bestehe, weil er das Protokollierungssystem bereits im Nachgang zur Inspektion der GPK zum Behördenverhalten während der Finanzkrise²³ angepasst habe.

Mit Verweis auf die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung aufgedeckten Mängel – die erweiterten Beschlussprotokolle waren teilweise fehlerhaft, lückenhaft und deshalb kaum aussagekräftig – ersuchten die GPK den Bundesrat in ihrem Brief vom 31. Januar 2014 erneut eindringlich, die Empfehlung 6 umzusetzen und Verbesserungsmassnahmen im Sinne von Artikel 13 Absatz 3 RVOG zu ergreifen.

¹⁹ Jahresbericht 2013 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 31. Jan. 2014, Ziff. 3.1.2 (BBl 2014 4963, hier 4986)

²⁰ Brief der GPK-N/S vom 31. Jan. 2014 an den Bundesrat (BBl 2014 3417)

²¹ «Die GPK fordern den Bundesrat auf, auch bei dringlichen Geschäften mit grosser politischer Tragweite die rechtliche Zuständigkeit durch die Organe der präventiven Rechtskontrolle frühzeitig und angemessen überprüfen zu lassen.»

²² «Die GPK fordern den Bundesrat auf, sie in einem schriftlichen Bericht zu informieren, wie er sein Protokollierungssystem ausgestalten wird, um dem neuen Artikel 13 Absatz 3 RVOG in der Praxis die nötige Nachachtung zu verschaffen.»

²³ Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, Bericht der GPK-N und GPK-S vom 30. Mai 2010 (BBl 2011 3099)

- *Umsetzung von Artikel 157 ParlG*: In seiner Stellungnahme kritisierte der Bundesrat die langjährige Praxis der GPK zu Artikel 157 ParlG, gemäss welcher der Bundesrat und die betroffenen Behörden/Personen vor der Verabschiedung eines Berichtsentwurfs der GPK die Möglichkeit erhalten, auf formelle und materielle Fehler im Berichtsentwurf sowie auf überwiegende Geheimhaltungsinteressen, die einer Publikation entgegenstehen, hinzuweisen. Der Bundesrat schlug vor, dass seine materiellen Beurteilungen schon in dieser Konsultationsphase eingebracht und durch die GPK berücksichtigt werden sollen.

Diesen Vorschlag lehnen die GPK dezidiert ab: Der Bundesrat kann zwar im Rahmen der Konsultation seine Beurteilung einbringen, hat aber keinen gesetzlichen Anspruch darauf, dass seine materiellen Einwände zu den ureigensten Beurteilungen und Empfehlungen der GPK in deren Berichte aufgenommen werden. Das schweizerische System kennt keine konsensuale Oberaufsicht. Diese Rechtsauffassung wird durch die Tatsache bestätigt, dass der Bundesrat im Rahmen der Revision des ParlG im Jahr 2011 in den Räten den Antrag stellte, das ParlG im von ihm gewünschten Sinne abzuändern, was von beiden Räten klar abgelehnt wurde.

Wie die GPK in ihrem Brief an den Bundesrat darlegten, haben sie aber beschlossen, die Fristen für die Erstellung der Konsultationsantwort des Bundesrates im Rahmen des Möglichen zu verlängern. Bei politisch bedeutsamen Inspektionen werden die GPK zudem jeweils prüfen, ob sie den Bundesrat einladen, seine Konsultationsantwort den GPK persönlich zu erläutern, bevor über den Inspektionsbericht Beschluss gefasst wird. Die materielle Stellungnahme des Bundesrates wird weiterhin nach der Verabschiedung des jeweiligen Inspektionsberichts durch die GPK erfolgen.

Im Weiteren begrüsst es die GPK in ihrem Brief, dass der Bundesrat bereit ist, ihre Empfehlungen 2, 3, 5, 7, 8, 9 und 10 umzusetzen. Mit Bedauern nahmen sie zur Kenntnis, dass der Bundesrat kein klares Bekenntnis zur Umsetzung der Empfehlung 4 (Priorisierung der regulären Ausschüsse des Bundesrates) ablegt.

Zu mehreren im Zusammenhang mit der Untersuchung stehenden Themen fand am 30. Januar 2014 eine Aussprache der GPK mit der Bundeskanzlerin und den beiden Vizekanzlern statt, so etwa zum frühzeitigen Einbezug der BK bei der Bewältigung von ausserordentlichen Situationen, zur Protokollierung der Bundesratssitzungen und zur Schaffung eines einfachen, schnellen und sicheren Kommunikationssystems für den Bundesrat und die Leitung der BK.

Die GPK werden den Umsetzungsstand der vom Bundesrat angenommenen Empfehlungen in etwa zwei Jahren im Rahmen einer Nachkontrolle überprüfen. Die weitere Überprüfung der Umsetzung der Empfehlung 8 (Schaffung eines einfachen, schnellen und sicheren Kommunikationssystems)²⁴ erfolgt durch die GPDel.

²⁴ «Die GPK fordern den Bundesrat auf, ein besseres – d. h. einfaches, schnelles und sicheres – Kommunikationssystem zu schaffen, das in besonderen Situationen durch die Bundesratsmitglieder wie auch durch die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler sowie die Vizekanzlerinnen und -kanzler zu verwenden ist. Die Vertraulichkeit von Telefonkonferenzen des Bundesrates ist dabei insbesondere auch in technischer Hinsicht zu gewährleisten.»

3.1.2

Inspektion zum Behördenverhalten bei der Bekämpfung der Finanzkrise bzw. zur Datenübergabe an die USA: Abschluss der Nachkontrolle

Die beiden GPK teilten dem Bundesrat mit Schreiben vom 5. Juli 2013 mit, ihre Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht» werde die Nachkontrolle zu ihrer 2010 abgeschlossenen Untersuchung über das Verhalten der Bundesbehörden bei der Bekämpfung der Finanzkrise bzw. die Übergabe von Bankdaten an die USA²⁵ an die Hand nehmen. Es ging insbesondere darum, zu überprüfen, ob die Empfehlungen der GPK umgesetzt wurden.

Zunächst beantwortete der Bundesrat am 4. September 2013 verschiedene Fragen der Arbeitsgruppe, die sich ihrerseits am 6. November 2013 zu einer Aussprache mit Vertretern der FINMA traf. An ihrem Seminar im Januar 2014 thematisierten die beiden GPK sodann mit der Bundeskanzlerin verschiedene Fragen zum Funktionieren des Bundesratsgremiums (Protokollierung der Bundesratssitzungen, Funktionieren der Dreierausschüsse des Bundesrates, Krisenmanagement). In der Folge konnte sich die Arbeitsgruppe in der Aussprache mit dem Bundespräsidenten und der Bundeskanzlerin vom 13. März 2014 anhand von konkreten, aktuellen und politisch sensiblen Themen auf die Vorgehensweise des Bundesrates als Kollegium und auf die damit verbundene Kommunikationsstrategie der Landesregierung konzentrieren.

Die Arbeitsgruppe gelangte aufgrund ihrer gleichermassen in die Breite wie in die Tiefe gehenden Nachkontrolle einhellig zum Schluss, die meisten im Zusammenhang mit dem ursprünglichen Bericht aus dem Jahr 2010 aufgetauchten Fragen seien geklärt: Die Zusammenarbeit, die Kommunikation im Kollegium sowie die Bewältigung wichtiger politischer Dossiers sei besser als noch vier Jahre zuvor. Auch die Empfehlungen zuhanden der FINMA sowie die gewünschten Anpassungen des RVOG seien weitgehend umgesetzt worden. Die Arbeitsgruppe beantragte in der Folge den beiden Plenarkommissionen, die Nachkontrolle abzuschliessen; diese folgten dem Antrag am 25. März (GPK-S) respektive am 4. April 2014 (GPK-N) und teilten dies dem Bundesrat mit Brief vom 4. April 2014 mit.

Zwei Vorbehalte blieben bestehen: Die beiden Kommissionen erachteten zum einen die Protokollierung der Bundesratssitzungen immer noch als lückenhaft. Zum andern waren sie der Meinung, die verschiedenen Neuerungen im RVOG müssten sich noch in der Praxis bewähren. Sie behielten sich deshalb vor, sich damit in zwei Jahren im Rahmen einer weiteren Nachkontrolle auseinanderzusetzen.

Darüber hinaus wurde der Bundesrat mittels einer Motion mit einer Revision der Artikel 164 und 165 StGB beauftragt, diese Bestimmungen so auszugestalten, dass sie auch für Grossunternehmen anwendbar sind, falls diese aufgrund ihrer Systemrelevanz für die Volkswirtschaft und die Finanzstabilität durch staatliche Interventionen gestützt werden.²⁶ Der Bundesrat beantragte Ablehnung der Motion. Der Ständerat hiess die Motion 10.3634 am 23. September 2010 ohne Gegenstimme gut. Der Nationalrat nahm sie auf Antrag der GPK-N am 2. März 2011 in einer abgänderten

²⁵ Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA. Bericht der GPK-N und GPK-S vom 30. Mai 2010 (BBl 2011 3099)

²⁶ Mo. GPK-S und Mo. GPK-N (am 12. Nov. 2010 zurückgezogen) «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (5)» vom 30. Mai 2010 (10.3634 und 10.3395)

Form an. Mit ihr wurde der Bundesrat beauftragt, eine Revision des StGB vorzuschlagen, welche eine strafrechtliche Verantwortlichkeit des Schuldners gegenüber den Gläubigern schafft, falls der systemrelevante Schuldner durch eine staatliche Intervention massgeblich finanziell unterstützt wird und diese Notwendigkeit durch die Misswirtschaft des Schuldners bedingt wurde. Dabei wird u. a. bewusst auf die effektiv erfolgte Stützungsmassnahme des Staats abgestellt und nicht auf schwer zu beweisende Faktoren wie die Notwendigkeit einer Rettung der Unternehmung vor dem Konkurs. Damit habe der Bundesrat den notwendigen Spielraum, um die Forderung sachgerecht umzusetzen. Der Ständerat folgte dieser Argumentation entgegen der Ansicht des Bundesrates und überwies die Motion am 19. März 2014 auf Antrag ihrer Kommission mit 33 zu 2 Stimmen.

3.2 Soziale Sicherheit und Gesundheit

3.2.1 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste

Am 28. März 2014 veröffentlichte die GPK-S ihren Bericht über die Aufnahme und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente.²⁷ Darin richtete sie – gestützt auf eine in ihrem Auftrag erstellte Evaluation der PVK²⁸ – acht Empfehlungen und drei Postulate an den Bundesrat. Obwohl in diesem Bereich in den vergangenen Jahren bereits Verbesserungsmassnahmen ergriffen worden waren, stellte die GPK-S nach wie vor Schwachstellen im Verfahren zur Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten auf der Spezialitätenliste fest. Diese Liste enthält diejenigen Medikamente, welche durch die Krankenkassen vergütet werden müssen, und nennt für jedes Medikament einen Höchstbetrag.

Als problematisch erachtete die Kommission insbesondere das Verfahren und die Kriterien zur Festsetzung des von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu vergütenden Medikamentenpreises. Die Evaluation der PVK zeigte auf, dass die Instrumente zur Preisfestsetzung – der therapeutische Quervergleich und der Auslandspreisvergleich – systemische Schwächen aufweisen und dass im Vergleich zum Ausland keine ausreichende Kosten-Nutzen-Analyse der Medikamente erfolgt. Nach Ansicht der GPK-S kann das aktuelle System nicht gewährleisten, dass mit einem höheren Medikamentenpreis auch ein höherer Nutzen des Medikaments verbunden ist.

Die Evaluation der PVK zeigte zudem auf, dass das Aufnahmeverfahren zu wenig klar strukturiert und intransparent ausgestaltet ist. Die GPK-S stellte fest, dass es in der Schweiz keine klare Trennung der einzelnen Verfahrensschritte in die international anerkannte Aufteilung «Medizinisch-therapeutische Beurteilung» (Assessment), «Gesundheitspolitisch-gesellschaftliche Beurteilung» (Appraisal) und «Politische Entscheidung» (Decision) gibt, und dass die Kompetenzen der beteiligten Institutionen – der Eidgenössischen Arzneimittelkommission (EAK) und des Bundesamts für Gesundheit (BAG) – zu wenig deutlich voneinander abgegrenzt sind.

²⁷ Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste, Bericht der GPK-S vom 25. März 2014 (BBI 2014 7775)

²⁸ Evaluation der Zulassung und Überprüfung von Medikamenten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 13. Juni 2013 (BBI 2014 7795)

Zudem werden die Untersuchungsergebnisse nur unzureichend dokumentiert und kaum der Öffentlichkeit kommuniziert.

Die Kommission kam weiter zum Schluss, dass die 2009 eingeführte periodische Überprüfung der Medikamente auf der Spezialitätenliste aufgrund eingeschränkter Beurteilungskriterien und knapper Ressourcen nicht geeignet ist, sicherzustellen, dass die Medikamente auch nach der Aufnahme auf die Spezialitätenliste weiterhin die Aufnahmekriterien erfüllen. Aus Sicht der GPK-S sollte es ausserdem möglich sein, auf die Spezialitätenliste aufgenommene Medikamente, welche die Aufnahmekriterien nicht mehr erfüllen, wieder von der Liste zu streichen.

Für die Generika zeigte die Evaluation der PVK auf, dass die aktuelle Regulierung im Widerspruch zum Prinzip der Wirtschaftlichkeit steht, da die Krankenversicherung nicht nur das kostengünstige Generikum, sondern auch das gleichwertige, aber teurere Originalpräparat vergüten muss. Die GPK-S forderte den Bundesrat deshalb auf, Massnahmen zu prüfen, die griffigere Anreize zur Preissenkung von Originalpräparaten und Generika sowie zur vermehrten Verschreibung von Generika schaffen. Dabei sollte sich der Bundesrat insbesondere zur möglichen Einführung eines Festbetragssystems äussern.

In seiner Stellungnahme vom 27. August 2014²⁹ zeigte sich der Bundesrat mit den Feststellungen der GPK-S weitgehend einverstanden. Er sei grundsätzlich bereit, die acht Empfehlungen zu übernehmen, und wies zugleich darauf hin, dass diese zum Teil schon umgesetzt oder Gegenstand der laufenden Anpassung des Preisfestsetzungssystems im Arzneimittelbereich seien.

Die drei Postulate der GPK-S,³⁰ mit denen die Kommission eine Überarbeitung des Preisfestsetzungssystems fordert, hatte der Bundesrat bereits im Mai 2014 zur Annahme empfohlen. Der Ständerat überwies sie am 13. Juni 2014.

In ihrem Schreiben an den Bundesrat vom 7. Oktober 2014 begrüsst die GPK-S die Absicht des Bundesrates, die erkannten Mängel im aktuellen Aufnahme- und Überprüfungsverfahren von Medikamenten zu beheben. Da die Antwort des Bundesrates in einigen Teilen eher vage blieb, forderte die Kommission ihn auf, bis im Januar 2015 ergänzende Informationen und einen Zeitplan vorzulegen, unter anderem:

- Angaben zu den Massnahmen, die zur Verbesserung der Verfahrenstransparenz bei der Aufnahme eines Medikaments auf die Spezialitätenliste vorgesehen sind;
- Angaben zu den vom Bundesrat gewählten Massnahmen zur transparenten Ausweisung von Medikamenten, die nur befristet auf die Spezialitätenliste aufgenommen werden;
- einen Zeitplan betreffend die Erarbeitung eines Konzepts und gesetzlicher Grundlagen zur Einführung eines Referenzpreissystems für Generika (den Auftrag zur Ausarbeitung dieser Unterlagen erteilte der Bundesrat dem EDI im April 2014) sowie zur Schaffung von Nutzenbewertungskriterien, welche eine bessere Bestimmung des therapeutischen Mehrnutzens eines Medikaments erlauben sollen.

²⁹ Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste, Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Aug. 2014 zum Bericht der GPK-S vom 25. März 2014, (BB1 2014 7839)

³⁰ Po. GPK-S «Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste» (Nr. 1, 2 und 3) vom 25. März 2014 (14.3295, 14.3296 und 14.3297)

3.2.2

Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach Krankenversicherungsgesetz: zweite Nachkontrolle

Im November 2007 veröffentlichte die GPK-S ihren Bericht³¹ über die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)³², worin sie zwölf Empfehlungen an den Bundesrat richtete. Nachdem sich die GPK-S letztmals im Jahr 2011 mit diesem Dossier befasst hatte,³³ leitete sie im November 2013 die zweite Nachkontrolle ein und bat den Bundesrat, sie über den aktuellen Stand der Arbeiten zu informieren.

Mit den Ausführungen, die ihr der Bundesrat mit Schreiben vom 29. Januar 2014 vorlegte, war die GPK-S mehrheitlich zufrieden: Sie stellte fest, dass der Bundesrat mit der Finanzierung von Pilotprogrammen zur Vernetzung der Spitäler und dadurch zu einer Verbesserung der Patientensicherheit und der Qualität beiträgt. Die Kommission begrüsst zudem, dass sich der Bundesrat bei den Tarifpartnern für eine Erhöhung der Verbindlichkeit von qualitätssichernden Massnahmen einsetzt. Sie nahm zur Kenntnis, dass sich der Bundesrat im Allgemeinen gegen verbindliche Sanktionen und gegen eine Differenzierung der Tarife im Bereich der Qualitätssicherung ausspricht und auf die Wirkung der Publikation von Qualitätsindikatoren setzt.

Bereits bei der ersten Nachkontrolle war die GPK-S zum Schluss gekommen, dass der Bundesrat seine Führungsfunktion im Bereich der Qualitätssicherung nach KVG verstärkt wahrzunehmen schien; die seither getätigten Massnahmen sah die Kommission als konsequente Weiterführung davon. Sie wies den Bundesrat aber darauf hin, dass auch in Zukunft noch Schritte zur Konkretisierung der Qualitätsstrategie gemacht werden müssen, um eine nachhaltige Qualitätsstrategie des Bundes im schweizerischen Gesundheitssystem zu gewährleisten.

Die GPK-S beschloss, das Dossier abzuschliessen. Sie übermittelte die im Rahmen der zweiten Nachkontrolle geführte Korrespondenz an die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK), da die Ausführungen des Bundesrates – namentlich diejenigen zu den laufenden Arbeiten an den gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines nationalen Qualitätszentrums – in deren Sachbereich fallen.

3.2.3

Effizienzüberprüfung im Bundesamt für Gesundheit

Im Jahr 2012 beschloss die GPK-S, sich über die Ergebnisse einer vom BAG bei einer externen Beratungsfirma in Auftrag gegebenen Effizienzprüfung informieren zu lassen. Die GPK-S prüfte in der Folge den Schlussbericht der Beratungsfirma vom Mai 2012 sowie den darauf basierenden Massnahmenkatalog des BAG.

In Anbetracht der für das externe Mandat aufgewendeten Mittel sowie der zahlreichen konkreten Empfehlungen im Bericht zur Effizienzüberprüfung war die Kommission der Ansicht, dass die Prüfung auch tatsächlich eine Steigerung der Effizienz des BAG zur Folge haben sollte. Sie wandte sich deshalb im Februar 2013 an den

³¹ Evaluation über die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach KVG, Bericht der GPK-S vom 13. Nov. 2007 (BBl **2008** 7793)

³² Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR **832.10**)

³³ Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 27. Jan. 2012, Ziff. 3.2.3 (BBl **2012** 6783, hier 6813)

Vorsteher des EDI und verlangte von ihm detaillierte Angaben zu den vom BAG beschlossenen Massnahmen sowie einen Zeitplan für deren Umsetzung.

Zu den vom BAG angestrebten Verbesserungen gehörten beispielsweise eine gezieltere Steuerung der (temporären) Ressourcen, die Stärkung der Projektmanagementfähigkeiten und der Führungskräfteentwicklung, der sukzessive Aufbau eines Wissensmanagementsystems oder eine zielorientiertere Entwicklung und Steuerung der strategischen Themen des Amts.

Anfang 2014 liess sich die GPK-S mittels eines Zwischenberichts des EDI und einer Anhörung des Direktors des BAG über den Umsetzungsstand der angekündigten Massnahmen informieren. Sie stellte dabei mit Befriedigung fest, dass viele der Empfehlungen aus der Effizienzüberprüfung bereits umgesetzt worden waren oder sich in Umsetzung befanden. Sie kam zum Schluss, dass die Effizienzüberprüfung einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der amtsinternen Prozesse und damit zu einer effizienteren Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bereich des schweizerischen Gesundheitssystems leiste.

Die GPK-S beschloss im März 2014, die Abklärungen zur Effizienzüberprüfung des BAG abzuschliessen.

3.3 Internationale Beziehungen und Aussenhandel

3.3.1 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Seit Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA)³⁴ am 1. Juni 2002 nahm die Einwanderung aus dem EU/EFTA-Raum stärker zu als erwartet. Die GPK beauftragten deshalb die PVK mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem FZA, um insbesondere die offenen Fragen zu den Auswirkungen des FZA und der Steuerung der Zuwanderung unter diesem Abkommen klären zu können. Die PVK schloss ihre Untersuchung mit Bericht vom 6. November 2013 ab.³⁵

Gestützt auf die Evaluation der PVK stellte die GPK-N in ihrem Bericht vom 4. April 2014 fest,³⁶ dass es sich bei der Zuwanderung unter dem FZA v. a. um eine Arbeitsmigration handelte und dass der Vollzug des FZA mit den EU/EFTA-Mitgliedstaaten insgesamt Verbesserungspotenzial aufweist. So hat die Schweiz nur beschränkte Möglichkeiten, um die Zuwanderung unter dem FZA zu steuern. Diese kamen aber auch nur in beschränkter Masse zum Einsatz. Einerseits verfügten die kantonalen Vollzugsbehörden lange nicht über die notwendigen Informationen, um das Aufenthaltsrecht einschränken zu können, andererseits wurden die tatsächlich vorhandenen Informationen nicht konsequent bzw. uneinheitlich genutzt. Schliesslich blieben auch die Aufsichtsbehörden des Bundes bei den Vollzugsproblemen der

³⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliederstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR **0.142.112.681**)

³⁵ Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 6. Nov. 2013 (BBI **2014 8221**)

³⁶ Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der GPK-N vom 4. April 2014 (BBI **2014 8201**)

FZA-Zuwanderung lange Zeit passiv. So stellte die GPK-N Handlungsbedarf fest, auch wenn sie anerkannte, dass die in den Bundesratsbeschlüssen vom 15. Januar 2014 geplanten Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung bereits viele der von der PVK georteten Mängel im Vollzug des FZA angehen würden.

Letztlich richtete die GPK-N in ihrem Bericht neun Empfehlungen an den Bundesrat und forderte ihn auf, dazu Stellung zu nehmen und geeignete Massnahmen zu präsentieren. Dabei sollte er auf das per Juni 2014 in Aussicht gestellte Umsetzungskonzept zur neuen Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung (Art. 121a BV) Bezug nehmen.

Die Empfehlungen der GPK-N betrafen hauptsächlich die beschränkten Steuerungsmöglichkeiten der Zuwanderung unter dem FZA, die tatsächliche Steuerung durch die Kantone und die Rolle des Bundes in diesem Bereich.

Mit Schreiben vom 13. August 2014 nahm der Bundesrat zu den neun Empfehlungen Stellung. Die GPK-N stellte fest, dass sich ihre Empfehlung 2 (Informationsgrundlagen zum Sozialleistungsbezug) sowie ihre Empfehlung 8 (Klärung der Rechtslage) bereits in Umsetzung befanden. Sie wird diese Arbeiten weiterverfolgen und sich zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer Nachkontrolle über deren Umsetzung und Wirkung informieren lassen.

In Bezug auf die anderen sieben Empfehlungen erachtete die Kommission die Stellungnahme als nicht befriedigend. Sie forderte den Bundesrat daher mit Bericht vom 6. November 2014 auf, zu vier ihrer Empfehlungen, welche im Wesentlichen auf die Rolle des Bundes fokussieren, weitere Informationen zu liefern bzw. Abklärungen zu treffen:

- In Empfehlung 1 wurde der Bundesrat aufgefordert, die Lohnentwicklung und Sozialleistungsquoten in den von der Zuwanderung besonders betroffenen Bereichen zu beobachten. Der Bundesrat war der Meinung, dass sich die vorhandenen Instrumente zur Beobachtung (Observatoriumsbericht und flankierende Massnahmen) bewährten. Die GPK-N erachtete die vorgeschlagenen Massnahmen und Instrumente jedoch als nicht ausreichend und verlangte weitere Abklärungen dazu, wie eine genauere Beobachtung möglich wäre.
- Mit der Empfehlung 4 forderte die Kommission, dass für die kantonalen Vollzugsbehörden der zur Steuerung der FZA-Zuwanderung notwendige Informationszugang geschaffen wird. Der Bundesrat hielt eine Meldepflicht bei einer Veränderung des Aufenthaltszwecks bzw. des Anstellungsverhältnisses für unvereinbar mit dem FZA. Die GPK-N begrüsst, dass er eine solche jedoch im Rahmen der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung (Art. 121a BV) prüfen will. Sie bat ihn, sie nach Abschluss der Abklärungen über deren Ergebnisse zu informieren.
- In der Empfehlung 7 wurde der Bundesrat aufgefordert, den vollzugsverantwortlichen Behörden und dem Bundesamt für Migration (BFM) die notwendigen Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre Arbeit erfüllen können. Ausserdem sollte die Funktionalität und Nutzung des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) überprüft und allenfalls angepasst werden. Die GPK-N war mit der Antwort des Bundesrates insgesamt nicht zufrieden und forderte ihn auf, die verschiedenen Aspekte gründlicher zu überprüfen.

- Mit der Empfehlung 9 wurde der Bundesrat aufgefordert, das Verhältnis zwischen den Ressourcen und den Aufgaben in der zuständigen Sektion Personenfreizügigkeit des BFM zu prüfen. Die Antwort des Bundesrates, dieser Aspekt werde gegenwärtig abgeklärt, war aus Sicht der GPK-N nicht zufriedenstellend, da er nicht angab, wann die Resultate zu erwarten waren. Die Kommission verlangte die entsprechende Information und forderte den Bundesrat erneut auf, der Sektion genügend Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Ebenfalls nicht zufrieden war die GPK-N mit der Stellungnahme des Bundesrates zu den drei übrigen Empfehlungen, welche Abklärungen bezüglich des kantonalen Vollzugs verlangten: Empfehlung 3 (Klärung der kantonalen Unterschiede beim Ausmass der Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck), Empfehlung 5 (Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten) und Empfehlung 6 (Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug). Sie wandelte die Empfehlungen deshalb in ein Postulat³⁷ um und gab dem Bundesrat für dessen Erfüllung ein Jahr Zeit.

3.3.2 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik

Die GPK-N beauftragte die PVK im Januar 2012 mit einer Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik.³⁸ Gestützt auf die Ergebnisse dieser Evaluation stellte die GPK-N in ihrem Bericht³⁹ an den Bundesrat vom 28. Februar 2014 fest, dass die interdepartementale Zusammenarbeit insgesamt gut funktioniert und keine schwerwiegenden Probleme bestehen.

Die GPK-N erachtete jedoch insbesondere die fehlende Gesamtsicht in der Aussenpolitik als problematisch. Diese ist für die GPK-N aber unerlässlich, weil so Zielkonflikte entdeckt und beurteilt werden können und weil sich damit für die Schweiz auch Möglichkeiten ergeben, Geschäfte miteinander zu verknüpfen. Als weiteres Problem identifizierte die GPK-N die unklaren Vorgaben und Leitlinien bezüglich der Zuständigkeiten bei aussenpolitischen Geschäften, die zu Konflikten zwischen den einzelnen Bundesstellen führen, insbesondere zwischen dem EDA und den Fachdepartementen. Schliesslich bemängelte die GPK-N auch die teilweise langsamen und aufwendigen Verfahren bei der Zusammenarbeit verschiedener Bundesstellen. Obwohl sie die klassischen Koordinationsverfahren der interdepartementalen Zusammenarbeit grundsätzlich auch für aussenpolitische Geschäfte als zweckmässig erachtet, sind diese in bestimmten Situationen zu langsam. Bei internationalen Verhandlungen etwa könnten sie ein rasches und flexibles Reagieren auf neue Entwicklungen verunmöglichen.

Auf der Basis dieser Feststellungen richtete die GPK-N in ihrem Bericht zwei Empfehlungen an den Bundesrat. In Empfehlung 1 forderte sie ihn auf, zu prüfen, wie die Gesamtsicht in der Aussenpolitik verbessert werden kann, und ersuchte ihn, entspre-

³⁷ Po. GPK-N «Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit» vom 6. Nov. 2014 (14.4005)

³⁸ Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 19. Juni 2013 (BBl 2014 5457)

³⁹ Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik, Bericht der GPK-N vom 28. Febr. 2014 (BBl 2014 5449)

chende Massnahmen vorzuschlagen. Der Bundesrat solle dabei insbesondere die Rollen- und Aufgabenteilung zwischen den Fachdepartementen und dem EDA klären und erläutern, wie er für eine konsequente Priorisierung der aussenpolitischen Dossiers und einen institutionalisierten Einbezug des EDA sorgen will (Empfehlungen 1.1 bis 1.6). Zudem bat die GPK-N den Bundesrat, die bestehenden Instrumente der Zusammenarbeit kritisch auf ihre Zweckmässigkeit und Anwendung hin zu überprüfen, insbesondere das Instrument der Sektorstrategien (Empfehlung 1.7).

In Empfehlung 2 forderte die GPK-N den Bundesrat auf, zu prüfen, ob in der Aussenpolitik für bestimmte Situationen oder Notfälle die Koordinationsverfahren angepasst werden können. Er soll allfällige Verbesserungsmöglichkeiten vorschlagen und erläutern, in welchen Situationen und auf welche Weise die angepassten Verfahren zum Einsatz kommen. Zudem soll er die Verlangsamung der Verfahren durch die Mitwirkung der Kantone und durch die Arbeit des Parlaments in seine Überlegungen einbeziehen.

Der Bundesrat nahm am 21. Mai 2014 Stellung zu den Empfehlungen der GPK-N.⁴⁰ Aus seinem Bericht wird deutlich, dass er sich der zunehmenden Bedeutung der internationalen Dimension sowie der starken Verflechtung zwischen Innen- und Aussenpolitik bewusst ist. Er geht auch mit der GPK-N einig, dass eine optimale interdepartementale Zusammenarbeit nötig ist, um die Interessen der Schweiz bestmöglich zu wahren. Er zeigte sich erfreut darüber, dass die Berichte der GPK und der PVK keine schwerwiegenden Probleme in der interdepartementalen Zusammenarbeit aufgezeigt hatten.

Der Bundesrat war grundsätzlich einverstanden mit der Empfehlung 1 (Verbesserung der Gesamtsicht), wobei er die Meinung vertrat, diese sei teilweise bereits umgesetzt. So seien z. B. die Zuständigkeiten zwischen dem EDA und den anderen Departementen sowie die interne Organisation des EDA in dessen Organisationsverordnung⁴¹ präzise genug geregelt. Ebenso seien für den verstärkten Einbezug des EDA bei Auslandsgeschäften anderer Departemente in den letzten Jahren diverse Instrumente wie z. B. aussenpolitische Sektorstrategien oder bilaterale Zusammenarbeitsvereinbarungen entwickelt worden, welche in Zukunft noch konsequenter eingesetzt werden sollen. In einzelnen Punkten war der Bundesrat dagegen nicht einverstanden mit der GPK-N; insbesondere wehrte er sich gegen eine zusätzliche Jahresplanung speziell für die Aussenpolitik.

Auch die Empfehlung 2 (Anpassung der Verfahren der Zusammenarbeit) wurde vom Bundesrat akzeptiert. Er betrachtete allerdings auch diese als bereits teilweise umgesetzt und verwies auf die Einsetzung hochrangiger interdepartementaler Arbeitsgruppen oder Taskforce-Lösungen.

Die GPK-N zeigte sich mit der Stellungnahme des Bundesrates nur teilweise zufrieden: Sie kritisierte insbesondere, dass die Stellungnahme in verschiedenen Punkten zu vage blieb und der Bundesrat nicht ausreichend darlegte, welche konkreten Massnahmen er ergreifen will, um die identifizierten Schwächen zu beheben. Sie beschloss daher, vom Bundesrat weitere Erläuterungen zu fordern.

⁴⁰ Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik, Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Mai 2014 zum Bericht der GPK-N vom 28. Febr. 2014 (BBl 2014 5497)

⁴¹ Organisationsverordnung für das EDA vom 20. April 2011 (OV-EDA; SR 172.211.1)

3.3.3

Reorganisation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit von 2008 bis 2012

Die Reorganisation der DEZA zwischen 2008 und 2012 wurde unter anderem als Folge des Berichts der GPK-S vom 8. Dezember 2006 zur Kohärenz und strategischen Führung der Aktivitäten der DEZA eingeleitet.⁴² Die GPK-S hatte darin Kritik an den strategischen Führungsinstrumenten der internationalen Zusammenarbeit und an den thematischen und geografischen Prioritäten geübt. Als Schwerpunkt der Reorganisation wurden schlankere und klarere Strukturen in der Zentrale in Bern eingeführt und eine klarere Arbeitsteilung zwischen der Zentrale und den Aussenstellen definiert, wobei Verantwortung und Kompetenzen der Aussenstellen gestärkt wurden.

Auch die GPK-N befasste sich seit 2011 verschiedentlich mit der Reorganisation der DEZA: Nachdem sie Anfang 2014 durch die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) sowie durch einen Antrag eines ihrer Mitglieder auf offene Fragen in Zusammenhang mit dieser Reorganisation hingewiesen wurde, beschloss sie, diesen Bedenken nachzugehen und sich über die Wirkung der Reorganisation informieren zu lassen. Die zuständige Subkommission analysierte daraufhin an ihrer Sitzung vom Februar 2014 verschiedene Berichte zur Reorganisation, insbesondere den Schlussbericht der KPMG zur Reorganisation der DEZA vom 31. Dezember 2012 sowie einen Bericht von externen Evaluatoren zur Verschiebung der Personalabteilung von der DEZA in die Direktion für Ressourcen (DR) des EDA.

In den Berichten wurde die Reorganisation insgesamt als Erfolg bewertet und es wurde auch darauf hingewiesen, dass damit die wichtigsten Forderungen der GPK-S aus dem Jahre 2006 umgesetzt waren. Daneben fanden sich aber auch kritische Äusserungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Verschiebung der Finanz- und der Personalabteilung von der DEZA in die DR sowie der Kommunikationsabteilung von der DEZA in das GS. Um dieser Kritik sowie weiteren offenen Fragen nachzugehen, bat die Kommission das EDA, zu den folgenden drei Themenbereichen Stellung zu nehmen: Vereinbarkeit der Reorganisation der DEZA mit dem geltenden Recht, Zweckmässigkeit der Reorganisation und Begleitung der Reorganisation durch den Departementsvorsteher und den Bundesrat.

Die Antwort des EDA fiel weitgehend positiv aus: Es hielt darin fest, dass die Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse der DEZA durch die Reorganisation nicht eingeschränkt wurden und dass die aktuellen Strukturen und Zuständigkeiten den rechtlichen Vorgaben entsprechen. Die DEZA sei nach wie vor zuständig für die strategische Finanzplanung und bestimme so über den Einsatz der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit. Sie könne zusammen mit dem Bereich Information des EDA auch nach wie vor thematische Schwerpunkte für die Öffentlichkeitsarbeit festlegen und diese mitgestalten. Als noch nicht ganz zufriedenstellend wurde die Zusammenarbeit zwischen DEZA und DR im Bereich Personal beurteilt, wobei hier schon Massnahmen eingeleitet worden seien.

Die zuständige Subkommission behandelte die Stellungnahme des EDA an ihrer Sitzung vom September 2014 und hörte dazu auch den Vorsteher des EDA, die Chefin der DR, den Direktor der DEZA sowie den Generalsekretär des EDA an. Auf der Basis dieser Anhörungen sowie der Stellungnahme des EDA kam die GPK-N

⁴² Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA, Bericht der GPK-S vom 8. Dez. 2006 (BBl 2007 2859)

zum Schluss, dass das Departement die Probleme erkannt und entsprechende Massnahmen eingeleitet hat, so dass für die GPK kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Die GPK-N orientierte das EDA und die APK-N in der Folge über den Abschluss ihrer Arbeiten zu diesem Dossier.

3.4 Staat und Verwaltung

3.4.1 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Im November 2012 beschlossen die GPK und FK, das im September 2012 abgebrochene, 115,9 Millionen Franken teure Informatikprojekt INSIEME der ESTV zu untersuchen. Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus 17 Mitgliedern der vier Oberaufsichtskommissionen, wurde mit der Durchführung der Untersuchung beauftragt. Zwei Mitglieder der Arbeitsgruppe gehören auch der FinDel an und vertraten deren Position in der Arbeitsgruppe. Das Ziel der Untersuchung war es, aus dem Scheitern von INSIEME Lehren für die Zukunft zu ziehen. Für die Untersuchung sprach das Parlament im Dezember 2012 einen Kredit von 1,5 Millionen Franken.⁴³

Die im Jahr 2013 aufgenommenen Untersuchungsarbeiten der Arbeitsgruppe INSIEME (AGI) wurden im Berichtsjahr 2014 fortgeführt und finalisiert. 2014 führte die AGI sechs von insgesamt 17 Sitzungen durch und hörte neun von gesamt 31 Personen an. Bei diesen 31 Personen handelte es sich um die während des Projekts INSIEME amtierenden Vorstehenden des EFD sowie ehemalige und aktuelle Vertreterinnen und Vertreter des Generalsekretariats des EFD, der ESTV, des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation (BIT), des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL), des Informatikrats des Bundes (IRB), des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Ausserdem wurden die Präsidenten der FinDel der Jahre 2003/2007, 2004, 2010/2014, 2011 und 2013 angehört. Der Präsident der FinDel des Jahres 2012, der selbst Mitglied der AGI ist, gab gegenüber der Arbeitsgruppe eine Stellungnahme ab. Weiter nahm die AGI Einsicht in rund 750 Dokumente.

Die Untersuchung der GPK und FK konzentrierte sich auf das Projektmanagement von INSIEME – namentlich auf die Rahmenbedingungen, die Definition der Systemanforderungen, die Rolle der beauftragten externen Experten sowie die geplanten Massnahmen im Bereich des Beschaffungswesens –, die Aufsicht und Führung in der Linie, die Verantwortung des Bundesrates, die Aufsicht durch die EFK sowie die parlamentarische Oberaufsicht. Nicht Gegenstand der Untersuchung waren die Vorkommnisse rund um die widerrechtlichen Beschaffungen im Projekt INSIEME, die Beurteilung des Projektabbruchsentscheids der Vorsteherin des EFD sowie das laufende Folgeprojekt FISCAL-IT der ESTV.

Die Aufarbeitung des Sachverhalts zum Projekt INSIEME erfolgte in geteilter Weise durch die AGI und den Bundesrat:

Im Auftrag der GPK und FK konzentrierte sich die AGI auf die Aufarbeitung der Definition der Systemanforderungen (fachliche und technische Aspekte), die Auf-

⁴³ Jahresbericht 2013 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 31. Jan. 2014, Ziff. 3.4.2 (BBI 2014 4963, hier 5003)

sicht ab Direktionsstufe, die Verantwortung des Bundesrates, die Aufsicht durch die EFK sowie die parlamentarische Oberaufsicht.

Der Bundesrat wurde von den GPK und FK beauftragt, Bericht zur Definition der Systemanforderungen (organisatorische Aspekte), zu den Ursachen für den Beizug externer Experten, zu den eingeleiteten und geplanten Massnahmen im Bereich des Beschaffungswesens sowie zur Projektführung und Aufsicht unterhalb der Direktionsstufe zu erstatten. Die Erkenntnisse aus den Berichten des Bundesrates wurden abschliessend durch die GPK und FK gewürdigt.

Die diesbezügliche Mitarbeit des Bundesrates beurteilten die GPK und FK allerdings kritisch: Aufgrund einer lückenhaften Berichterstattung des Bundesrates mussten letztlich verschiedene Fragen innerhalb der ihm zugedachten Themenbereiche offen bleiben.

Die AGI finalisierte ihren Berichtsentwurf am 4. November 2014 und legte ihn den GPK und FK zur Beratung vor. Diese verabschiedeten den Schlussbericht am 21. November 2014⁴⁴ und überwiesen ihn zur Stellungnahme bis am 27. Februar 2015 an den Bundesrat und an die EFK. Am selben Tag wurde der Bericht der GPK und FK anlässlich einer Medienkonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt und publiziert.⁴⁵ In der Wintersession 2014 wurde er von beiden Räten zur Kenntnis genommen.

In ihrem Untersuchungsbericht gelangten die GPK und FK zum Schluss, dass INSIEME letztlich wegen Mängeln in der Führung und Aufsicht scheiterte. Aus Sicht der GPK und FK spielten fünf übergeordnete Faktoren die entscheidende Rolle für das Scheitern des Projekts:

1. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der betroffenen Stellen und damit die eigentlich wahrzunehmenden Rollen waren wiederholt unklar;
2. Regeln wurden von den verschiedenen Akteuren nicht eingehalten, Vorgaben – teils bewusst, teils aus Unkenntnis – oft nicht befolgt, ohne dass dies sanktioniert worden wäre;
3. Informationen wurden ohne Bezugnahme auf die Rolle der Empfänger breit gestreut;
4. Informationen wurden in aller Regel entgegengenommen, ohne sie auch nur stichprobenmässig auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen;
5. auf vorhandene Fähigkeiten und Fachkenntnisse ausserhalb der eigenen Einheit wurde nur ungenügend zurückgegriffen.

Die Hauptverantwortung für das Scheitern trägt die Leitung der ESTV. Sie führte und beaufsichtigte das Projekt nicht genügend und setzte sich über Vorschriften und klare Vorgaben hinweg. Aber auch die Departementsleitung des EFD (inklusive seines Generalsekretariats) trägt aufgrund ihrer Aufgaben und Funktion klar eine Mitverantwortung: Sie nahm ihre Aufsichts- und Führungsfunktion über weite Strecken zu wenig wahr. Des Weiteren kommt dem Bundesrat eine gewisse, übergeordnete Verantwortung zu: Er verpasste es, klare Rahmenbedingungen zu schaffen und wirkungsvolle Vorgaben zu machen.

⁴⁴ Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014

⁴⁵ Mangelnde Führung und Aufsicht führten zum Scheitern von INSIEME, Medienmitteilung der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014

Die EFK, welche INSIEME über die gesamte Projektdauer mehrfach prüfte, trägt aufgrund ihrer Rolle – sie ist weder Teil der Verwaltungshierarchie noch der parlamentarischen Oberaufsicht – keine Verantwortung für das Scheitern des Projekts. Die Wahrnehmung ihrer gesetzlich vorgesehenen Unterstützungsfunktion für den Bundesrat und die parlamentarische Oberaufsicht erwies sich aber nicht als durchgehend angemessen. Verbesserungsbedarf besteht im Wesentlichen bezüglich der Informationsverarbeitung und -weiterleitung durch die EFK.

Aufgrund ihrer Untersuchungserkenntnisse richteten die GPK und FK 18 Empfehlungen an den Bundesrat und vier Empfehlungen an die EFK. Zusätzlich reichten die GPK und FK am 21. November 2014 eine Motion⁴⁶ zur Änderung des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) sowie zwei Postulate⁴⁷ ein. Die Postulate verlangen die Prüfung einer Evaluation der überarbeiteten Projektmanagementmethode HERMES 5 sowie der Einführung von Vorgaben bezüglich Projektassessments und Projektevaluationen. Die drei Vorstösse werden 2015 in den Räten behandelt.

Die Untersuchung der Rolle der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane im Projekt INSIEME führte die GPK und FK zum Schluss, dass auch Optimierungsbedarf bei der parlamentarischen Oberaufsicht besteht. Zwar trugen die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane aufgrund ihrer Funktion keine Verantwortung für das Projekt; sie erfüllten ihre Aufgabe im Zusammenhang mit INSIEME aber ebenfalls nicht zufriedenstellend. Nach Auffassung der GPK und FK lag dies insbesondere daran, dass eine Aufgabenteilung bzw. Koordination zwischen den verschiedenen Oberaufsichtsorganen nur in Ansätzen stattfand. Auch befassten sich diese in sehr unterschiedlicher Intensität mit INSIEME.

Für die Zukunft erachten es die GPK und FK als notwendig, dass die Unterstützung der Oberaufsicht durch die EFK klarer von der Aufgabenwahrnehmung der FinDel getrennt wird und dass die FinDel – auch zu ihrer Entlastung – vermehrt Schwerpunkte bei ihrer Aufsichtstätigkeit setzt. Darüber hinaus sind die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den FK, der FinDel und den GPK zu verbessern und zu verstärken. Die GPK und FK werden sich im Jahr 2015 mit den im Bericht aufgezeigten Schwachstellen und Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht befassen und ihre jeweilige Arbeitsweise prüfen.

3.4.2 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung

Die GPK beschlossen am 27. Januar 2012, den Beizug externer Mitarbeitender in der Bundesverwaltung näher zu untersuchen. Die Untersuchung wurde der GPK-S übertragen und die PVK wurde mit einer entsprechenden Evaluation beauftragt.⁴⁸

Die GPK-S hatte bereits 2006 bei einer Untersuchung über den Expertenbeizug in der Bundesverwaltung festgestellt, dass die Beschäftigung externer Mitarbeitender in gewissen Ämtern gängige Praxis ist.

⁴⁶ Mo. FK-N/S und GPK-N/S «Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Änderung des FKG» vom 21. Nov. 2014 (14.4009 und 14.4010)

⁴⁷ Po. FK-N/S und GPK-N/S «Evaluation von Hermes» und «Evaluation von (Gross-) Projekten» vom 21. Nov. 2014 (14.4011 und 14.4012)

⁴⁸ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 10. April 2014, BBl 2015 3673

Die Evaluation der PVK dauerte von März 2012 bis April 2014 und erfolgte in zwei Etappen: Zunächst wurden alle in der Bundesverwaltung vergebenen externen Aufträge einer quantitativen Datenanalyse unterzogen, darauf wurden Fallstudien vorgenommen.

Der Schlussbericht der PVK vom 10. April 2014 und der dazugehörige Materialienband wurden zwischen April und Juni 2014 an zwei Sitzungen geprüft. Am 7. Oktober 2014 verabschiedete und veröffentlichte die GPK-S einen Bericht mit sechs Empfehlungen an den Bundesrat zur besseren Regelung des Beizugs von externem Personal.

Mit der ersten Empfehlung ersuchte die GPK-S den Bundesrat, eine für alle Departemente und die Bundeskanzlei geltende Strategie für den Beizug externer Mitarbeitender zu definieren und umzusetzen. Ziel dieser Empfehlung war die Ausarbeitung einer Strategie, welche die allgemein zu beachtenden Kriterien für den Beizug externer Mitarbeitender – z. B. Zweckmässigkeit, Kosten und Risiken (Zugang zu vertraulichen Informationen, Wissensverlust oder Ungleichbehandlung) – erfasst.

Die zweite Empfehlung betraf die Einführung eines Kontrollverfahrens, mit dem sich die Umsetzung der in Empfehlung 1 verlangten Strategie überprüfen lässt und mit dem Einsparpotenziale erkannt werden können. Die GPK-S verlangte zudem ein Umsetzungskonzept für die korrekte und transparente Einführung der neuen Regeln.

In der dritten Empfehlung stellte die Kommission fest, dass die Rechtsgrundlagen für den Beizug von externen Mitarbeitenden geklärt werden müssen. Sie ersuchte den Bundesrat deshalb, die Rechtslage eingehend zu überprüfen, die mit externen Mitarbeitenden abgeschlossenen Verträge korrekt zu bezeichnen und gegebenenfalls die geltenden Rechtsgrundlagen anzupassen.

Die vierte Empfehlung bezog sich auf die Einhaltung der Rechtsgrundlagen für öffentliche Beschaffungen. Während der Inspektion hatte die Kommission darauf hingewiesen, dass die Rechtsgrundlagen für das Beschaffungswesen nicht immer eingehalten werden. Mit ihrer Empfehlung ersuchte sie den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass in den Einheiten, die externe Mitarbeitende beiziehen, die Kenntnis dieser Rechtsgrundlagen und derer Konsequenzen verbessert wird.

Der Schwerpunkt der fünften Empfehlung war die Verbesserung der Transparenz innerhalb der Bundesverwaltung und gegenüber dem Parlament in Bezug auf den Beizug externer Mitarbeitender. Ziel war insbesondere die Einführung eines internen Reportingprozesses, die Änderung der Richtlinie der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zur Verbuchung des Aufwands für die externen Mitarbeitenden sowie eine klar ersichtliche Aufführung der Anzahl und der Kosten der externen Mitarbeitenden in der Staatsrechnung.

Die sechste und letzte Empfehlung betraf die Problematik der Personensicherheitsprüfungen (PSP). Die GPK-S wünschte namentlich, dass das Ergebnis der PSP der externen Mitarbeitenden vor deren Arbeitsantritt bekannt ist. Besondere Beachtung zu schenken ist externen Mitarbeitenden mit Informatikaufgaben, da diese Zugang zu sensiblen Informationen haben.

Insgesamt gelangte die Kommission zum Schluss, dass der Bundesrat rasch Korrekturmassnahmen ergreifen muss, und forderte ihn deshalb auf, bis am 31. Januar 2015 zu ihren Feststellungen und Empfehlungen sowie zum Bericht der PVK Stellung zu nehmen. Sie bat ihn ausserdem, ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er ihre Empfehlungen umzusetzen gedenkt.

3.4.3

Abschluss der Inspektion zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat

An ihrer gemeinsamen Sitzung im Januar 2012 beauftragten die GPK die PVK, eine Evaluation über die Wahl des obersten Kaders der Bundesverwaltung⁴⁹ durchzuführen. Dieser Auftrag ging auf die Inspektion der GPK über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee zurück.⁵⁰

Nach Vorarbeiten der Subkommission EFD/WBF veröffentlichte die GPK-N am 15. November 2013 ihren Bericht über die Wahl des obersten Kaders.⁵¹ Sie formulierte darin sechs Empfehlungen an den Bundesrat und ersuchte diesen, bis Ende Februar 2014 Stellung zu nehmen.

Der Bundesrat nahm am 19. Februar 2014 zu allen Empfehlungen Stellung.⁵² Nach Auswertung dieser Stellungnahme richtete die Kommission am 5. September 2014 ein Schreiben mit einigen zusätzlichen Anmerkungen an den Bundesrat.

Die erste Empfehlung der GPK («Schaffung eines einheitlichen Wahlverfahrens anhand einer Liste mit für alle Departemente geltenden Grundelementen») war zwar vom Bundesrat angenommen worden, doch verlangte die Kommission in ihrem Schreiben, diese Empfehlung bereits bis spätestens am 31. Januar 2015 umzusetzen und nicht, wie vom Bundesrat in seiner Stellungnahme angekündigt, erst bis Mitte 2015.

Die zweite Empfehlung («Konsequente Durchführung der erweiterten PSP mit Befragung vor der Ernennung») wurde vom Bundesrat mit der Totalrevision der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV)⁵³ von 2011 als erfüllt erachtet, da sich seitdem alle vom Bundesrat ernannten Personen einer erweiterten PSP mit Befragung zu unterziehen haben (Art. 12 Abs. 2 PSPV). Die Kommission wies in ihrem Schreiben darauf hin, dass ihre Empfehlung restriktiver formuliert war. Sie wünsche nämlich, dass das *Ergebnis* der PSP dem Bundesrat *vor* der Ernennung des Kaders vorliege. Entgegen der Ansicht des Bundesrates ist die GPK-N deshalb der Auffassung, dass diese Empfehlung noch nicht umgesetzt ist.

Was die dritte Empfehlung angeht («Vollständige und transparente Kandidatensuche»), so begrüsst die GPK-N deren Annahme durch den Bundesrat. Sie bat jedoch darum, darüber informiert zu werden, bis wann der Bundesrat gedenke, Artikel 22 der Bundespersonalverordnung (BPV)⁵⁴ zu revidieren.

In Bezug auf die vierte Empfehlung («Ein kohärenter und vorgegebener Selektionsprozess») hatte der Bundesrat erklärt, dass er bereits über die für eine korrekte Bewertung der Bewerbungen erforderlichen Instrumente verfüge, aber die in der Empfehlung genannten Instrumente in seine Liste aufnehmen werde. Er betrachtete diese Empfehlung damit als umgesetzt. Die GPK-N war anderer Auffassung und

⁴⁹ Evaluation zum Verfahren bei der Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 20. Juni 2013 (BBl **2014** 2799)

⁵⁰ Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Bericht der GPK-N vom 28. Nov. 2008 (BBl **2009** 3425)

⁵¹ Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der GPK-N vom 15. Nov. 2013 (BBl **2014** 2787)

⁵² Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Febr. 2014 (BBl **2014** 2841)

⁵³ Verordnung vom 4. März 2011 über die Personensicherheitsprüfungen (SR **120.4**)

⁵⁴ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR **172.220.111.3**)

erinnerte den Bundesrat deshalb daran, dass ihre Empfehlung ausdrücklich die Verwendung einer Reihe von Instrumenten (Stellungnahme einer Drittperson, Einbezug der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers, Durchführung eines Assessments) für das gesamte Auswahlverfahren vorsieht. Der Einsatz dieser Instrumente sei also nicht *optional*, wie dies der Bundesrat offensichtlich aufgefasst habe, sondern *obligatorisch*.

Die fünfte Empfehlung («Frühzeitige Kenntnis aller relevanten Informationen») erachtete der Bundesrat – aufgrund der nach seiner Stellungnahme vom 22. April 2009⁵⁵ ergriffenen Massnahmen – teilweise als erfüllt. Aus Gründen der Diskretion wolle er nicht von der bisherigen Praxis, sich erst zum Zeitpunkt der Ernennung direkt und mündlich informieren zu lassen, abrücken. Auch halte er es nicht für angemessen, die Vor- und Nachteile aller ausgeschiedenen Kandidatinnen und Kandidaten zu umschreiben. Die GPK machte in dieser Sache deutlich, dass sie Änderungen erwartet und an der Umsetzung ihrer Empfehlung festhält. Nach Ansicht der Kommission kann es nicht sein, dass das Wahlverfahren durch Probleme innerhalb der Departemente wie zum Beispiel Indiskretionen beeinträchtigt wird und der Bundesrat dadurch gezwungen ist, sich nur mündlich und auch erst am Sitzungstag, an dem das Wahlgeschäft traktandiert ist, informieren zu lassen. Es sei unabdingbar, dass der Bundesrat nicht nur über den vorgeschlagenen Kandidaten oder die vorgeschlagene Kandidatin, sondern auch über die Vor- und Nachteile der alternativen Kandidaturen informiert werde. Dabei gehe es nicht um «alle» ausgeschiedenen Kandidatinnen und Kandidaten, wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme schreibe, sondern lediglich um diejenigen der engsten Auswahl.

Hinsichtlich der sechsten Empfehlung («Einschränkung der Ernennungen») hatte der Bundesrat seine Bereitschaft erklärt, den Anwendungsbereich von Artikel 2 Absatz 1 BPV zu überprüfen. Die Kommission begrüsst diesen Beschluss und bat um weitere Informationen bezüglich der geplanten Arbeiten.

Die GPK-N ersuchte den Bundesrat in ihrem Schreiben vom 5. September 2014, ihr die fehlenden Informationen sowie die Ergebnisse betreffend die Umsetzung der Empfehlung 1 bis am 12. Februar 2015 zukommen zu lassen. Sie kündigte ausserdem an, gegen Ende 2016 eine Nachkontrolle durchzuführen.

3.4.4 Reorganisation des Bundesamts für Migration

Das BFM ist per 1. Januar 2005 aus der Zusammenlegung zweier Bundesämter, dem Bundesamt für Integration, Migration und Einwanderung Schweiz (IMES) und dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), hervorgegangen. Dies bedingte organisatorisch die Zusammenführung der bisher selbständigen Bundesämter und ihrer jeweils eigenen Kulturen. Nach Angaben des BFM musste die Fusion zwischen Juni und Dezember 2004 innert sehr kurzer Zeit realisiert werden, so dass für eine gleichzeitige Analyse und Umsetzung von organisatorischen und strukturellen Verbesserungen sowie für eine Zusammenführung der sehr unterschiedlichen Kulturen kaum Zeit blieb. Aufgrund dieser Ausgangslage und der politischen Dynamiken bei den vom BFM zu bearbeitenden Kernthemen wurden seither verschiedenste Anpassungen an der Organisationsstruktur vorgenommen bzw. Organisationsentwicklungsprojekte gestartet.

⁵⁵ BBI 2009 3481, hier 3484

Die GPK befassten sich deshalb bereits seit einigen Jahren wiederholt mit dem BFM.⁵⁶

Die letzte, per 1. September 2010 abgeschlossene Reorganisation betraf den Bereich Asyl und Rückkehr des BFM. Dieser Umbau erwies sich allerdings als zu wenig durchdacht und als zu übereilt eingeführt. Nachdem die externe Evaluation von Prof. Hans A. Wüthrich zum Schluss gekommen war, dass diese Reorganisation gescheitert war, musste 2012 eine neuerliche Umstrukturierung eingeleitet werden. Über eine strategische Agenda wurden verbindliche Produktionsziele vereinbart und offene Fragen bezüglich der Ressourcenzuteilung und eines allfälligen zusätzlichen Bedarfs geklärt; damit sollte das Bundesamt wieder gut aufgestellt werden, um seine vielseitigen Aufgaben im Asylbereich wahrnehmen zu können. Seit dem 1. September 2013 ist das neue Organigramm des BFM operationell; die Organisationsentwicklung ist abgeschlossen.

Die GPK-N hat diese neueste Organisationsentwicklung des BFM, die Umsetzung der Empfehlungen von Prof. Wüthrich und die Umsetzung der strategischen Agenda in den letzten zwei Jahren eng begleitet. Es ging bei dieser begleitenden Oberaufsicht nicht nur darum, dass das BFM seine Aufgaben wieder besser wahrnehmen kann; wichtig war der GPK-N vor allem auch, dass die Personalzufriedenheit zunimmt und weiterer Know-how-Verlust verhindert werden kann.

Die GPK-N teilt die Ansicht der Bundesverwaltung, dass wesentliche Verbesserungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch über Strukturveränderungen anzustreben sind. Auch ist sich die Kommission bewusst, dass selbst bei notwendigen Reorganisationen gewisse negative Begleiterscheinungen nicht ausgeschlossen werden können. Sie erachtete aber die Folgen der per 1. September 2010 abgeschlossenen Reorganisation für die Mitarbeitenden des BFM und ihre Arbeitszufriedenheit als besonders gravierend.

Die GPK-N konnte im Rahmen ihrer Begleitung eine erfreuliche Entwicklung feststellen: Das BFM ist heute klar besser aufgestellt als 2012, insbesondere auch in Bezug auf die Personalsituation. Die in der strategischen Agenda formulierten Zielsetzungen und Massnahmen zur Organisationsentwicklung, zur Ressourcensituation und zur Produktivität (höhere Erledigungsquoten, Abbau der Pendenzen, kürzere Verfahrensdauern) trugen aus Sicht der GPK-N wesentlich zu dieser erfreulichen Entwicklung bei. Aus Sicht der GPK-N ist aber darauf zu achten, dass diese positive Entwicklung auch im Rahmen der anstehenden Anpassungen des Asylbereichs weiter gefördert wird und dass das BFM seine Aufgabe als Arbeitgeber entsprechend erfüllt.

Die GPK-N hat allerdings auch zur Kenntnis genommen, dass die Produktivität zwar erhöht werden konnte, die sehr hoch gesteckten, angestrebten Produktivitätsziele aber klar nicht erreicht werden konnten. Die Kommission ist sich bewusst, dass weitere Verbesserungen der Produktivität nur mit genügend Personal erreicht werden können. Sie wies den Bundesrat deshalb darauf hin, dass die positive Entwick-

⁵⁶ Jahresbericht 2006 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 19. Jan. 2007, Ziff. 3.6.6 (BBl 2007 3055, hier 3126), Jahresbericht 2009 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 22. Jan. 2010, Ziff. 3.6.3 (BBl 2010 2671, hier 2714), Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 27. Jan. 2012, Ziff. 3.4.6 (BBl 2012 6783, hier 6829) und Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Ziff. 3.4.4 (BBl 2013 3513, hier 3554)

lung aufgrund von Budgetkürzungen im Personalbereich wieder in Frage gestellt werden könnte.

Aufgrund der insgesamt positiven Entwicklungen und in Anbetracht der Tatsache, dass sowohl die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung (Art. 121a BV) als auch die an die Hand genommene Neustrukturierung des Asylverfahrens Auswirkungen auf die Organisation und Prozesse des BFM haben dürften, beschloss die GPK-N am 6. November 2014, ihre Arbeiten zur Organisationsentwicklung im BFM abzuschliessen.

3.4.5 Reorganisation des Bundesamts für Statistik

Im Juni 2012 führte die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N im Rahmen der regulären Oberaufsicht einen Dienststellenbesuch beim Bundesamt für Statistik (BFS) in Neuchâtel durch, bei dem sie über die Aufgaben und die Organisation des BFS, die Umstrukturierung mit dem Projekt FUTURO und die Personalsituation informiert wurde. An ihrer Sitzung vom September 2012 hörte sie dazu Vertreter des EDI an und erkannte zu diesem Zeitpunkt keinen weiteren Handlungsbedarf im Sinne der Oberaufsicht.

Im Februar 2013 musste die GPK-N feststellen, dass in den Medien einzelne Teile aus dem Protokoll ihrer Sitzung vom September 2012 wörtlich zitiert worden waren. Sie reichte daher eine Strafanzeige gegen Unbekannt sowie gegen die betroffenen Journalisten ein. Ausserdem liess sie sich vom Vorsteher des EDI über den Rücktritt des Direktors des BFS im Februar 2013 und über die dazu eingeleitete Administrativuntersuchung informieren.⁵⁷

Nachdem der Schlussbericht zum Modernisierungsprojekt FUTURO vorlag, hörte die Subkommission am 27. Februar 2014 den neuen Direktor des BFS und den Generalsekretär des EDI zu den im Rahmen des Projekts getroffenen Massnahmen sowie zu den Resultaten der Administrativuntersuchung an.

Die GPK-N begrüsst die vom Generalsekretariat des EDI extern in Auftrag gegebene Administrativuntersuchung und stellte fest, dass es die darin geäusserten Empfehlungen bereits weitgehend umgesetzt hat. Sie beendete daher ihre Nachfolgearbeiten zum Dienststellenbesuch beim BFS.

Am 2. Juni 2014 erliess die Bundesanwaltschaft eine Sistierungsverfügung gegen die Strafanzeige der GPK-N, da die Täterschaft aufgrund des von den betroffenen Journalisten geltend gemachten Quellenschutzes nicht ermittelt werden könnten bzw. die Anordnung von Zwangsmassnahmen zu deren Ermittlung nicht verhältnismässig sei. Die Kommission nahm die Sistierung zur Kenntnis und legte das Geschäft ad acta.

⁵⁷ Jahresbericht 2013 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 31. Jan. 2014, Ziff. 3.4.4 (BBl 2014 4963, hier 5005)

3.4.6

Nachkontrolle zur Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes

Am 7. September 2011 veröffentlichte die GPK-N auf der Basis einer Evaluation der PVK⁵⁸ ihren Bericht zur Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes⁵⁹ mit fünf Empfehlungen. An das Prüfungsergebnis knüpfte die GPK-N weitere Forderungen (Empfehlung 5a und 5b).⁶⁰

Die GPK-N beurteilte die dazu erhaltene Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Februar 2012⁶¹ als unbefriedigend. Sie verlieh deshalb ihren Forderungen mit der Antwort vom 19. Juni 2012⁶² Nachdruck und verlangte vom Bundesrat eine ergänzende Stellungnahme bezüglich der Rolle und Kompetenzen der Bundeskanzlei als Koordinationsstelle bei Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren. Zudem wandelte die GPK-N drei Empfehlungen in Postulate⁶³ um und reichte diese im Nationalrat ein. Am 20. September 2012 nahm der Nationalrat auf Antrag des Bundesrates alle drei Postulate an.

Der Bundesrat kündigte mit Schreiben vom 5. September 2012 an, grossen Wert darauf zu legen, die Umsetzung der Empfehlungen aus dem GPK-Bericht speditiv voranzutreiben und das revidierte Vernehmlassungsgesetz (VIG)⁶⁴ Ende 2012 in die Vernehmlassung zu schicken. In ihrem Brief vom 9. November 2012 begrüsst die GPK-N diese Bestrebungen und auch die ergänzenden Ausführungen des Bundesrates zur Rolle und zu den Kompetenzen der Bundeskanzlei. Gleichzeitig kündigte die Kommission an, das Dossier 2013 im Rahmen einer Nachkontrolle weiterzuverfolgen.

Im Zuge der Nachkontrolle befasste sich die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-N intensiv mit der vom Bundesrat am 6. November 2013 verabschiedeten Botschaft zur Änderung des VIG.⁶⁵ Auch führten die beiden GPK mit der Bundeskanzlerin am 30. Januar 2014 eine Aussprache durch – unter anderem zur Rolle der Bundeskanzlei im Vernehmlassungsverfahren des Bundes.

Die GPK-N zeigte sich mit Schreiben vom 28. Februar 2014 mit den ergriffenen Massnahmen des Bundesrates weitgehend zufrieden und unterstützte auch die Stossrichtung der Änderung des VIG. Die Kommission kam zum Schluss, dass die Empfehlungen zur Abschaffung des konferenziellen Verfahrens und zur Begründungspflicht bei Fristverkürzungen erfüllt sind, genauso wie die Empfehlung zur

⁵⁸ Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 9. Juni 2011 (BBl **2012** 2361)

⁵⁹ Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Bericht der GPK-N vom 7. Sept. 2011 (BBl **2012** 2351)

⁶⁰ Vergleiche dazu auch den Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 27. Jan. 2012, Ziff. 3.4.3 (BBl **2012** 6783, hier 6825)

⁶¹ Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Febr. 2012 zum Bericht der GPK-N vom 7. Sept. 2011 (BBl **2012** 2409)

⁶² Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, Stellungnahme der GPK-N vom 19. Juni 2012 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Febr. 2012 (BBl **2013** 6259)

⁶³ Po. GPK-N « Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes » (Nr. 1, 2 und 3) vom 19. Juni 2012 (12.3649, 12.3650 und 12.3651)

⁶⁴ Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz; SR **172.061**)

⁶⁵ Botschaft vom 6. Nov. 2013 zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes (BBl **2013** 8875)

Zweckmässigkeit der Unterscheidung von Vernehmlassung und Anhörung sowie die an das Ergebnis dieser Prüfung anknüpfende Ausgestaltung der Verfahren. Unter Vorbehalt der in den Stellungnahmen des Bundesrates in Aussicht gestellten Anpassungen auf Verordnungsebene, die eine Pflicht von vernehmlassungsführenden Behörden zur Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und eine verstärkte Ausbildung für deren Mitarbeitende vorsehen sollten, erachtete die GPK-N auch die Empfehlung zur Rolle und zu den Kompetenzen der Bundeskanzlei als erfüllt.

In Bezug auf die Empfehlung zur Transparenz bei der Ergebniskommunikation hatte der Bundesrat bereits in seiner Botschaft vom 6. November 2013 darauf verwiesen, dass in Ergänzung der Pflicht zur Erstellung und Veröffentlichung von Ergebnisberichten im Rahmen der laufenden Revision des Publikationsrechts die Möglichkeit geschaffen werden soll, dass zusätzliche Textkategorien über die neu geschaffene Publikationsplattform online und zentral zugänglich gemacht werden können.⁶⁶ Dabei standen die Erläuterungen zu den Bundesratsverordnungen inklusive Hinweise zu den Ergebnissen der durchgeführten Konsultationsverfahren im Zentrum der Überlegungen. Dies erachtete die GPK-N als einen entscheidenden Schritt zu mehr Transparenz. Auf der Basis der in Aussicht gestellten Publikationspraxis erachtete die GPK-N auch diese Empfehlung als erfüllt. Sie behielt sich aber vor, dass die zuständige Subkommission zu einem späteren Zeitpunkt prüfen werde, ob die angekündigten Massnahmen ergriffen worden sind und sich dadurch die Transparenz bei der Kommunikation der Auswirkungen der Eingaben im Vernehmlassungsverfahren auf die ursprünglichen Vorlagen auch in diesem Bereich verbessert haben.

Die GPK-N erkannte so keinen weiteren Handlungsbedarf für die Oberaufsicht und schloss deshalb die Nachkontrolle mit Beschluss vom 28. Februar 2014 ab.

Der Ständerat und der Nationalrat stimmten der von der GPK-N angestossenen Änderung des VIG am 26. September 2014 zu. Somit hat die GPK-N mit den wiederholten Aufforderungen an den Bundesrat, ihre Empfehlungen umzusetzen, und nicht zuletzt mit der Einreichung von drei Postulaten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Rechtslage in diesem Bereich geleistet. Die GPK-N hat mit der nach Abschluss des Differenzbereinigungsverfahrens gutgeheissenen Revision des VIG viel erreicht und sieht ihre wesentlichen Anliegen umgesetzt: Das äusserst bedeutende und von allen Involvierten sehr geschätzte Verfahren wurde gestärkt und gleichzeitig wurden die Prozesse verbessert. So verzichtete das Parlament letztlich auf Regelungen – wie etwa die Verpflichtung zur zwingenden Durchführung einer Vernehmlassung –, die dem Zweck und den Zielen des Vernehmlassungsverfahrens wenig dienlich gewesen wären.

3.4.7 Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen

Die GPK-S beauftragte die PVK im Jahre 2008 mit einer Untersuchung über die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs).

⁶⁶ Botschaft zur Änderung des Publikationsgesetzes vom 28. Aug. 2013 (BBl **2013** 7057, hier 7064 und 7085)

In ihrer Evaluation⁶⁷ prüfte die PVK, wie die DEZA, das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das BAFU mit NGOs zusammenarbeiten, wie sie diese auswählen (freihändige oder wettbewerbliche Verfahren), wie sie die Finanzhilfen an die NGOs bemessen und welche Massnahmen sie treffen, um eine Zweckentfremdung dieser Gelder zu verhindern.

Die GPK-S verabschiedete gestützt auf diese Evaluation am 21. August 2009 einen Bericht⁶⁸ mit fünf Empfehlungen und führte 2011 eine erste Nachkontrolle über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen durch. Dabei stellte sich heraus, dass zwei Empfehlungen bereits umgesetzt,⁶⁹ aber im Zusammenhang mit den anderen drei Empfehlungen verschiedene Fragen offen geblieben waren.⁷⁰ Die Kommission beschloss daher, zu einem späteren Zeitpunkt eine zweite Nachkontrolle durchzuführen.⁷¹ Sie verlangte vom Bundesrat mit Schreiben vom 10. September 2013 einen aktualisierten Bericht zur Umsetzung ihrer Empfehlungen. Dabei ersuchte sie diesen insbesondere auch um Angaben zur Vergabepaxis der untersuchten Dienststellen.

Die Antwort des Bundesrates vom 13. Dezember 2013 fiel aus Sicht der Kommission weitgehend zufriedenstellend aus; allerdings blieben auch Fragen offen bezüglich der Zusammenarbeit des BLW mit der Agridea⁷² und bezüglich der Vergabepaxis des BAFU. Die Kommission bat daher das WBF und das UVEK um ergänzende Informationen.

Nach der Auswertung der Antworten der Departemente und des Berichts des Bundesrates kam die GPK-S zum Schluss, dass die Kernanliegen ihres Berichts von 2009 im Wesentlichen erfüllt waren. So hat die DEZA transparentere Kriterien für die Wahl der zu unterstützenden NGO-Programme und die Festlegung der Finanzhilfen definiert. Weiter haben alle drei untersuchten Dienststellen Massnahmen getroffen, um Zweckentfremdungen zu verhindern und um die Anwendung wettbewerblicher Verfahren zu fördern. Offen blieben einzig gewisse Fragen im Zusammenhang mit der Vergabepaxis des BAFU.

Weil diese Fragen gemäss einem Beschluss der GPK-S an ihre Subkommission EJPD/BK weitergeleitet wurden, da diese sich im Rahmen ihrer zweiten Nachkontrolle zur Inspektion über den Expertenbeizug umfassender mit der Beschaffungspraxis der Bundesverwaltung befassen wird, konnte die zweite Nachkontrolle und die

⁶⁷ Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 10. Juni 2009 (BBI **2010** 1373)

⁶⁸ Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen, Bericht der GPK-S vom 21. Aug. 2009 (BBI **2010** 1367)

⁶⁹ Überprüfung des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Empfehlung 4); einheitliche Anwendung der Gesetze und Vorgaben in der Bundesverwaltung (Empfehlung 5)

⁷⁰ Massnahmen zur Verhinderung von Zweckentfremdungen (Empfehlung 2); Förderung wettbewerblicher Vergabeverfahren (Empfehlung 1); Einführung transparenterer Kriterien für die Wahl der zu unterstützenden NGO-Programme und der Festlegung der Höhe der Finanzhilfen durch die DEZA (Empfehlung 3)

⁷¹ Jahresbericht 2010 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 27. Jan. 2011, Ziff. 3.5.6 (BBI **2011** 4045, hier 4106)

⁷² Die Agridea ist ein Verein, der von den Kantonen und landwirtschaftlichen Organisationen getragen wird. Sie soll dafür sorgen, dass Erkenntnisse aus der nationalen und internationalen landwirtschaftlichen Forschung Eingang in die Praxis finden, indem sie Methoden und Unterlagen für die landwirtschaftliche Beratung erarbeitet und kantonale Beratungskräfte weiterbildet. Sie hat einen entsprechenden Leistungsauftrag des BLW und erhielt 2012 einen Bundesbeitrag von 9,5 Mio. Franken (Umsatz: 19 Mio. Franken).

Inspektion zur Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs abgeschlossen werden.

3.4.8 Integration des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung in die zentrale Bundesverwaltung

Am 7. Oktober 2013 statteten die Subkommissionen EJPD/BK der GPK beider Räte dem SIR einen Dienststellenbesuch ab. Dabei befassten sie sich auch mit der Frage der Organisation des SIR.

Das SIR ist eine verselbständigte Einheit der Bundesverwaltung, rechnermässig aber Teil der zentralen Bundesverwaltung. Die Umsetzungsplanung vom 25. März 2009⁷³ zum Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006⁷⁴ sah deshalb eine rechnermässige Verselbständigung des SIR vor, um den Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts zu genügen. Der Bundesrat beschloss dann aber am 4. April 2012 auf Antrag des EJPD, auf eine solche Verselbständigung des SIR zu verzichten. Vielmehr wurde das EJPD damit beauftragt, bis Anfang 2016 eine Botschaft vorzulegen, mit welcher das SIR in die zentrale Bundesverwaltung integriert wird.

Der Institutsrat des SIR äusserte im Rahmen des Dienststellenbesuchs der GPK grosse Vorbehalte gegenüber dieser Integration, wobei insbesondere der Verlust der Unabhängigkeit und die damit einhergehende Gefahr für den – auch international – ausgezeichneten Ruf des SIR als unabhängige Forschungsanstalt im Zentrum der Befürchtungen stand. Die zuständigen Subkommissionen beschlossen deshalb, auch das EJPD zur Stellungnahme einzuladen. Das EJPD zeigte sich in seinen Antworten davon überzeugt, dass die Unabhängigkeit des SIR mittels organisatorischer Massnahmen gewährleistet werden könne und begründete die geplante Integration mit der Erfüllung der Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts. Zudem erwartete das EJPD durch die Integration gewisse Effizienzgewinne.

Mit Schreiben vom 13. Mai 2014 begrüsst die GPK den Entscheid des Bundesrates, aus Effizienz- und Kostengründen auf eine rechnermässige Verselbständigung des SIR zu verzichten. Sie forderten den Bundesrat in diesem Brief aber dazu auf, von der geplanten Integration des SIR in die zentrale Bundesverwaltung abzu-
sehen, weil dies in ihren Auswirkungen weit über eine blossen Organisationsmassnahme hinausgeht. Zwar begrüsst die GPK die vom Bundesrat angestrebte Kohärenz des staatlichen Handelns und die Verfolgung der Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts; doch unter Berücksichtigung der besonderen Umstände bezüglich der Stellung und Unabhängigkeit des SIR erachteten die GPK die Beibehaltung des organisationsrechtlichen Status Quo des SIR als gerechtfertigte Ausnahme von den in den Leitsätzen vorgesehenen Regelungen. Diese Leitsätze sind in keiner Weise von zwingendem Charakter und so gibt es auch weiterhin verschiedene ver-

⁷³ Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrates, Zusatzbericht vom 25. März 2009 des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht vom 13. Sept. 2006 (BBl **2009** 2659)

⁷⁴ Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. Sept. 2006 (BBl **2006** 1756)

selbständige Verwaltungseinheiten, die in organisationsrechtlicher Art und Weise ebenfalls von den Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts abweichen.

Nachdem die GPK sowie diverse Personen und Organisationen Vorbehalte gegen die geplante Integration des SIR in die zentrale Bundesverwaltung angebracht hatten, beschloss der Bundesrat am 22. Oktober 2014, auf diese Reintegration zu verzichten.

3.4.9 Nebenbeschäftigung des ehemaligen Postchefs

Die GPK-S lud die Vorsteherin des UVEK im Juni 2013 ein, zu den Umständen des Wechsels des ehemaligen Postchefs in den Verwaltungsrat einer Bank im Herbst 2012 Stellung zu nehmen. Zuvor war in den Medien bekannt geworden, dass der ehemalige Postchef bereits vor seinem Ausscheiden bei der Post geldwerte Vorleistungen für seinen neuen Arbeitsgeber erbracht hatte.

Die Kommission stellte bei der Behandlung der Stellungnahme fest, dass sowohl der Verwaltungsrat der Schweizerischen Post wie auch das UVEK zwar frühzeitig über die Wahl des Postchefs in den Verwaltungsrat der Bank, nicht aber über seine entgeltlichen Vorleistungen gegenüber der Bank in Kenntnis gesetzt worden waren. Das UVEK vertrat den Standpunkt, dass im vorliegenden Fall keine effektive Nebenbeschäftigung des ehemaligen Postchefs vorlag, da der Antritt in den Verwaltungsrat der Bank erst nach seinem Ausscheiden bei der Post erfolgt war.

Die GPK-S vertrat hingegen die Ansicht, dass grundsätzlich alle Tätigkeiten, die ausserhalb des Arbeitsverhältnisses gegen Entgelt erbracht werden, als eine Nebenbeschäftigung gelten und folglich der zuständigen Stelle gemeldet werden müssen. Die Kommission betonte die zentrale Bedeutung, welche der Meldepflicht von Nebenbeschäftigungen zukommt, um Interessenskonflikte sowie eine Minderung der Leistungsfähigkeit von Kaderangehörigen zu verhindern.

Die GPK-S forderte deshalb den Bundesrat mit Schreiben vom 9. Dezember 2013 auf, eine Präzisierung oder Ergänzung der bestehenden gesetzlichen Regelungen über Nebenbeschäftigungen in der Kaderlohnverordnung⁷⁵ zu prüfen. Dies sollte sicherstellen, dass Kaderangehörige in Zukunft der zuständigen Stelle sämtliche Nebenbeschäftigungen melden.⁷⁶ Der Bundesrat nahm mit Schreiben vom 14. Mai 2014 Stellung.

Die GPK-S stellte in ihrem abschliessenden Schreiben vom 7. Oktober 2014 mit Zufriedenheit fest, dass sich der Bundesrat der Ansicht der Kommission anschloss und die Tätigkeiten des ehemaligen Postchefs vor seinem Amtsantritt als Verwaltungsrat ebenfalls als Nebenbeschäftigung erachtete. Insofern ging sie mit dem Bundesrat einig, dass der Fall von der Kaderlohnverordnung abgedeckt sei und sich keine Anpassung der Verordnung aufdränge. Die GPK-S betonte jedoch, dass aus dem vorliegenden Fall Lehren gezogen werden müssen und forderte den Bundesrat daher auf, geeignete Massnahmen zur konsequenten Umsetzung der Meldepflicht zu

⁷⁵ Verordnung vom 19. Dez. 2003 über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (SR 172.220.12)

⁷⁶ Präzisierung der Bestimmungen über Nebenbeschäftigungen des obersten Kadern von verselbstständigten Einheiten des Bundes, Medienmitteilung der GPK-S vom 6. Nov. 2013

ergreifen. Dazu gehört laut GPK-S, dass die betroffenen Personen und Stellen (z. B. Kaderangehörige, Personalwesen) sensibilisiert und ausreichend informiert werden. Damit schloss die GPK-S das Geschäft ab.

3.5 Justizwesen und Bundesanwaltschaft

3.5.1 Probleme bei der Umsetzung von Artikel 260^{ter} des Strafgesetzbuches (Kriminelle Organisation)

Die Subkommission EJPB/BK der GPK-N wurde im Juni 2012 vom Direktor des Bundesamts für Polizei (fedpol) auf praktische Probleme bei der Umsetzung von Artikel 260^{ter} StGB zur kriminellen Organisation hingewiesen. Insbesondere die in den letzten Jahren entstandenen neuen Formen organisierter Kriminalität würden von dieser Strafbestimmung nicht erfasst. Die Bundesanwaltschaft und die Bundeskriminalpolizei bestätigten in Anhörungen durch die zuständigen Subkommissionen der GPK diese Einschätzung. Sie kritisierten, die Strafbestimmung von Artikel 260^{ter} StGB sei «für die Mafia zu klein und für kriminelle Vereinigungen zu gross». Der Bundesanwalt erläuterte der parlamentarischen Oberaufsicht auch mögliche Lösungsmodelle, die insbesondere in Richtung einer klareren gesetzlichen Unterscheidung dreier Formen von organisierten kriminellen Vereinigungen gingen.

In einer von der GPK-N eingeholten Stellungnahme vom 19. Dezember 2012 hielt der Bundesrat demgegenüber an der in seinem Bericht vom 10. Dezember 2010 gemachten Schlussfolgerung fest, wonach kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Er ortete die Probleme vielmehr bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von Bund und Kantonen prüfe denn auch die Frage einer Ausweitung der Bundeszuständigkeit auf kriminelle Vereinigungen unterhalb der Schwelle einer kriminellen Organisation.

Die beiden GPK kamen nach einer weiteren Anhörung der Bundesanwaltschaft durch die zuständigen Subkommissionen zum Schluss, das Problem sei angesichts der sich deutlich unterscheidenden Haltung des Bundesrates von jener der betroffenen Strafverfolgungsbehörden mit einer direkten gesetzgeberischen Intervention in Form einer Parlamentarischen Initiative (Pa.Iv.) an die Hand zu nehmen.

Die entsprechende Pa.Iv. wurde von der GPK-S am 31. Januar 2014 im Ständerat eingereicht.⁷⁷ Im Rahmen des gesetzgeberischen Prozesses liegt es nun zunächst an der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S), die von der GPK-S in den Grundzügen skizzierte Strafbestimmung vorzuprüfen (Art. 109 ParlG). Die GPK-S wird der RK-S im Rahmen der Vorprüfung ihre Feststellungen aus Sicht der Oberaufsicht darlegen.

⁷⁷ Pa.Iv. GPK-S «Wirksame Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität (Revision von Art. 260^{ter} StGB)» vom 31. Jan. 2014 (14.401)

3.5.2

Elektronische Empfangsbestätigung für Gerichtsurkunden: Behebung einer Gesetzeslücke

Die GPK beider Räte stiessen im Frühjahr 2013 im Rahmen ihrer jährlichen Aussprache mit dem Bundesgericht auf folgendes Problem, das aus ihrer Sicht einer raschen gesetzgeberischen Lösung bedarf:

Bis Ende 2012 nahm die Schweizerische Post mit der traditionellen Gerichtsurkunde handschriftlich unterschriebene Empfangsbestätigungen für Gerichtsurteile entgegen und stellte diese den Gerichten eingeschrieben zu. Seit 2013 wird für die postalisch zugestellte Gerichtsurkunde eine elektronische Empfangsbestätigung erstellt: Die Unterschrift des Empfängers wird auf dem Touch-Screen eines mobilen Geräts der Post als Pixelmuster erfasst und den Gerichten elektronisch oder als Ausdruck zugestellt.

Wie das Bundesgericht gegenüber den GPK ausführte, stellt dieses elektronische Pixelmuster der Unterschrift (bzw. der Ausdruck davon) keine rechtsgültige Unterschrift dar. Dies kann zu einem Beweisnotstand der Gerichte im Vollstreckungsverfahren führen, wenn der Empfang des Urteils bestritten wird. Sowohl das Bundesgericht als auch die Obergerichte der Kantone waren der Meinung, dass diese Rechtsunsicherheit im Vollstreckungsverfahren nicht hingenommen werden kann.

Der Bundesrat hingegen teilte diese Meinung nicht: Auf die schriftliche Anfrage der GPK, ob er sich des Problems bewusst sei und ob er Handlungsbedarf sehe, antwortete das UVEK im Namen des Bundesrates, es bestehe zurzeit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Die beiden GPK beschlossen, die Angelegenheit trotzdem weiterzuverfolgen, und kamen zum Schluss, dass das Problem möglicherweise im Rahmen der laufenden Revision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES)⁷⁸ gelöst werden könnte. Die Botschaft dazu legte der Bundesrat dem Parlament im Januar 2014 vor.⁷⁹ Da die Kommissionen für Rechtsfragen (RK) mit der Vorberatung dieses Geschäfts betraut sind, ersuchten die GPK die RK mit Schreiben vom 28. Februar 2014, sich dieses Problems anzunehmen und eine Lösung im Rahmen der ZertES-Revision⁸⁰ anzustreben.

3.5.3

Nachkontrolle zur Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris» und Folgen des Verzichts auf ein Polizeiaufgabengesetz des Bundes

Am 26. November 2009 veröffentlichte die GPK-S ihren Bericht betreffend die Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris».⁸¹ Darin richtete sie zwei Empfehlungen an den Bundesrat betreffend die Prüfung der Informationspolitik im Bereich der Strafverfolgungsbehörden und die Ausarbeitung eines Entwurfs eines Polizeiaufgabenge-

⁷⁸ Bundesgesetz vom 19. Dez. 2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (SR **943.03**)

⁷⁹ Botschaft vom 15. Jan. 2014 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur (ZertES) (BBl **2014** 1001)

⁸⁰ Bundesratsgeschäft «Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES. Totalrevision» vom 15. Jan. 2014 (14.015)

⁸¹ Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris», Bericht der GPK-S vom 26. Nov. 2009 (BBl **2010** 2391)

setzes (PolAG), wobei darin insbesondere die Kompetenzen der Bundeskriminalpolizei (BKP) im Rahmen der gerichtspolizeilichen Verfahren des Bundes geklärt werden sollten.

Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 24. März 2010 mit den beiden Empfehlungen der GPK-S einverstanden.⁸² Mit Schreiben vom 20. Mai 2011 orientierte die Vorsteherin des EJPD die GPK-S, dass der Bundesrat von den Ergebnissen der Vernehmlassung zum Vorentwurf des PolAG Kenntnis genommen und das EJPD beauftragt habe, bis Ende Dezember 2011 einen Antrag zum weiteren Vorgehen zu stellen. Die GPK-S teilte dem Bundesrat mit Schreiben vom 21. Juni 2011 mit, dass sie die Inspektion zur Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris» auf dieser Basis abgeschlossen habe.

Mit Medienmitteilung vom 26. Juni 2013 informierte der Bundesrat, dass er die Gesetzgebungsarbeiten am PolAG aufgrund des uneinheitlichen Vernehmlassungsergebnisses eingestellt habe. Der Bundesrat fasste diesen Beschluss, obwohl eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer das Gesetzgebungsvorhaben als solches ausdrücklich begrüsst hatte.⁸³

Im Rahmen ihrer Nachkontrolle zur Inspektion bat die GPK-S den Bundesrat mit Schreiben vom 28. Juni 2013, zur Umsetzung der beiden Empfehlungen Stellung zu nehmen. In seiner Antwort vom 4. September 2013 legte der Bundesrat dar, dass das in Aussicht gestellte Positionspapier zur Informationspolitik der Strafverfolgungsbehörden des Bundes anlässlich des halbjährlichen Treffens zwischen der Vorsteherin des EJPD und dem Präsidenten der AB-BA am 30. Juni 2011 verabschiedet worden sei. Weiter erachtete der Bundesrat auch die Empfehlung zum Entwurf eines PolAG als erfüllt, weil er im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum PolAG in den entsprechenden Erläuterungen die Frage beantwortet habe, ob und inwieweit fedpol bzw. die Einsatzgruppe «Tigris» sicherheitspolizeiliche Funktionen im Rahmen der Erfüllung gerichtspolizeilicher Aufgaben – wie namentlich Zielfahndungen und Festnahmen – wahrnehmen darf.

Die GPK-S beschloss an ihrer Sitzung vom 5. November 2013, die Nachkontrolle zur Inspektion betreffend «Tigris» abzuschliessen. Sie schlug den GPK aber vor, sich stattdessen der Problematik der Regelung der polizeilichen Aufgaben und Kompetenzen des Bundes in einem übergeordneten Rahmen anzunehmen – dies insbesondere deshalb, weil der Bundesrat vor dem Abbruch der Gesetzgebungsarbeiten verschiedentlich in Stellungnahmen zu Empfehlungen beider GPK auf die damals noch laufenden Arbeiten am PolAG verwiesen hatte.⁸⁴ Dabei hatte der Bundesrat unter anderem eine Zusammenführung der unübersichtlich in verschiedenen Erlassen verstreuten Regelungen der gerichtspolizeilichen Aufgaben und Kompeten-

⁸² Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris», Stellungnahme des Bundesrates vom 24. März 2010 zum Bericht der GPK-S vom 26. Nov. 2009 (BBl **2010** 2399)

⁸³ Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens (27. November 2009 – 15. März 2010) zum Vorentwurf zum Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes, Bundesamt für Polizei (fedpol), Oktober 2010, S. 8–9 (www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1787/Vernehmlassungsbericht_PolAG_de.pdf)

⁸⁴ So z. B. in der Stellungnahme vom 28. Nov. 2007 zur Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes (BBl **2008** 2081, hier 2091), in der Stellungnahme vom 24. März 2010 zur Überprüfung der Einsatzgruppe «Tigris» (BBl **2010** 2399, hier 2401) sowie in der Stellungnahme vom 26. Jan. 2011 zur Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung (BBl **2011** 1989, hier 1999)

zen polizeilicher Organe des Bundes sowie die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen in Aussicht gestellt.

Die GPK-S stellte dem Bundesrat mit Schreiben vom 27. Juni 2014 sechs Fragen zu den Konsequenzen seines Verzichts, dem Parlament eine Botschaft und einen Entwurf eines PolAG vorzulegen. Der Bundesrat bekräftigte in seiner Stellungnahme vom 19. September 2014, dass zurzeit keine hinreichende politische Unterstützung für eine umfassende Kodifikation der polizeilichen Aufgaben des Bundes in einem PolAG vorhanden sei. Im Weiteren hielt der Bundesrat an seiner bereits in der Stellungnahme vom 28. November 2007 dargelegten Auffassung fest, wonach der Einsatz von Vertrauenspersonen durch die BKP nicht zwingend einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfe:⁸⁵ Vertrauenspersonen würden nicht in einem solchen Umfang in die Persönlichkeitsrechte verdächtigter Personen eingreifen, als dass eine gesetzliche Grundlage nötig wäre, die über die bestehende interne Weisung der Direktion von fedpol hinausgeht.

Die GPK antworteten dem Bundesrat mit Schreiben vom 30. Januar 2015, dass sie die Zusammenführung der polizeirechtlichen Regelungen des Bundes weiterhin für sinnvoll erachten, insbesondere um der rechtssystematischen Zersplitterung in diesem Bereich Abhilfe zu schaffen. Eine Chance, um die bestehenden Aufgaben und Kompetenzen polizeilicher Organe des Bundes zusammenzuführen, böte sich beispielsweise in jenem Teil des Bundesgesetzes über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), der nach der voraussichtlichen Verabschiedung des neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) als punktuelles – leider lückenhaftes – PolAG zurückbleiben wird. Im Rahmen einer solchen Gesamtkodifikation könnte nach Ansicht der GPK auch eine formell-gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen geschaffen werden. Allerdings zeigten sich die GPK insofern mit der Beurteilung des Bundesrates einverstanden, als dass die heutige Rechtslage eine solche Zusammenführung der polizeilichen Aufgaben und Kompetenzen des Bundes nicht zwingend verlangt. Die GPK verzichteten deshalb auf eine nachmalige Aufforderung und beschlossen, ihre Arbeiten zu den Folgen des Verzichts auf ein PolAG abzuschliessen.

3.6 Sicherheit

3.6.1 Armeelogistik: Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates

Die Subkommission EDA/VBS der GPK-N führte am 10. Oktober 2012 im Rahmen ihrer regulären Obergaufsichtstätigkeit einen Dienststellenbesuch beim Armeelogistikcenter Grolley durch.⁸⁶ Am 14. Februar 2013 wurde die GPK-N durch ein Schreiben der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (SiK-N) auf verschiedene Mängel in der Armeelogistik und insbesondere bei der Materialübergabe hingewiesen. Die SiK-N ersuchte die GPK-N, eine Untersuchung einzuleiten,

⁸⁵ Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes, Stellungnahme des Bundesrates vom 28. November 2007 zum Bericht der GPK-N vom 5. Sept. 2007 (BBl **2008** 2081, hier 2090)

⁸⁶ Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Ziff. 3.6.6 (BBl **2013** 3513, hier 3567)

bei der insbesondere geprüft werden sollte, wie zufrieden die Nutzer mit den Leistungen der Armeelogistik sind.

Die GPK-N traf daraufhin verschiedene Abklärungen: Weil die Logistik bzw. die Logistikbasis der Armee (LBA) bereits Gegenstand von zahlreichen Studien und Berichten bildete, forderte sie in einem ersten Schritt die bereits bestehenden Aufsichtsberichte zur Armeelogistik vom VBS und von der EFK ein. Zugleich verlangte sie vom VBS Informationen zu dessen Erhebungen zur Zufriedenheit der Nutzer mit den Dienstleistungen der LBA sowie Fragebogen und Checklisten, welche die LBA im Rahmen ihres internen Leistungscontrollings verwendet. Ausserdem erhielt sie ein Positionspapier der Schweizerischen Offiziersgesellschaft zur Weiterentwicklung der Armee (WEA), welches auch die Armeelogistik thematisiert.

Nach der Auswertung dieser Dokumente hörte die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-N das Inspektorat VBS und den Chef der LBA an, um weitere Erläuterungen zu den Inspektionsberichten und ihren Konsequenzen zu erhalten und offene Fragen zu klären.

Die analysierten Berichte, die Umfragen zur Zufriedenheit der Truppe mit den Dienstleistungen der LBA und die Ausführungen der angehörten Personen zeigten aus Sicht der GPK-N, dass keine grundsätzlichen Probleme mit der Materialübergabe an die Truppe bestehen und dass Letztere heute mit den Leistungen der LBA sehr zufrieden ist. Die GPK-N kam daher zum Schluss, dass die Probleme in der Armeelogistik mittlerweile behoben oder wesentlich entschärft werden konnten. Sie erkannte keinen Handlungsbedarf und wird sich nicht weiter mit dem Thema Armeelogistik befassen.

Diese Feststellungen teilte die GPK-N mit Schreiben vom 7. April 2014 sowohl der SiK-N und als auch dem Vorsteher des VBS mit. In ihrem Brief an den Vorsteher des VBS wies sie aber auch darauf hin, dass die erzielten Fortschritte ihrer Ansicht nach bei einem erneuten Personalabbau in der LBA stark gefährdet wären, so dass bis auf weiteres auf einen Personalabbau in der LBA verzichtet werden sollte.

3.6.2 Teilnahme an Wiederholungskursen unter falschem Namen

Die GPK-N hatte am 8. Mai 2012 ihren Bericht an den Bundesrat zur Teilnahme an Wiederholungskursen (WK) unter falschem Namen verabschiedet.⁸⁷ Darin war sie zum Schluss gekommen, dass die Armee aus Sicherheitsgründen in der Lage sein muss, die Identität der WK-Teilnehmer zumindest bei besonders risikoreichen Konstellationen zu überprüfen. Eine solche Situation liegt beispielsweise dann vor, wenn ein Armeeangehöriger seinen WK in einer anderen Formation absolviert und ihn die Dienstkameraden bzw. Kaderangehörigen nicht kennen. Da der Chef der Armee bereits Verbesserungsmassnahmen angekündigt hatte, sah die GPK-N vor-derhand aber keinen Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht. Sie beschloss jedoch, die Entwicklung in diesem Bereich aufmerksam zu verfolgen und sich im darauffolgenden Jahr wieder nach dem Stand der Dinge zu erkundigen.⁸⁸ Im

⁸⁷ Teilnahme an Wiederholungskursen unter falschem Namen, Bericht der GPK-N vom 8. Mai 2012 (BBl **2012** 8111)

⁸⁸ Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Ziff. 3.6.1 (BBl **2013** 3513, hier 3563)

Januar 2013 verlangte die GPK-N daher vom Bundesrat einen Bericht über die aktuelle Situation.

Der Stellungnahme des Bundesrates vom März 2013 war zu entnehmen, dass seit 2012 bei Dienstbeginn flächendeckend eine Identifikation der Militärdienstleistenden anhand eines zivilen Ausweises (Pass, Identitätskarte oder Führerausweis) erfolgt. Falls ein Dienstleistender keinen Ausweis vorweisen kann und ihn die Vorgesetzten oder Kameraden nicht identifizieren können, muss die Identität anhand weiterer Merkmale (z. B. Erkennungsmarke, Waffennummer oder Nummer der Schuhe gemäss Eintrag im Dienstbüchlein) geprüft werden. Zudem muss der betroffene Armeeeingehörige bei nächster Gelegenheit, z. B. nach dem Wochenendurlaub, einen amtlichen Ausweis vorlegen. Weil es ausserdem vereinzelt vorgekommen war, dass die ausserdienstliche Schiesspflicht unter falschem Namen erfüllt wurde, ist seit dem 1. Januar 2012 auch eine Ausweispflicht für das Schiesswesen in der revidierten Schiessverordnung des VBS⁸⁹ verankert.

Gemäss dem Bericht des Bundesrates kann mit den genannten Massnahmen das Risiko einer Dienstleistung durch Dritte auf ein vertretbares Minimum reduziert werden, ohne dass dabei für die Truppe ein unverhältnismässiger Aufwand entsteht.

Um zu einigen Punkten des bundesrätlichen Berichts noch detailliertere Informationen zu erhalten, hörte die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-N im April 2013 den Chef der Armee an. Danach kam sie zum Schluss, dass die getroffenen Massnahmen in die richtige Richtung gehen. In einem Brief an den Vorsteher des VBS verlangte sie allerdings noch zusätzliche Informationen zu einer allfälligen Verankerung der Ausweispflicht im Dienstreglement, zu den allgemeinen Rechtsgrundlagen für die Identifizierung von militärdienstpflichtigen Personen und zum Stand der Arbeiten im Zusammenhang mit der Einführung eines Dienstbüchleins in Kreditkartenformat.

In seiner Antwort vom September 2013 informierte das VBS die GPK-N, dass sich die Ausweispflicht für Militärdienstleistende bislang auf Bestimmungen im Reglement «Bereitschaft der Armee» sowie in der Dokumentation «Der Einheitskommandant» stützt. Zusätzlich regeln die Weisungen über das Ausweiswesen im VBS, welche seit dem 1. Mai 2013 in Kraft sind, die Identifikation beim Zutritt zu militärischen Objekten und Einrichtungen sowie zu militärisch bewachten Gebieten und militärischen Anlagen. Die grundsätzliche Verankerung der Ausweispflicht im Dienstreglement der Armee gestützt auf Artikel 28 Absatz 3 des Militärgesetzes (MG)⁹⁰ soll erst erfolgen, wenn dieses aufgrund der laufenden Revisionen in Zusammenhang mit der WEA angepasst wird. Auch das Projekt zur Einführung eines Dienstbüchleins im Kreditkartenformat, das eine eindeutige Identifizierung der Militärdienstleistenden ermöglichen könnte, wurde vorerhand zurückgestellt bzw. soll erst nach der Umsetzung der WEA weiterverfolgt werden.

Die GPK-N zeigte sich mit dieser Antwort weitgehend zufrieden. Allerdings war es für sie nicht nachvollziehbar, dass die Verankerung der Ausweispflicht für Armeeeingehörige im Dienstreglement der Armee erst im Rahmen der Revision des Reglements in Zusammenhang mit der WEA erfolgen sollte. Aus diesem Grund beschloss die GPK-N, den Bundesrat noch einmal zum Handeln aufzufordern: Sie richtete im

⁸⁹ Art. 25 Abs. 2 und 3 der Verordnung des VBS vom 11. Dez. 2003 über das Schiesswesen ausser Dienst (SR **512.311**)

⁹⁰ Bundesgesetz vom 3. Febr. 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (SR **510.10**)

Juli 2014 ein Schreiben an den Bundesrat und verlangte von diesem, sobald wie möglich für eine Verankerung der Ausweispflicht im Dienstreglement zu sorgen. Zudem betonte sie, dass sie es aus Sicherheitsgründen als sehr wichtig erachtet, dass die Armee wie angekündigt tatsächlich zu Beginn jeder Rekrutenschule und jedes WK eine Identitätskontrolle durchführt. Sie teilte dem Bundesrat ausserdem mit, dass für die GPK-N mit diesem Schreiben die Nachkontrolle und das Dossier abgeschlossen sind.

3.6.3 Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen

Die ZAS⁹¹ hatte im Dezember 2010 Unregelmässigkeiten bei Abrechnungen von Erwerbsersatz für freiwillige Militärdienstleistungen festgestellt. Daraufhin leiteten das VBS und das EDI verschiedene interne Untersuchungen zur Klärung der Situation ein. Ab Frühling 2011 begleitete die GPK-S diese Untersuchungen unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht,⁹² insbesondere um beurteilen zu können, ob weitere Massnahmen getroffen werden müssen, um solche Vorkommnisse künftig zu verhindern. Nach Abschluss ihrer Arbeiten verabschiedete sie am 28. Juni 2013 einen Bericht mit Empfehlungen zuhanden des Bundesrates, der am 1. Juli 2013 veröffentlicht wurde.⁹³

In diesem Bericht, welcher sich auch auf die Ergebnisse der von der Verwaltung durchgeführten Untersuchungen stützte, kam die GPK-S zum Schluss, dass die Militärverwaltung über Jahre hinweg in grossem Masse freiwillige Militärdienstleistungen missbräuchlich in Anspruch genommen hat, um zulasten der Erwerbsersatzordnung (EO) Personalkosten einzusparen.⁹⁴ Als Entschädigung für zu Unrecht bezogene Vergütungen hatte der Bereich Verteidigung des VBS dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) bereits im Dezember 2011 vier Millionen Franken zurückerstattet.⁹⁵

Die GPK-S begrüsst es in ihrem Bericht, dass aufgrund der Schlussfolgerungen der Administrativuntersuchungen des VBS und des EDI bereits langfristige Verbesserungsmassnahmen getroffen worden waren. Dazu zählt insbesondere die Revision der Verordnung über die Militärdienstpflcht (MDV)⁹⁶, die seit dem 1. Juli 2012 präzisere Bedingungen für die Zulassung zu einer freiwilligen Militärdienstleistung sowie für deren Höchstdauer enthält. Ausserdem nahm sie mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass sich der Bereich Verteidigung und das BSV in einer ergänzenden Untersuchung auch mit der Finanzierung von Tätigkeiten der Armee, die vorab der Sportförderung dienen, über die EO befasst haben.

⁹¹ Organisationseinheit der EFV mit Sitz in Genf

⁹² Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Ziff. 3.6.3 (BBl **2013** 3513, hier 3565)

⁹³ Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen, Bericht der GPK-S vom 28. Juni 2013 (BBl **2013** 8749)

⁹⁴ Im Gegensatz zu den bereits 2006 entdeckten Unregelmässigkeiten im Bereich Zivilschutz, die auch die Kantone und die Gemeinde betrafen, sind in dieser Angelegenheit nur die Bundesbehörden betroffen.

⁹⁵ Diese Zahlung war, gestützt auf die Schlussfolgerungen der Administrativuntersuchung, welche von einem externen Untersuchungsbeauftragten im Auftrag des VBS durchgeführt worden war, vom VBS und vom EDI gemeinsam festgelegt worden.

⁹⁶ Verordnung vom 19. Nov. 2003 über die Militärdienstpflcht (SR **512.21**)

Der Bericht der GPK-S hielt aber auch fest, dass in Bezug auf die Sportförderung über die EO noch verschiedene Punkte geklärt werden müssen. Sie kritisierte ausserdem die schwerwiegenden Mängel in der Datenqualität und hielt als wesentliche Erkenntnis fest, dass die extensive Inanspruchnahme von freiwilligen Militärdienstleistungen offensichtlich in grossem Masse und über mehrere Jahre hinweg praktiziert wurde, ohne dass sich eine Aufsichtsinstanz eingeschaltet hätte oder die oberen Führungsstellen der Armee und des VBS eingeschritten wären.

Vor diesem Hintergrund forderte sie den Bundesrat auf, neben den bereits eingeleiteten Massnahmen zusätzliche Schritte zu veranlassen, um solche Unregelmässigkeiten in Zukunft zu verhindern. Insbesondere erwartete sie vom Bundesrat, dass er das Aufsichtssystem im Bereich der freiwilligen Militärdienstleistungen eingehend überprüft. Zudem sollte er dafür sorgen, dass die beiden betroffenen Departemente weitere Anstrengungen unternehmen, um die Datenqualität zu verbessern, so dass sich allfällige Unregelmässigkeiten frühzeitig erkennen lassen. Schliesslich sollte der Bundesrat prüfen, ob es sachgerecht ist, weiterhin EO-Entschädigungen für Tätigkeiten der Armee zu zahlen, die vorab der Sportförderung dienen.

Der Bundesrat nahm zu diesen Empfehlungen im September 2013 Stellung. Aus Sicht der Kommission zeigte die Stellungnahme insgesamt, dass der Bundesrat weitere zweckmässige Massnahmen getroffen hat, um künftig Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen zu verhindern. Sie begrüsst insbesondere die Massnahmen zur Verbesserung des Aufsichtssystems und der Datenqualität. Auch in Bezug auf die gesetzgeberischen Verbesserungsmassnahmen zeigte sich die Kommission weitgehend zufrieden.

Weil im Bericht des Bundesrates aber auch einzelne Fragen offen blieben, verlangte die GPK-S vom Bundesrat ergänzende Auskünfte: Insbesondere interessierte es sie, ob der Bundesrat im Rahmen der nächsten Militärgesetz-Revision auf eine Änderung des Erwerbsersatzgesetzes (EOG)⁹⁷ hinwirken will, um die Möglichkeit zu schaffen, gewisse Dienstleistungen zu besolden, ohne sie mit einem Erwerbsersatz zu entschädigen. Zudem erwartete sie vom Bundesrat genauere Informationen darüber, bis wann und wie das Sportförderungsgesetz revidiert werden soll, um eine klare Rechtsgrundlage für die Spitzensportförderung im Rahmen der Armee zu schaffen.

Weil sich inzwischen auch gezeigt hatte, dass bestimmte gesetzgeberische Massnahmen unerwünschte Wirkungen mit sich brachten – konkret konnten die Armee- und Stabsteile aufgrund der seit 2013 geltenden Dienstageobergrenze nicht mehr genügend Offiziere (Spezialisten) aufbieten –, bat sie den Bundesrat zudem, zu prüfen, welche Massnahmen zur Behebung dieser Probleme getroffen wurden.

Nach der Auswertung der Stellungnahme des Bundesrates vom Juni 2014 verlangte die GPK-S schliesslich noch eine ergänzende Information vom VBS in Bezug auf die Schaffung einer Schnittstelle zwischen dem Personalinformationssystem der Armee (PISA) und der ZAS.

Auf der Basis der erhaltenen Informationen kam die Kommission zum Schluss, dass für sie kein weiterer Handlungsbedarf besteht: Der Bundesrat hat aus Sicht der GPK-S inzwischen zweckmässige Massnahmen getroffen, um künftig Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen zu verhindern.

⁹⁷ Bundesgesetz vom 25. Sept. 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (SR **834.1**)

Er hat ausserdem auch bereits auf die oben erwähnte, unerwünschte Wirkung reagiert und die gesetzliche Grundlage bzw. die Bestimmungen zur Diensttageobergrenze angepasst. Somit konnte die GPK-S ihre Abklärungen beenden.

3.7 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur

3.7.1 Aufsichtseingabe betreffend die Umnutzung des Flugplatzes Dübendorf

Am 7. Oktober 2014 reichten die Stadt Dübendorf, die Gemeinde Volketswil und die Gemeinde Wangen-Brüttisellen eine Aufsichtseingabe bei den GPK ein. Sie kritisierten in ihrer Eingabe das Vorgehen des Bundesrates im Zusammenhang mit der Umnutzung des Flugplatzes Dübendorf.⁹⁸ Insbesondere bemängelten die Aufsichtseingaber, dass die Anliegergemeinden vom Bundesrat zu wenig ins Verfahren einbezogen und ungenügend informiert wurden. Sie ersuchten die GPK unter anderem, den Bundesrat anzuweisen, auf die zivil-aviatische Nutzung des Flugplatzes zu verzichten und die betroffenen Gemeinden stärker in die Planung einzubeziehen. Weiter verlangten sie, dass ihnen vom Bundesrat unverzüglich Einsicht in sämtliche relevanten Akten gewährt wird.

Die Aufsichtseingabe wurde von der GPK-N auf einen Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht untersucht. Sie liess sich hierzu an einer Sitzung von der Vorsteherin des UVEK und einem Vertreter des BAZL über das laufende Verfahren zur Umnutzung des Flughafens Dübendorf informieren.

Die GPK-N stellte fest, dass der Bundesrat bis zu jenem Zeitpunkt lediglich das Nutzungskonzept verabschiedet und die Aufnahme von Vertragsverhandlungen zwischen dem Bund und der Flugplatz Dübendorf AG beschlossen hatte. Die von den Aufsichtseingabern geforderte Möglichkeit, ihre Interessen vorzubringen und geltend zu machen, wird im Rahmen des Sachplanverfahrens und der Erteilung der Betriebsbewilligung, des Betriebsreglements und der Plangenehmigungen bestehen. Weiter nahm die Kommission zur Kenntnis, dass der Bundesrat die betroffenen Gemeinden – trotz fehlender Parteirechte derselben – bereits weitgehend informiert und die verlangten Dokumente auf der Webseite des BAZL veröffentlicht hatte. Die GPK-N kam daher zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht bestand.

In ihrem Schreiben an die Aufsichtseingaber vom 24. November 2014 hielt die GPK-N zudem allgemein fest, dass sich die parlamentarische Oberaufsicht in der Regel auf die nachträgliche Kontrolle des Verwaltungshandelns konzentriert und dass sie in einem laufenden Verfahren wie dem vorliegenden eingeschränkt ist. Das Prinzip der Gewaltenteilung und das daraus resultierende Gebot der klaren Trennung der Verantwortlichkeiten stehen einer Einmischung der Legislative in laufende Verfahren der Exekutive entgegen. Eine Intervention der GPK liesse sich nur rechtfertigen, wenn besondere Umstände vorliegen würden, namentlich wenn qualifizier- te Hinweise auf grobe Verletzungen von elementaren Verfahrensgrundsätzen bestünden. Aufgrund der ihr vorliegenden Informationen stellte die GPK-N jedoch im vorliegenden Fall keine solchen Verfahrensfehler fest.

⁹⁸ Dübendorf: Innovationspark und ziviles Flugfeld mit Bundesbasis, Medienmitteilung des Bundesrates vom 3. Sept. 2014

4 Staatsschutz und Nachrichtendienste

4.1 Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel

4.1.1 Zuständigkeit und Informationsrechte

Die GPDel überwacht im Rahmen der parlamentarischen Obergangsbehörde die Aktivitäten des Bundes im Bereich des zivilen und militärischen Nachrichtendienstes. Konkret beaufsichtigt die GPDel den zivilen Nachrichtendienst des Bundes (NDB), welcher für den Inlandnachrichtendienst (Staatsschutz) und den Auslandnachrichtendienst zuständig ist. Die GPDel kontrolliert auch die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten der Armee, insbesondere diejenigen des Militärischen Nachrichtendienstes (MND). Die gerichtspolizeilichen Verfahren der BA im Bereich des Staatsschutzes sind ebenfalls Gegenstand der Obergangsbehörde durch die GPDel.

Die GPDel ist ein ständiger Ausschuss der beiden GPK der eidgenössischen Räte, in dem auch eine Nichtregierungspartei vertreten ist. Sie setzt sich aus je drei Mitgliedern der GPK-N und der GPK-S zusammen. Die GPDel konstituiert sich selbst (Art. 53 Abs. 1 ParlG) und wählt ihr Präsidium in der Regel für zwei Jahre.

Die GPDel verfügt zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben über besonders weitreichende Informationsrechte (Art. 169 Abs. 2 BV; Art. 154 ParlG): Sie hat das Recht auf Herausgabe von Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert werden. Weiter erhält die GPDel laufend die Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte. Sie kann ausserdem die Protokolle der Bundesratssitzungen herausverlangen.

Ebenso wie die GPK legt auch die GPDel den Schwerpunkt ihrer Kontrolltätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Ihre Obergangsbehörde versteht die GPDel in erster Linie als Kontrolle darüber, wie die Exekutive ihre Aufsicht wahrnimmt. Der Bundesrat – und nicht das Parlament – trägt letztlich die Verantwortung für die Tätigkeit der Nachrichtendienste. So prüft die Delegation insbesondere, ob der Bundesrat und das zuständige Departement ihre gesetzlich vorgeschriebene Führungs- und Aufsichtsfunktion korrekt wahrnehmen.

Gemäss dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)⁹⁹ unterbreitet das VBS dem Bundesrat jährlich die Beobachtungsliste zur Genehmigung und bringt sie danach der GPDel zur Kenntnis (Art. 11 Abs. 7 BWIS). Die GPDel kontrolliert, ob die Organisationen und Gruppierungen, die auf der Liste geführt werden, den gesetzlichen Vorgaben entsprechen.

Die GPDel nimmt auch jedes Jahr eine Liste mit den nachrichtendienstlichen Operationen zur Kenntnis, die der NDB gemäss Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung über den NDB (V-NDB)¹⁰⁰ zuhanden des Vorstehers des VBS und der Aufsichtsorgane zu erstellen hat (vgl. Ziff. 4.1.2).

Weiter verlangen Artikel 12 Absatz 2 V-NDB und Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über den Nachrichtendienst der Armee (V-NDA)¹⁰¹, dass der Bundesrat allen

⁹⁹ Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)

¹⁰⁰ Verordnung vom 4. Dez. 2009 über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB; SR 121.1)

¹⁰¹ Verordnung vom 4. Dez. 2009 über den Nachrichtendienst der Armee (V-NDA; SR 510.291)

Auslandskontakten von NDB und MND zustimmt. Nach ihrer Genehmigung durch den Bundesrat nimmt auch die GPDel die Liste zur Kenntnis.

Die Behandlung der Liste der Auslandskontakte im Bundesrat wird in der Regel vom Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) vorbereitet. Der SiA befasste sich dieses Jahr vertieft mit der Frage, wie das VBS Nutzen, Aufwand und Risiken der Kontakte zu einzelnen Diensten auf der Liste ausweist. Thema war auch die korrekte Einordnung der Kontakte gemäss den Kategorien, welche die Intensität der Zusammenarbeit definieren. Die Diskussion innerhalb des SiA zog sich über mehrere Sitzungen hinweg, weshalb der Bundesrat die Auslandskontakte erst im September 2014 genehmigen konnte. Als die GPDel die Auslandskontakte der Nachrichtendienste behandelte, begrüsst sie das Resultat der Arbeiten des SiA.

Nach Artikel 8 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG)¹⁰² in Verbindung mit Artikel 26 Absatz 2 BWIS und nach Artikel 99 Absatz 3 Buchstabe c MG hat der Bundesrat zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem NDB bzw. dem MND und ausländischen Partnern zu genehmigen. Im Nachgang zu den Enthüllungen von Edward Snowden hatte die GPDel bereits im Jahr 2013 verschiedene Auskünfte zu den Vereinbarungen des NDB mit ausländischen Diensten eingeholt.

Im Jahr 2014 stand für die GPDel die Frage im Vordergrund, wann die rechtliche Voraussetzung erfüllt ist, dass eine solche Vereinbarung dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden muss. Aufgrund von Abklärungen der Nachrichtendienstlichen Aufsicht (ND-Aufsicht) beschloss der Vorsteher des VBS zudem eine Überprüfung aller Vereinbarungen, die zwischen dem NDB und ausländischen Stellen in Kraft sind.

Artikel 8 ZNDG in Verbindung mit Artikel 26 Absatz 1 BWIS sowie Artikel 99 Absatz 5 MG sehen vor, dass das VBS eine Verwaltungskontrolle über den zivilen und den militärischen Nachrichtendienst einrichtet und dafür jährlich einen Kontrollplan erlässt. Dieser Kontrollplan ist mit der Tätigkeit der GPDel abzustimmen.

Die Kompetenzen der VBS-internen ND-Aufsicht hat der Bundesrat in Artikel 32 ff. V-NDB geregelt. Gestützt auf den vom Departementsvorsteher genehmigten Kontrollplan hat die ND-Aufsicht im Jahr 2013 fünf Inspektionen durchgeführt, welche die GPDel im Verlauf des Jahres 2014 mit der ND-Aufsicht besprach.

Im Mai 2014 prüfte die GPDel zudem den Rechenschaftsbericht der interdepartemental zusammengesetzten und unabhängigen Kontrollinstanz (UKI), welche nach Artikel 4b ZNDG die Rechtmässigkeit der Funkaufklärung kontrolliert. Die UKI informierte die GPDel, wie die von Artikel 4a Absatz 4 Buchstabe b ZNDG verlangte Anonymisierung von erfassten Kommunikationen in der Praxis erfolgt. Dazu hatte das Zentrum für Elektronische Operationen (ZEO) im Juli 2013 eine Richtlinie erlassen, die insbesondere regelte, wann Personen im Inland ausnahmsweise gestützt auf Artikel 4b Absatz 5 ZNDG nicht anonymisiert werden müssen. Das Verfahren sieht vor, dass der NDB die Aufhebung der Anonymisierung beantragen kann.

Anfang Juli 2014 besuchte ausserdem eine Abordnung der GPDel verschiedene Anlagen des ZEO. Die Parlamentarier erhielten dabei einen direkten Einblick in die

¹⁰² Bundesgesetz vom 3. Okt. 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG; SR 121)

technischen Anlagen, die rigorosen Sicherheitsmassnahmen und den Arbeitsalltag der Personen, welche die erfassten Kommunikationen auswerten.

Im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die BA trifft sich die GPDel seit 2011 einmal jährlich mit einer Abordnung AB-BA. Für das Treffen im Juni 2014 hatte die AB-BA einen Bericht für die GPDel mit besonderen Feststellungen zum Staatsschutzbereich und zu Schnittstellen zwischen dem Nachrichtendienst und den Strafverfolgungsbehörden verfasst, den sie mit der GPDel besprach. Die GPDel informiert ihrerseits jeweils die AB-BA, wenn sie die BA zu einer Anhörung einlädt.

So liess sich die GPDel ebenfalls im Juni 2014 über die ersten Erkenntnisse des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens informieren, das die BA im März 2014 aufgrund eines Hinweises des NDB gegen irakische Staatsangehörige, die der Vorbereitung eines Anschlags in der Schweiz verdächtigt wurden, eröffnet hatte. Im September und November 2014 berichtete die BA erneut über den Stand des Verfahrens.

Die Kontrolle darüber, ob die Aufsichtsorgane und Aufsichtsprozesse vorschriftsgemäss und wirksam funktionieren, macht den grössten Teil der Arbeit der GPDel aus. Im Nachgang zu ihren Inspektionen beanspruchen auch die dazugehörenden Nachkontrollen (vgl. Ziff. 4.2 und 4.3) die Zeit der GPDel. Im Berichtsjahr gab überdies die Affäre Giroud (vgl. Ziff. 4.4) zu verschiedenen Abklärungen Anlass.

4.1.2 Aufsicht über die Operationen des NDB

Artikel 24 Absatz 5 V-NDB regelt die VBS-interne Aufsicht über die Operationen des NDB im In- und Ausland. Die Bestimmung verlangt, dass der NDB mindestens jährlich die Angemessenheit der Weiterführung der einzelnen Operationen beurteilt und dies schriftlich zuhänden des Vorstehers des VBS und der Aufsichtsorgane festhält. Überdies ist nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe c V-NDB eine Operation einzustellen, wenn innert zweier Jahre keine zusätzlichen sicherheitsrelevanten Erkenntnisse gewonnen werden können.

Um diesen Auftrag zu erfüllen, beschreibt der NDB jedes Jahr in einem Bericht die eingestellten, neu begonnenen und weiterhin laufenden Operationen in allgemeiner Form. Bevor die GPDel diese Zusammenstellung zur Kenntnis nimmt, geht diese an den Vorsteher des VBS, der letztlich die politische Verantwortung für die Operationen trägt, die der NDB im In- und Ausland durchführt.

Als parlamentarische Oberaufsicht hat die GPDel an erster Stelle zu kontrollieren, ob und wie die vorgeschriebene Beurteilung NDB-intern durchgeführt und dem Vorsteher des VBS zur Kenntnis gebracht wurde. Zu diesem Zweck pflegt die GPDel mit dem NDB einzelne Operationen mündlich zu besprechen. Letztlich geht es aber nicht darum, dass die GPDel operative Details oder sogar die Namen von Quellen erfährt. Die Oberaufsicht muss aber nachvollziehen können, ob die Aufsicht über die Operationen dienstintern gewährleistet ist.

So muss sichergestellt sein, dass keine der Operationen das schweizerische Recht verletzt oder umgeht. Die Risiken für die betroffenen Mitarbeitenden und ihre Quellen müssen verstanden und bei den Entscheiden zur Eröffnung und Weiterführung einer Operation berücksichtigt werden. Die Risiken sollten zudem in einem vertretbaren Verhältnis zum erwarteten oder erzielten Informationsgewinn stehen. Die GPDel achtet auch darauf, ob bei der Durchführung einer Operation die übergeord-

neten Landesinteressen im Auge behalten und mögliche Zielkonflikte rechtzeitig vermieden werden.

Für die GPDel stellt sich deshalb die Frage, ob die Berichterstattung zu den Operationen in der heutigen Form den Vorsteher des VBS effektiv in die Lage versetzt, problematische Operationen rechtzeitig zu erkennen. Dazu müsste der NDB dem Vorsteher des VBS anhand von definierten Kriterien eine Beurteilung für jede Operation vorlegen. Im Zentrum der Beurteilung müssten dann weniger die Details der Operationen als die mit ihnen verbundenen operativen, rechtlichen und politischen Risiken stehen. Wie Abklärungen der ND-Aufsicht ergeben haben, fehlen dem NDB heute die Kriterien für eine solche systematische Beurteilung.

Als Folge der Affäre Giroud (vgl. Ziff. 4.4) hat der Vorsteher des VBS am 7. Juli 2014 die ND-Aufsicht mit der Analyse beauftragt, wie der NDB seine Quellen rekrutiert, führt und systematisch beurteilt. Die GPDel betrachtet dies als weiteren Hinweis, dass die jährliche Berichterstattung des NDB über die Operationen nach Artikel 24 Absatz 5 V-NDB verbesserungsfähig ist.

4.1.3 Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage

In ihrer Jahresplanung sieht die GPDel jeweils im Frühjahr und im Herbst eine Aussprache mit dem Vorsteher des VBS vor. Bei diesen Treffen stehen in der Regel konkrete Probleme und Fragen der Aufsicht über den NDB und den MND im Vordergrund. Die GPDel nutzt bei diesen Treffen überdies die Gelegenheit, sich vom Vorsteher des VBS über die sicherheitspolitische Lage im In- und Ausland informieren zu lassen. Diese Praxis geht bereits auf das Jahr 1992 zurück, in welchem die Delegation ihre Arbeit aufgenommen hatte. Vor der Zusammenlegung der zivilen Nachrichtendienste im VBS waren es jeweils die Vorsteher des EJPD und des VBS gewesen, die eine separate Lagebeurteilung zum In- und Ausland abgaben.

Im Berichtsjahr war das Interesse der GPDel auf die Entwicklung der Krise in der Ukraine und die Terrorismusbedrohung im Inland und Ausland gerichtet. Nachdem die GPDel im Mai 2014 mit dem Vorsteher des VBS über die Erkenntnisse des NDB zu den sogenannten Dschihadreisenden gesprochen hatte, bat sie den NDB um eine detaillierte Präsentation seiner Erkenntnisse und seiner Arbeitsweise.

In seinem jährlichen Lagebericht vom Februar 2014 hatte der NDB von rund 40 Dschihadreisenden gesprochen, die sich seit 2001 aus der Schweiz in verschiedene Konfliktregionen begeben hatten. Von den rund 15 Dschihadreisenden in Richtung Syrien seien jedoch fast alle Fälle nach nachrichtendienstlichen Kriterien unbestätigt. Bei der öffentlichen Präsentation des Lageberichts am 5. Mai 2014 präziserte der NDB, dass von der Gesamtzahl der 40 Fälle deren 13 bestätigt seien.

Im Juni 2014 hörte die GPDel verschiedene Terrorismusfachleute des NDB an. Die Delegation erfuhr, dass der NDB zu den Dschihadreisenden eine laufend aktualisierte Übersicht führt. Auf dieser Liste werden Personen geführt, die dem Profil eines radikalen Islamisten entsprechen und seit 2001 eine Reise in Richtung eines Dschihadgebietes unternommen haben.

Mit Bezug auf diese Personen versucht der NDB dann herauszufinden, ob ihre Reise innerhalb des Ziellandes in ein Konfliktgebiet führte und mit welcher Absicht sie erfolgte. Zu beurteilen ist auch, ob die Person dort für Terrorakte ausgebildet wurde,

sich an Kämpfen beteiligte oder terroristische Gruppierungen logistisch unterstützt hat.

Ob ein Fall als bestätigt gelten kann, hängt davon ab, ob der NDB die notwendigen Informationen besitzt, um die obenstehenden Fragen mit ausreichender Gewissheit bejahen zu können. Als bestätigte Dschihadreisende gelten beispielsweise Personen, die nachweislich im Kampf ums Leben gekommen sind. Bei unbestätigten Fällen kann es hingegen sein, dass der NDB zwar einen Hinweis auf einen Dschihadreisenden hat, aber seine Personalien nicht oder nur unvollständig kennt. Unbestätigte Fälle, deren Absichten und Handlungen sich als ungefährlich erweisen, können wieder von der Liste gestrichen werden.

Im Oktober 2014 liess sich die GPDel vom Vorsteher des VBS über die sicherheitspolitischen Konsequenzen informieren, die sich aus den militärischen und propagandistischen Erfolgen der Terrorgruppierung ergaben, die Ende Juni 2014 in Gebieten Syriens und Irak unter der Bezeichnung «Islamischer Staat» das Kalifat ausgerufen hatte. Weiter besprach die GPDel mit dem Vorsteher des VBS die Verordnung¹⁰³ über das Verbot der Gruppierung «Islamischer Staat» und verwandter Organisationen, die der Bundesrat am 8. Oktober 2014 erlassen hatte.

Zum Konflikt in der Ukraine liess sich die GPDel vom Vorsteher des VBS über die längerfristigen Ziele der involvierten Akteure informieren. Der Chef des MND präsentierte die Erkenntnisse, die aus dem Konflikt aus militärischer Sicht zu ziehen waren.

4.2 Nachkontrolle zur ISIS-Inspektion der GPDel

In ihrem Inspektionsbericht¹⁰⁴ über das Staatsschutzinformationssystem ISIS¹⁰⁵ vom 21. Juni 2010 war die GPDel zum Schluss gekommen, dass die Qualitätssicherung der im System enthaltenen Daten nicht den rechtlichen Vorgaben entsprach. Dies hatte dazu geführt, dass ISIS viele Daten enthielt, deren Staatsschutzrelevanz nicht mehr gegeben war.

Im Nachgang zur Inspektion der GPDel intensivierte der NDB die Qualitätskontrollen. In der Folge verringerte sich die Zahl der in ISIS registrierten Personen und Drittpersonen um vier Fünftel. Ende 2013 waren in ISIS noch rund 35 000 Personen und 3000 Drittpersonen registriert.

Mitte 2014 belief sich die Zahl der in ISIS registrierten Personen auf 34 000. Die Zahl der Drittpersonen war auf 2000 gesunken. Damit sank der Anteil der Drittpersonen an der Gesamtheit der in ISIS registrierten Personen und Drittpersonen von rund 15 Prozent vor zwei Jahren auf heute 5 Prozent. Die Gesamtzahl der Institutionen lag bei 9000, wobei etwa 10 Prozent davon Drittinstitutionen waren.

Ende 2014 enthielt ISIS noch rund 31 000 Personen und 1500 Drittpersonen. Die Zahl der Institutionen sank jedoch nicht mehr wesentlich. Rund 8 Prozent der re-

¹⁰³ Verordnung vom 8. Okt. 2014 über das Verbot der Gruppierung «Islamischer Staat» und verwandter Organisationen (SR 122.2)

¹⁰⁴ Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl 2010 7665)

¹⁰⁵ Vor dem Jahr 2010 stand ISIS für «informatisiertes Staatsschutzinformationssystem», danach bedeutete die Abkürzung «Informationssystem Innere Sicherheit».

gistrierten Personen waren schweizerischer Nationalität.¹⁰⁶ Ein doppelt so hoher Anteil konnte bei den Institutionen der Schweiz zugeordnet werden.

Während die Zahl der in ISIS verzeichneten Personen am Sinken ist, wächst die Zahl der im Informationssystem Äussere Sicherheit (ISAS) erfassten Personen stetig. Ab dem Jahr 2012 waren erstmals mehr Personen in ISAS als in ISIS registriert und im Jahr 2014 erreichte die Zahl der in ISAS registrierten Personen eine Grössenordnung von rund 60 000. Ebenso wuchs die parallel zu den Datenbanken existierende Rohdatenablage des NDB gegenüber dem Vorjahr um 0,5 Millionen auf rund 4,5 Millionen Dateien.

Ende März 2014 migrierte der NDB die Daten des bisherigen Systems ISIS in das Nachfolgesystem IASA NDB¹⁰⁷. Gemäss der Stellungnahme des Bundesrates zum ISIS-Bericht sollten mit IASA NDB zwei Empfehlungen der GPDel umgesetzt werden: Das neue System sollte den NDB in die Lage versetzen, die notwendigen Kennzahlen für die Qualitätssicherung zu generieren (Empfehlung 13), und sicherstellen, dass alle Kontrollen, die zu einer registrierten Person durchgeführt wurden, im System korrekt nachgewiesen werden können (Empfehlung 14).

Die zweite Version von IASA NDB, die im Juli 2014 in Betrieb genommen wurde, erlaubte dem NDB, die gewünschten Kennzahlen zu generieren. Während die Zahlen für das zweite Quartal 2014 mit zwei Monaten Verspätung geliefert wurden, konnte die Berichterstattung für das dritte Quartal bereits termingerecht erfolgen.

Nach Auskunft des VBS können nun mit einer Ausnahmen alle Kennzahlen jederzeit «auf Knopfdruck» erstellt werden. Aus den neuen Statistiken wurde erstmals ersichtlich, bei wie vielen der registrierten Personen oder Institutionen die Nationalität oder die Landeszugehörigkeit nicht bekannt war. Bei den Personen waren dies Mitte 2014 immerhin rund 20 Prozent.

Nach Empfehlung 16 sollte das Nachfolgesystem von ISIS keine Daten übernehmen, die nicht uneingeschränkt den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. Zu berücksichtigen war dabei auch der Entscheid, den das BVGer im Jahr 2009 in Bezug auf die Registrierung von Medien in ISIS gefällt hatte.¹⁰⁸

Vor der Datenmigration hatte die GPDel vom NDB eine Liste aller in ISIS erfassten Medien verlangt. Unter den 62 gemeldeten Medien fand die GPDel einzelne Fälle, deren Staatsschutzrelevanz jedoch zweifelhaft war.¹⁰⁹ Deshalb bat die Delegation den Vorsteher des VBS am 9. September 2014, die Medien, die der NDB inzwischen nach IASA NDB migriert hatte, auf ihre Staatsschutzrelevanz überprüfen zu lassen.

Am 6. Oktober 2014 beantwortete der Vorsteher VBS die Anfrage der GPDel mit einem Bericht des NDB. Darin informierte der Dienst, dass er die von der Delegation erwünschte Überprüfung nicht vorgenommen hat, weil er dafür in IASA NDB rund 2000 Institutionen einzeln hätte abfragen und kontrollieren müssen.

¹⁰⁶ Der ISIS-Bericht der GPDel bezifferte den Anteil der Schweizer Bürger in ISIS im Jahr 2009 noch auf 5 Prozent.

¹⁰⁷ IASA NDB: Informations- und Analyse-System All Source des NDB und Auswertungstool

¹⁰⁸ Nicht veröffentlichter Entscheid des BVGer A-5919/2008 vom 18. März 2009

¹⁰⁹ Jahresbericht 2013 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 31. Jan. 2014, Ziff. 4.2.1 (BBl 2014 4963, hier 5026)

Die GPDel war hingegen der Meinung, dass ihr Prüfauftrag ohne grossen Aufwand mit einer einfachen Abfrage nach den 62 namentlich bekannten Medien erfüllt werden könnte. Mit Schreiben vom 24. Oktober 2014 bat die GPDel den Vorsteher des VBS, die Kontrolle auf diese Art und Weise nachholen zu lassen.

Am 7. November 2014 meldete das VBS der GPDel das Resultat der Überprüfung: Rund 30 der vor der Migration noch registrierten Medien waren inzwischen nicht mehr im Nachfolgesystem von ISIS verzeichnet. Gelöscht worden waren auch die Einzelfälle, die gemäss der früheren Einschätzung der GPDel offensichtlich nicht in ISIS hätten registriert sein dürfen. Damit war die Empfehlung 16, dass nicht den Vorgaben entsprechende Daten nicht ins Nachfolgesystem von ISIS übernommen werden, erfüllt.

Laut Empfehlung 8 des ISIS-Berichts sollte der Bundesrat das Ausführungsrecht so präzisieren, dass vor der Erfassung von neuen Informationen in ISIS zwingend eine Beurteilung verlangt wird, ob diese Informationen die Staatsschutzrelevanz der sie betreffenden Personen bestätigen oder verneinen. Ende 2011 erfüllte der Bundesrat diese Forderungen, indem er Artikel 29 Absatz 2 der Verordnung über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (ISV-NDB)¹¹⁰ fast wortgetreu mit dieser Vorschrift ergänzte.

Mit der folgenden Revision der ISV-NDB vom 29. November 2013 machte der Bundesrat allerdings die Umsetzung der Empfehlung 8 wieder rückgängig. Die GPDel verlangte deshalb, dass dieses legislative Versehen rasch behoben wird.¹¹¹ Dies erfolgte mit der Revision der ISV-NDB vom 8. Oktober 2014. Mit dieser fünften Revision der ISV-NDB wurde auch das Ausführungsrecht an die Revision des ZNDG angepasst, die von den Räten in der Frühjahrssession 2014 angenommen worden war.

Vier Jahre nach Abschluss ihrer Inspektion konnte die GPDel somit feststellen, dass alle Empfehlungen umgesetzt worden waren. Ausserdem lag vom Vorsteher des VBS die Bestätigung vor, dass das Nachfolgesystem von ISIS ohne besondere Probleme in Betrieb genommen werden konnte. Die Delegation beschloss deshalb am 14. November 2014, die Nachkontrolle zur ihrer ISIS-Inspektion formell abzuschliessen, und teilte dies dem Bundesrat schriftlich mit.

4.3 Nachkontrolle zur Inspektion der GPDel über die Informatiksicherheit im NDB

4.3.1 Inspektion der GPDel und Stellungnahme des Bundesrates

Im Mai 2012 entwendete ein Mitarbeiter des NDB in grossem Umfang klassifizierte Daten. Aufgrund von externen Hinweisen, die der NDB erhalten hatte, wurde er später verhaftet und Datenträger mit diesen Daten konnten bei ihm sichergestellt werden.

Nach diversen Abklärungen zu diesem Vorfall beschloss die GPDel am 15. Oktober 2012, zur Informatiksicherheit im NDB eine formelle Inspektion durchzuführen. Am

¹¹⁰ Verordnung vom 8. Oktober 2014 über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (ISV-NDB; SR 121.2)

¹¹¹ Brief der GPDel an den Bundesrat vom 18. Dezember 2013 (nicht publ.)

2. Juli 2013 besprach die GPDel ihre Erkenntnisse mit einer Vertretung des Bundesrates. Danach wurde der vollständige Inspektionsbericht mit seinen elf Empfehlungen dem Bundesrat zugestellt. Am 30. August 2013 publizierte die GPDel einen Kurzbericht¹¹², der die wesentlichen Erkenntnisse aus der Inspektion für die Öffentlichkeit zusammenfasste. Am 30. Oktober 2013 legte der Bundesrat in seiner Stellungnahme¹¹³ dar, wie er neun der elf Empfehlungen der GPDel umsetzen wollte.

Während der Bundesrat die Empfehlung 5 zur Revision der PSPV explizit ablehnte, schwieg sich seine Stellungnahme über die Annahme oder Ablehnung der Empfehlung 10 aus. Die GPDel bat deshalb den Bundesrat mit Schreiben vom 19. Dezember 2013, seine Position zu klären. Am 26. Februar 2014 antwortete die Vorsteherin des EFD, dass der Bundesrat anlässlich seines Entscheids vom 30. Oktober 2013 auf einen Auftrag an das Eidgenössische Personalamt (EPA) verzichtet hatte, zusammen mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe neue Anstellungsbedingungen zu konzipieren, welche die Reaktionsmöglichkeiten des Bundes gegenüber Innentäterrisiken verbessern würden, wie es Empfehlung 10 angestrebt hatte.

4.3.2 Umsetzung der ersten Empfehlungen durch den Bundesrat und das VBS

Bereits im Verlauf des Sommers 2013 hatte das VBS dem NDB im Sinne von Empfehlung 8 die rasche Besetzung der zusätzlichen Informatikerstellen erlaubt, die der Bundesrat im Mai 2013 gesprochen hatte.

Mit der Revision der ISV-NDB sorgte der Bundesrat am 29. November 2013 dafür, dass die technische Auslegung des geschützten Informatiknetzwerks SiLAN des NDB und die betreffenden Vorschriften der Verordnung miteinander übereinstimmen (Empfehlung 4).

Weiter schlug der Bundesrat im Entwurf des neuen Nachrichtendienstgesetzes (NDG) explizit vor, dass die vom VBS einzusetzende interne Aufsichtsinstanz in der Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben weisungsungebunden ist (Art. 74 Abs. 2). Damit wurde der Empfehlung 11 zumindest auf dem Weg der Gesetzgebung Folge geleistet.

Am 25. Juni 2014 nahm der Bundesrat einen Bericht des VBS zum Stand des Risikomanagements im NDB formell zur Kenntnis. Damit hatte das VBS die Empfehlung 2 der GPDel erfüllt, nach welcher das VBS dem Bundesrat bis Mitte 2014 darlegen sollte, ob der NDB die einschlägigen Vorgaben des Bundes zum Risikomanagement adäquat umsetzt.

Aus dem Bericht schloss die GPDel allerdings, dass zwei Jahre nach dem Datendiebstahl im NDB das Risikomanagement des Dienstes in vielen Belangen noch nicht den Vorgaben des Bundes entsprach. Mit Schreiben an den Vorsteher des VBS vom 4. Juli 2014 bat die GPDel deshalb den NDB um ergänzende Informationen zu verschiedenen offenen Punkten, insbesondere bezüglich einer umfassenden, einheit-

¹¹² Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes, Bericht der GPDel (Zusammenfassung) vom 30. Aug. 2013 (BBl **2013** 9113)

¹¹³ Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes, Stellungnahme des Bundesrates vom 30. Okt. 2013 zum Bericht der GPDel (Zusammenfassung) vom 30. Aug. 2013 (BBl **2013** 9131)

lichen und konsolidierten Übersicht über die Risiken des NDB. Dafür hatte sich der NDB selber eine Frist bis Ende Juni 2014 gesetzt.

Für ihre Oktober-Sitzung erhielt die GPDel eine Tabelle mit über 90 Bereichsrisiken und gegen 20 Toprisiken auf Stufe Amt, welche die Geschäftsleitung des NDB Mitte September 2014 verabschiedet hatte. Die Risikoeigner, die für die Reduzierung oder Bewältigung dieser Risiken verantwortlich sind, wurden ausgewiesen. Hingegen fehlten in den Unterlagen konkrete Massnahmen, die der NDB zur Verminderung der einzelnen Risiken vorgesehen hatte. Laut dem Direktor des NDB seien solche Massnahmen noch in Erarbeitung. Die GPDel beschloss, sich Mitte 2015 erneut zum Risikomanagement des NDB dokumentieren zu lassen und den Stand der Arbeiten mit den verantwortlichen Personen im NDB zu besprechen.

Ein Jahr nachdem die GPDel dem Bundesrat ihren vollständigen und vertraulichen Inspektionsbericht übermittelt hatte, liess die GPDel dem Bundesrat eine erste Auslegeordnung zu den Empfehlungen ihrer Inspektion zukommen. In ihrem Brief vom 30. Juni 2014 stellte die GPDel mit Befriedigung fest, dass bereits vier Empfehlungen (2, 4, 8, 11) erfüllt waren.

In Bezug auf Empfehlung 1 hielt die GPDel fest, dass «der Bundesrat [sie] nicht so erfüllt hat, wie es die GPDel gewünscht und der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2013 für die Botschaft zum geplanten Nachrichtendienstgesetz (NDG) in Aussicht gestellt hatte».¹¹⁴ Gemäss Empfehlung 1 hätte der Bundesrat vom VBS eine vertiefte und detaillierte Analyse der personellen Ressourcen verlangen sollen, die für die Erfüllung der im neuen NDG vorgeschlagenen zusätzlichen Aufgaben notwendig sind. Die GPDel hatte deshalb am 22. April 2014 in ihrem Mitbericht zu dieser Vorlage beantragt, dass der Bundesrat für diese Problematik eine Zusatzbotschaft präsentiert.

Das VBS hatte der GPDel in der Folge den Stellenplan gezeigt, der vorgängig zur Verabschiedung der Vorlage im Bundesrat dem EFD vorgelegt werden musste. In ihrem Brief an den Bundesrat stellte die GPDel allerdings fest, dass auch dort «wichtige Annahmen [fehlten], die für die Berechnung des Personalaufwands notwendig gewesen wären».¹¹⁵ Fehlen würden Angaben zur zukünftigen Datenmenge und zur Periodizität der verlangten Qualitätskontrollen sowie Angaben dazu, wie intensiv die neuen Beschaffungsmittel im Ausland zum Einsatz kommen sollen.

Wie die GPDel in ihrem Brief an den Bundesrat darlegte, gab es aus ihrer Sicht weiterhin keine Klarheit über den endgültigen Personalbedarf für die Realisierung der Kabelaufklärung. So berücksichtigte die Botschaft des Bundesrates zum NDG nur den Personalbedarf für einen Testbetrieb, der mit je zwei Stellen im NDB und im ZEO möglich sein soll. Da bereits im Bereich der Funkaufklärung die technischen Möglichkeiten mangels Auswertepersonal nicht ausgeschöpft werden können, befürchtete die GPDel, dass sich dieses Problem mit der Kabelaufklärung noch verstärken würde.

Als Replik auf den Brief der GPDel an den Bundesrat versicherte der Vorsteher des VBS der GPDel später, dass die Personalressourcen für den Testbetrieb der Kabelaufklärung auch für den «Regelbetrieb» ausreichen würden. Falls es sich später einmal erweisen könnte, «dass sich für die ZEO ein erheblich erhöhter Ressourcen-

¹¹⁴ Brief der GPDel an den Bundesrat vom 30. Juni 2014 (nicht publ.)

¹¹⁵ Brief der GPDel an den Bundesrat vom 30. Juni 2014 (nicht publ.)

bedarf ergibt (1-30 Stellen)»¹¹⁶, würde das VBS dem Parlament zu gegebener Zeit die zusätzlichen Mittel beantragen.

Aus Sicht der GPDel wird es letztlich Sache der Kommissionen sein, die das neue NDG beraten, darüber zu entscheiden, ob die geplanten Ressourcen des NDB im Gleichgewicht mit den neuen Aufgaben stehen. Die GPDel kann jedoch nicht Gewähr dafür bieten, dass die Angaben des VBS auf nachvollziehbaren Analysen beruhen.

4.3.3 Offene Empfehlungen

Die Empfehlung 3 aus der Inspektion der GPDel über die Informatiksicherheit im NDB verlangte, dass der Informatiksicherheitsbeauftragte des VBS (ISBD-VBS) bis Ende 2014 alle Informatikanwendungen des NDB darauf überprüft, ob sie durch ein gültiges Sicherheitskonzept abgedeckt sind. Wie Abklärungen der GPDel ergaben, hat der NDB das neue System IASA NDB Ende März 2014 in Betrieb genommen, ohne dass dafür ein genehmigtes Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept) vorlag. Die Tatsache, dass ein neues und wichtiges System die Sicherheitsvorschriften nicht erfüllte, warf aus Sicht der GPDel auch Fragen zum Stand der Informatiksicherheit im VBS auf.¹¹⁷

Anlässlich der Aussprache von Oktober 2014 erklärte der Vorsteher des VBS der GPDel, dass es üblich sei, Informatiksysteme ohne ein genehmigtes ISDS-Konzept in Betrieb zu nehmen. Dieses Vorgehen erlaube es, mit dem Betrieb Erfahrungen zu sammeln, welche der Formulierung des endgültigen Konzepts zugute kämen. Nach den Vorschriften des Bundes ist das ISDS-Konzept allerdings spätestens vor der Einführungsphase, d. h. vor Inbetriebnahme des Systems, zu genehmigen.¹¹⁸

In ihrem Inspektionsbericht hatte die GPDel kritisiert, dass die gleiche Abteilung für die Bereiche Sicherheit, Informatikbetrieb und Personalwesen verantwortlich gewesen war. Im Vorfeld des Datendiebstahls hatten deshalb die divergierenden Interessen dieser Bereiche ein entschiedenes Vorgehen verunmöglicht. Damit in einem zukünftigen Fall die notwendigen Entscheide auf einer übergeordneten Stufe getroffen werden, empfahl die GPDel dem Vorsteher des VBS, die Sicherheitszelle aus ihrer bisherigen Abteilung herauszulösen (Empfehlung 7).

Der Bundesrat akzeptierte die Empfehlung 7 als Prüfauftrag. Die Prüfung dieser organisatorischen Frage sollte das VBS unter Berücksichtigung des Risikomanagements, der Qualitätssicherung und der Einhaltung von Vorgaben, Richtlinien und Verhaltensmassregeln (Compliance) innerhalb des NDB durchführen.

Am 12. Mai 2014 genehmigte der Vorsteher des VBS ein Konzept des NDB für die Umsetzung von Empfehlung 7. Gemäss dem Entscheid des Vorstehers des VBS wurde auf den 1. Oktober 2014 eine Compliance-Stelle geschaffen, die das regel-treue Verhalten im NDB gewährleisten sollte. Über den Entscheid des Vorstehers des VBS wurde die GPDel allerdings erst am 28. August 2014 aufgrund ihrer Abklärungen zur Affäre Giroud informiert.

¹¹⁶ Brief des Vorstehers des VBS an die GPDel vom 28. Aug. 2014 (nicht publ.)

¹¹⁷ Brief der GPDel an den Bundesrat vom 30. Juni 2014 (nicht publ.)

¹¹⁸ Weisungen des Bundesrates vom 14. Aug. 2013 über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung, Ziff. 3.1 (BB1 2013 6713); Referenzhandbuch HERMES 5, S. 12, 16–17, 84–85 und 95–96.

Nach Angaben des Vorstehers des VBS liegt die Verantwortung für die Compliance-Stelle beim Vizedirektor des NDB, der den Direktionsbereich für Steuerung/Lage leitet. Diese Zusatzfunktion wird ihm aufgrund seiner Ausbildung und Erfahrung ad personam zugeteilt. Eine Fachperson unterstützt ihn bei der Erfüllung der Aufgabe. Diese stellt sicher, dass die Linienvorgesetzten die Regelkonformität im NDB überall und jederzeit bestmöglich gewährleisten. Sie überprüft die Durchführung der entsprechenden Kontrollen durch die Verantwortlichen und verfasst darüber Berichte mit Empfehlungen.

Entgegen der Empfehlung der GPDel behält die Sicherheitszelle jedoch ihre bisherige Unterstellung. Als Organ der parlamentarischen Obergrenze respektiert die GPDel die Organisationsautonomie der Verwaltung. Für die Delegation bleibt allerdings unklar, welchen Beitrag diese zusätzliche interne Kontrollstelle zur Verhinderung von zukünftigen Lücken in der Informatiksicherheit und zu einer besseren Führung des Dienstes generell zu leisten vermag.

Mit der Empfehlung 9 hatte die GPDel dem Bundesrat empfohlen, das Verfahren zur Überprüfung des Standes der Informatiksicherheit im Bund zu verbessern. In ihrem Brief vom 30. Juni 2014 bat die GPDel den Bundesrat, ihr bis Ende Januar 2015 über den Umsetzungsstand der Empfehlungen 9 und 7 Bericht zu erstatten.

4.3.4 Forderungen der GPDel zum neuen Informationssicherheitsgesetz

Der Bundesrat hatte Empfehlung 5 der Inspektion der GPDel über die Informatiksicherheit abgelehnt. Die Empfehlung verlangte, dass der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die gleichen Anforderungen an die Stufe der PSP für externe Mitarbeitende stellt wie für Angestellte des Bundes, welche die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Trotzdem verfolgte die GPDel weiter, wie der NDB dafür sorgen würde, dass alle seine externen Mitarbeitenden eine adäquate PSP vorweisen können.

Wie die GPDel in ihrem Schreiben vom 30. Juni 2014 gegenüber dem Bundesrat feststellen musste, hatte der NDB die ungenügende Situation bei den PSP seiner externen Mitarbeitenden immer noch nicht behoben. Weiterhin unklar blieb für die GPDel auch, wer entscheidet, auf welcher Stufe externe Mitarbeitende des NDB einer PSP unterzogen werden müssen, und wer die Prüfung einzuleiten hat.

Aus Sicht der GPDel ist das neue Informationssicherheitsgesetz (ISG) der geeignete Ort, um alle Fragen bezüglich der PSP von externen Mitarbeitenden abschliessend zu regeln. Insbesondere sollte das ISG gewährleisten, dass die externen Mitarbeitenden der gleichen PSP unterzogen werden müssen wie die internen Angestellten, welche vergleichbare Aufgaben wahrnehmen.

Die GPDel bat deshalb den Bundesrat in ihrem Brief vom 30. Juni 2014, dafür besorgt zu sein, dass die PSP für die externen Mitarbeitenden im ISG genau so präzise und umfassend geregelt wird wie für die internen Angestellten des Bundes.

Die GPDel rief dem Bundesrat zudem in Erinnerung, dass die Botschaft zum ISG bereits aufgrund von Empfehlung 6 erläutern muss, welche Rolle der PSP und der Personalführung im Bereich Informationssicherheit zukommt und welche Personalressourcen für die PSP eingesetzt werden sollen.

In seiner Antwort sicherte der Vorsteher des VBS der GPDel am 28. August 2014 zu, dass die Spezifikationen, die der Forderung der GPDel entsprechen, im Entwurf des ISG vorgesehen seien.

In Bezug auf den Stand der PSP für die internen Mitarbeitenden des NDB erfuhr die GPDel, dass im Frühjahr 2014 immer noch ein Sechstel des Personals über keine Überprüfung nach Artikel 12 PSPV verfügte, obwohl die departementale PSPV-VBS¹¹⁹ eine solche Prüfung für alle Mitarbeitenden des NDB vorschreibt. Dieser Anteil, der ein Jahr zuvor noch doppelt so hoch gewesen war, sollte gemäss Planung des NDB auf Ende 2015 erneut halbiert werden. Gestützt auf eine Empfehlung der ND-Aufsicht wies der Vorsteher des VBS jedoch den NDB an, diese Pendenzen bis spätestens am 30. September 2014 zu erledigen. Nach Auskunft des NDB konnten bis Ende Oktober 2014 alle arbeitstätigen Mitarbeitenden gemäss Artikel 12 PSPV überprüft werden.¹²⁰

4.4 Affäre Giroud

Am 11. Juni 2014 wurden drei Personen aus dem Umfeld von Dominique Giroud und dieser selbst von der Staatsanwaltschaft des Kantons Genf verhaftet. Ihnen wurde vorgeworfen, sie seien selber in die Computer zweier Journalisten, die über das laufende Strafverfahren gegen Dominique Giroud recherchierten, eingedrungen oder hätten dies in Auftrag gegeben. Unter den Verhafteten befand sich auch ein Mitarbeiter des NDB.¹²¹

Bereits am 11. Juni 2014 erfuhr die GPDel vom Direktor des NDB, dass die Genfer Staatsanwaltschaft bei einem Mitarbeiter des NDB eine Hausdurchsuchung durchgeführt hatte. Die GPDel wurde auch darüber informiert, dass der NDB bereits seit Februar 2014 wusste, dass in Genf gegen eine Quelle des NDB-Mitarbeiters ermittelt wurde, und dass der Dienst den Vorsteher des VBS darüber mündlich informiert hatte. Der NDB hatte Anfang 2014 mit dem Aufbau einer formellen Beziehung zu dieser Quelle begonnen. Diese Person, ein Privatdetektiv, war ebenfalls verhaftet worden.

Am 17. Juni 2014 lieferte der NDB der GPDel detaillierte Unterlagen dazu, wie er die Quelle rekrutiert und geführt hatte. Dokumentiert wurde auch, wie der NDB nach dem Hinweis auf ein Strafverfahren gegen die Quelle mit internen Abklärungen reagiert und umgehend beschlossen hatte, die Kontakte mit der Quelle auf das Notwendige zu beschränken, um die Beziehung zur Quelle und damit auch die Operation auf geeignete Art und Weise zu terminieren.

Am 20. Juni 2014 besprach die GPDel mit dem Vorsteher des VBS das bisherige Vorgehen des NDB in dieser Affäre.¹²² Weiter wurden grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit der Rekrutierung und Überprüfung von Quellen diskutiert. Aus der Diskussion ergab sich insbesondere, dass nachrichtendienstliche Grundsätze bei

¹¹⁹ Verordnung des VBS vom 12. März 2012 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV-VBS; SR **120.423**).

¹²⁰ E-Mail des NDB vom 21. Nov. 2014

¹²¹ Hackerangriff: Vier Verhaftungen, Medienmitteilung der Genfer Staatsanwaltschaft vom 12. Juni 2014

¹²² Affäre Giroud: Aussprache der GPDel mit dem VBS, Medienmitteilung der GPDel vom 20. Juni 2014

der Quellenführung, wie z. B. die Vermeidung der Vermischung von beruflichen und privaten Beziehungen, unbedingt einzuhalten sind.

Im Nachgang zum Treffen bat die GPDel das VBS, zu rund zehn Fragestellungen weitere Abklärungen vorzunehmen. Die Fragen ergaben sich direkt aus der Operation, die vom Strafverfahren in Genf betroffen war, aber auch aus deren Kontext.

So sollte der NDB allgemein erläutern, wie er dafür sorgt, dass seine Quellen den effektiven Nachrichtenbedürfnissen des Dienstes zu entsprechen vermögen. Die GPDel verlangte weiter, dass der NDB zum Risiko «Strafverfahren gegen eine Quelle» die wichtigsten Szenarien erarbeitet und dazu mögliche Massnahmen definiert. Die Delegation drängte auch darauf, die Rolle der Sicherheitszelle des NDB beim Risikomanagement im Bereich der Operationen zu stärken, was auch ein Ziel von Empfehlung 7 ihres Berichts über die Informatiksicherheit im NDB gewesen war (vgl. Ziff. 4.3.3).

Am 25. Juni 2014 informierte die Staatsanwaltschaft des Kantons Genf, dass die vier verhafteten Personen aus der Untersuchungshaft entlassen worden waren.¹²³ Die kantonale Staatsanwaltschaft stellte auch fest, dass der NDB nach ihren Erkenntnissen keine Rolle bei den untersuchten Hacker-Angriffen gespielt hatte. Die Handlungen, deren der Mitarbeiter des NDB beschuldigt werde, seien ausserhalb seiner beruflichen Tätigkeit erfolgt.

Am 4. Juli 2014 beauftragte der Vorsteher des VBS die departementsinterne ND-Aufsicht mit einer umfassenden Analyse der Quellenführung im NDB. Sie sollte die Rekrutierung, Führung und systematische Beurteilung der Quellen sowie die Nutzung der beschafften Informationen durch die Auswertung des Dienstes überprüfen (vgl. Ziff. 4.1.2). Das Resultat dieser Abklärungen wird dem Vorsteher des VBS und der GPDel im Rahmen der regulären Berichterstattung zum Kontrollplan der ND-Aufsicht im Frühjahr 2015 vorgelegt.

Am 2. September 2014 besprach die GPDel mit dem Direktor des NDB die Ergebnisse der Abklärungen, die der NDB im Auftrag der GPDel vorgenommen hatte. Anlässlich der Aussprache erfuhr die GPDel auch, dass der betroffene Mitarbeiter des NDB, ein Führungsoffizier, nach seiner Freistellung durch den NDB sein Arbeitsverhältnis gekündigt hatte.

Aus dem Vorfall wollte der NDB Lehren für die Selektion, Führung und Kontrolle seiner Mitarbeiter in der Beschaffung ziehen. Die Lehren hatten nach Aussagen des NDB bereits Eingang in das neue Handbuch für die Führungsoffiziere der Auslandbeschaffung gefunden. Sie sollten auch in das Handbuch zur Führung von nachrichtendienstlichen menschlichen Quellen zum Vollzug des BWIS einfließen.¹²⁴

Die Affäre Giroud war auch einer der Ausgangspunkte für die Diskussion, welche die GPDel am 22. Oktober 2014 mit dem Vorsteher des VBS darüber führte, wie dieser in seinem Departement die Aufsicht über die Operationen gewährleistet. Einzelne Fragen, die sich daraus ergaben, behandelte die GPDel danach noch in den letzten beiden Sitzungen des Jahres.

¹²³ Hackerangriff gegen Journalisten, Beschuldigte in Freiheit, Medienmitteilung der Genfer Staatsanwaltschaft vom 25. Juni 2014

¹²⁴ S. hierzu auch: Affäre um einen Informanten im Genfer Islam-Zentrum, Bericht der GPDel vom 15. Mai 2007, Ziff. 8.4 (BBl **2007** 6891, hier 6912)

4.5 Mitbericht der GPDel zum Entwurf des Nachrichtendienstgesetzes

4.5.1 Vorgehen der GPDel

Als Aufsichtsorgan des Parlaments über den Nachrichtendienst hat die GPDel keine eigenständigen legislativen Aufgaben. Aufgrund ihrer Tätigkeit hat die GPDel allerdings verschiedentlich Rechtssetzungsbedarf festgestellt und dazu auch Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet.

Die GPDel sieht es auch als ihre Aufgabe, die zuständigen Legislativkommissionen auf erkannte Probleme hinzuweisen, für welche auf legislatorischem Weg Abhilfe geschaffen werden könnte. Insbesondere nutzt die GPDel ihre Mitberichte auch dazu, um im Bedarfsfall den Empfehlungen aus ihren Inspektionen Nachdruck zu verleihen.

So äusserte sich die GPDel zu allen nachrichtendienstlichen Gesetzesvorlagen der letzten Jahre, beispielsweise zur BWIS-II-Revision¹²⁵ vom 15. Juni 2007, zur am 27. Oktober 2010 erlassenen BWIS-II-Zusatzbotschaft¹²⁶ oder zur ZNDG-Revision¹²⁷ vom 14. August 2013.

Am 19. Februar 2014 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zum neuen NDG.¹²⁸ Gleichentags beschloss die GPDel, zur Vorlage einen Mitbericht an die zuständige Legislativkommission zu verfassen.

Am 22. April 2014 stellte die GPDel der SiK-N ihren Mitbericht, welcher in Kopie auch an die FinDel ging, zu.¹²⁹ Die SiK-N nahm am 28. April 2014 die Mitberichte der GPDel, der FinDel und der RK-N zur Kenntnis und beschloss, vor der Detailberatung eine Stellungnahme des Bundesrates einzuholen. Diese erfolgte am 6. Juni 2014.

Nach Einschätzung der GPDel stellt das NDG das bisher umfassendste Reformprojekt für den Staatschutz und den Nachrichtendienst in der Schweiz dar. Seine Ziele sind breiter als diejenigen des ursprünglichen BWIS von 1997 und höher gesteckt als diejenigen der gescheiterten BWIS-II-Vorlage von 2007. Die Vorlage kann überdies für die zukünftige Arbeit der GPDel und ihre institutionelle Rolle grundlegende Konsequenzen haben.

Aus diesen Gründen beschränkt sich der Mitbericht der GPDel nicht auf einzelne Aspekte der Vorlage, sondern versucht vornehmlich aus der Perspektive der Oberaufsichts-, Aufsichts- und Kontrollverfahren Verbesserungsvorschläge über die ganze Vorlage hinweg einzubringen. Insgesamt hat die GPDel Änderungsanträge zu rund 30 Artikeln des Gesetzesentwurfs gestellt.

¹²⁵ Botschaft vom 15. Juni 2007 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) (Besondere Mittel der Informationsbeschaffung) (BBl 2007 5037)

¹²⁶ Zusatzbotschaft vom 27. Okt. 2010 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit («BWIS II reduziert») (BBl 2010 7841)

¹²⁷ Botschaft vom 14. Aug. 2013 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (BBl 2013 6663)

¹²⁸ Botschaft vom 19. Febr. 2014 zum Nachrichtendienstgesetz (BBl 2014 2105)

¹²⁹ Am 9. Mai 2014 beschloss die GPDel, den Mitbericht auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen.

4.5.2

Oberaufsicht und Aufsicht im Bund und in den Kantonen

Eine Annahme des Gesetzesentwurfs würde die heutigen Möglichkeiten der kantonalen Oberaufsicht so weit beschränken, dass sie ihre Wirksamkeit in der Praxis verlieren würde (Art. 77 und 78). Mit ihren Anträgen will die GPDel deshalb sicherstellen, dass die kantonale Dienstaufsicht und die kantonale Oberaufsicht weiterhin die Arbeit ihrer Staatsschutzorgane – sei sie selbständig oder erfolge sie aufgrund von Aufträgen des NDB – überprüfen können. Dieses Anliegen vertraten auch zwölf Kantonsparlamente in einem Schreiben der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK) vom 28. Juni 2013 an das VBS. Weiter soll der Verkehr zwischen den kantonalen Aufsichtsorganen und dem Bund in den Grundzügen durch den Gesetzgeber und nicht mehr wie heute durch den Bundesrat geregelt werden.

Die GPDel stellt sich auch gegen einen Abbau der gesetzlichen Berichterstattungspflichten des Bundesrates an die parlamentarische Oberaufsicht. Die jährlichen Rechenschaftsberichte des Bundesrates zu den verwendeten Tarnidentitäten und zu den erlassenen Tätigkeitsverboten sollen wie im bisherigen Recht beibehalten werden.

Aus ihrer praktischen Oberaufsichtstätigkeit zieht die GPDel die Schlussfolgerung, dass ein Nachrichtendienst nicht losgelöst von der politischen Führung des Landes arbeiten kann. Die GPDel spricht sich deshalb dagegen aus, dass der NDB unter dem neuen Gesetz zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen mit ausländischen Partnerdiensten nicht mehr dem Bundesrat zur Genehmigung vorlegen muss, so wie es heute Artikel 8 ZNDG in Verbindung mit Artikel 26 Absatz 2 BWIS verlangt. Die letzte Verantwortung soll wie bei der Aufnahme von Kontakten mit ausländischen Diensten beim Bundesrat bleiben.

Weiter möchte die GPDel auf Gesetzesstufe verankern, dass der Vorsteher des VBS eine direkte Verantwortung für die Aufsicht über die Operationen des NDB trägt, so wie dies zurzeit auf Stufe Verordnung festgeschrieben ist.

4.5.3

Einbezug von Privaten sowie in- und ausländischen Stellen für die Informationsbeschaffung

Bei den Auskunft- und Meldepflichten von staatlichen Stellen sieht der Gesetzesentwurf im Vergleich zum geltenden Recht vor, dass der NDB von mehr Stellen Informationen erhalten kann und dafür weniger Bedingungen erfüllen muss (Art. 19 und 20). Zumindest die Ausweitung der generellen Auskunft- und Meldepflicht auf alle Gerichte lehnt die GPDel wegen der Gewaltenteilung jedoch ab.

Die GPDel ist auch dagegen, dass das Berufsgeheimnis nicht mehr gewahrt werden soll und die Schranken bei der Weitergabe der erhaltenen Auskünfte an die Strafverfolgungsbehörden aufgehoben werden. Die entsprechenden Bestimmungen aus der BWIS-II-Revision von 2011 sollen beibehalten werden.

Der Gesetzesentwurf ermächtigt Mitarbeitende des NDB, potenziell jede Person anzuhalten und sie an einen vom NDB gewählten Ort – die Botschaft spricht von einem «geschützten Ort» – zu bringen, um sie dort kurz zu befragen (Art. 23).

Eine Höchst- oder Gesamtdauer für diese «Anhaltung» wird auf Gesetzesstufe nicht festgelegt. In der Botschaft ist die Rede davon, dass die Gesamtdauer in Analogie

zur Abgrenzung zwischen der polizeilichen Anhaltung und der polizeilichen Festnahme unter drei Stunden liegen soll.

Während die Polizei gestützt auf die Strafprozessordnung (Art. 215 StPO)¹³⁰ die Bewegungsfreiheit von Personen nur in Ausübung ihrer Ermittlungsbefugnisse einschränken darf, erhält der NDB für die gleiche Massnahme freies Ermessen, solange er dies als zweckmässig für das frühzeitige Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit erachtet.

Es braucht dafür weder einen externen Anlass noch eine konkrete Bedrohung, wie sie beispielsweise als Voraussetzung für die besonderen Auskunftspflichten von Behörden oder Privaten verlangt werden. A priori kann davon jede Person betroffen sein, die sich auf Schweizer Staatsgebiet aufhält. Diese neue Kompetenz, welche nicht Teil der Vernehmlassung war, bewirkt, dass der NDB letztlich, ohne zu den eigentlichen Polizeiorganen zu gehören, eine polizeiliche Zwangsmassnahme einsetzen kann. In ihrem Mitbericht beantragt die Delegation die Streichung dieser Bestimmung.

Nach dem Gesetzesentwurf kann der NDB auch Private und ausländische Partnerdienste mit der Informationsbeschaffung beauftragen (Art. 33). Diese Möglichkeit erlaubt es dem NDB letztlich, technische und personelle Kapazitäten, die er benötigt, extern einzukaufen, um seine neuen Kompetenzen für die Informationsbeschaffung überhaupt zu realisieren. Die Möglichkeit des Beizugs von Externen birgt die Gefahr, dass das VBS keine hinreichende Klarheit über den effektiven Personalbedarf, welcher mit dem Ausbau der Kompetenzen des NDB verbunden ist, erlangt.

Gleichzeitig kann der NDB nur dann Gewähr dafür bieten, dass sich die beauftragten Externen an das geltende Recht halten, wenn er selber über die notwendigen Kernkompetenzen verfügt.

Die GPDel hat deshalb angeregt, dass die vorberatende Kommission die Frage näher prüft, ob der NDB Private oder Partnerdienste mit der Durchführung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassen beauftragen können soll.

4.5.4 Neue Mittel der Informationsbeschaffung

Die technische Entwicklung hat zur Folge, dass sich ein wachsender Anteil des menschlichen Lebens im digitalen Raum abspielt oder dort zumindest abgebildet wird. Dies trifft auch für die Aktivitäten zu, welche die innere und äussere Sicherheit der Schweiz bedrohen können. Für die GPDel ist es deshalb unbestritten, dass die Möglichkeiten des Nachrichtendienstes dieser Entwicklung angepasst werden müssen, wie dies auch für die Strafverfolgung mit der hängigen Revision¹³¹ des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) angestrebt wird.

Der Mitbericht der GPDel verlangt keine Abstriche an den neuen Kompetenzen zur Informationsbeschaffung, die der Bundesrat dem NDB im neuen Gesetz zugestehen möchte. Der GPDel ist es hingegen ein Anliegen, dass im Gesetz die Kontrolle über den Einsatz der neuen Mittel lückenlos gewährleistet ist.

¹³⁰ Strafprozessordnung (StPO; SR **312.0**)

¹³¹ Botschaft vom 27. Febr. 2013 zum Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) (BBl **2013** 2683)

Befindet sich ein Zielcomputer (z. B. ein Smartphone) in der Schweiz, so erlaubt der Gesetzesentwurf den Einsatz von Trojanern und das Online-Durchsuchen nur dann, wenn die Genehmigung des BVGer und ein positiver Entscheid zur Freigabe, den der Vorsteher des VBS nach Konsultation des SiA fällt, vorliegt. Laut Botschaft rechnet der Bundesrat damit, dass pro Jahr in rund zehn Fällen solche oder andere genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen in Frage kommen.

Nach dem Gesetzesentwurf benötigt allerdings ein Eindringen in das gleiche Gerät keine Bewilligung, falls es sich im Ausland befindet und die Informationsbeschaffung einer Bedrohung gilt, die auch eine plausible transnationale Komponente hat, was beispielsweise beim internationalen Terrorismus der Fall ist (Art. 36). Die GPDel schlägt deshalb vor, die Informationsbeschaffung mittels Hacking im Ausland grundsätzlich dem gleichen Genehmigungsverfahren wie im Inland zu unterstellen. Damit soll verhindert werden, dass der NDB ohne Bewilligung in ein Schweizer Gerät, welches sich im Ausland befindet, eindringen kann.

Die GPDel betrachtet es als einen Mangel des Gesetzesentwurfs, dass die Informationen, die mit den neuen Kompetenzen beschafft werden können, weniger strengen Datenschutzregeln unterliegen sollen als alle anderen vom NDB beschafften Informationen. Die Anträge der GPDel stellen sicher, dass der NDB nach Beendigung einer genehmigungspflichtigen Massnahme nur diejenigen Informationen behalten kann, die auch einen Bezug zur Bedrohung haben, mit welcher ihre Beschaffung begründet wurde. Eine solche Regelung sah auch die BWIS-II-Vorlage von 2007 vor.

Weiter sind während der Überwachung alle Informationen auszuschneiden, die dem Berufsgeheimnis und dem Zeugnisverweigerungsrecht unterliegen, sofern sie keinen Bezug zur Bedrohung haben, aufgrund welcher die Informationsbeschaffung angeordnet wurde. Der Geltungsbereich deckt sich mit jenem der Strafverfolgung. Damit soll verhindert werden, dass der Nachrichtendienst Kenntnis von nicht relevanten Informationen erhält, die beispielsweise dem Anwaltsgeheimnis, dem Arztgeheimnis oder dem Quellenschutz der Medienschaffenden unterliegen oder deren Vertraulichkeit beim Besuch von Schwangerschaftsberatungsstellen oder bei der Opferhilfe zu gewährleisten ist.

Die genehmigungspflichtigen Informationsbeschaffungsmassnahmen unterliegen der Genehmigung durch das BVGer und den Vorsteher des VBS, der vorgängig die Vorsteher des EDA und des EJPD zu konsultieren hat. Als Oberaufsichtsorgan hat die GPDel das richtige Funktionieren dieses Genehmigungsverfahrens zu kontrollieren. Die Delegation verlangt deshalb, dass das Konsultationsverfahren schriftlich geführt wird und dass das BVGer einen jährlichen Tätigkeitsbericht zuhanden der GPDel fasst.

Die GPDel beantragt auch, dass das BVGer eine minimale Koordination zwischen der Abhörtätigkeit des Nachrichtendienstes und der Strafverfolgungsbehörden sicherstellt. Das BVGer soll eine beantragte Informationsbeschaffungsmassnahme nicht genehmigen, wenn eine Überwachungsmassnahme bereits aufgrund eines Strafverfahrens gegen die betroffene Person bewilligt wurde.

4.5.5

Sabotage von Computersystemen im In- und Ausland

Der NDB soll laut Gesetzesentwurf die Kompetenz erhalten, mit elektronischen Massnahmen Computersysteme in der Schweiz und im Ausland daran zu hindern, kritische Infrastrukturen der Schweiz anzugreifen. Richten sich die Massnahmen des NDB gegen Computer im Inland, so ergeben sich jedoch Abgrenzungs- und Koordinationsfragen zum gleichzeitigen oder späteren Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden gegen den Täter.

Läuft bereits ein Strafverfahren gegen die für den Angriff verantwortlichen Personen im Inland, soll die Strafverfolgung laut Botschaft gegenüber Massnahmen des NDB Vorrang haben, d. h. der NDB hat auf einen «Gegenangriff» auf die betreffenden Computer zu verzichten. Allerdings kann ein Eingriff des NDB trotzdem eine spätere strafrechtliche Verfolgung beeinträchtigen, falls durch die nachrichtendienstlichen Massnahmen Beweismaterial auf dem Computer der Täter kompromittiert wurde.

Der Koordinationsauftrag, welchen die GPDel für das BVGer vorgeschlagen hat, kann allfällige Konflikte zwischen dem Vorgehen des Nachrichtendienstes und der Strafverfolgung teilweise entschärfen. Voraussetzung ist aber, dass der NDB nicht im Dringlichkeitsverfahren auf die vorgängige Genehmigung des BVGer verzichtet.

Bei einem «Gegenangriff» des NDB auf Computersysteme im Ausland, die ihrerseits für Angriffe auf die Schweiz benutzt werden, stellen sich verschiedene völkerrechtliche Fragen, die in der Botschaft nicht besprochen wurden. Die GPDel empfiehlt deshalb der vorbereitenden Kommission, abzuklären, unter welchen Rahmenbedingungen der Bundesrat dem NDB erlauben soll, Computer im Ausland anzugreifen. Angesichts der Komplexität der Frage stellt die GPDel jedoch selber keine konkreten Änderungsanträge, sondern verweist auf entsprechende Gutachten des Bundesamts für Justiz (BJ) und der Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA.¹³²

4.5.6

Datenschutz

Das BWIS verlangt heute für alle Daten in ISIS eine Datenschutzkontrolle durch eine eigenständige Qualitätssicherungsstelle. Unter dem Gesetzesentwurf wird eine solche Qualitätssicherung auf 30 Prozent der bisherigen ISIS-Daten beschränkt, d. h. auf die Daten, die den gewalttätigen Extremismus betreffen.

Die Qualitätssicherung der restlichen ISIS-Daten und der Informationen aus der Auslandbeschaffung, welche bisher im System ISAS bearbeitet wurden, wird hingegen den Benutzern dieser Daten überlassen; dies in Abweichung vom bisherigen Recht.

Diese Informationen können vorerst im sogenannten Restdatenspeicher abgelegt werden (Art. 56). Dort sind sie nur einer minimalen Qualitätskontrolle unterworfen. Eine wirksamere Qualitätskontrolle wird erst zwingend, wenn diese Daten in das System IASA NDB übernommen werden. Dies gilt jedoch nur für Meldungen, die vom NDB auch als ausreichend relevant beurteilt werden, um eine weitere Analyse zu rechtfertigen.

¹³² Gutachten über Rechtsgrundlagen für Computernetzwerkoperationen durch Dienststellen des VBS, Gutachten des BJ und der DV vom 10. März 2009, VPB 2009.10a, S. 141–177

Der Gesetzesentwurf schreibt nicht vor, dass die nach IASA NDB übertragenen Daten gleichzeitig im Restdatenspeicher gelöscht werden müssen. Offen bleibt auch, ob die entsprechenden Kopien im Restdatenspeicher zu löschen sind, wenn Daten in IASA NDB aus Qualitätsgründen gelöscht werden.

Damit der Restdatenspeicher nicht zu einer ausufernden Sammlung von wenig relevanten und kaum kontrollierten Daten anwächst, sollte zur Kompensation der schwachen Datenschutzregelung für den Restdatenspeicher eine maximale Aufbewahrungsdauer im Gesetz festgeschrieben werden. Damit würde auch der in der Botschaft nirgends angesprochene, aber zu erwartende Engpass bei den Personalressourcen für die Qualitätskontrollen etwas entschärft. Eine maximale Aufbewahrungsdauer von 10 Jahren erscheint zweckmässig, weil der NDB die ihn wirklich interessierenden Daten in der Zwischenzeit ja zwecks Analyse in das System IASA NDB übertragen kann.

Ohne jegliche Qualitätskontrolle erlaubt der Gesetzesentwurf ausserdem die Bearbeitung von Daten aus den bewilligungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen im Inland (Art. 57). Der Antrag der GPDel, für einen Auftrag unerhebliche Informationen aus dieser Datenmenge ebenso zu vernichten wie dem Berufsgeheimnis und dem Zeugnisverweigerungsrecht unterliegende Informationen, verlangt eine Triage vor der Ablage in diesem System (vgl. Ziff. 4.5.4). Falls Daten aus bewilligungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen längere Zeit aufbewahrt würden, wäre zudem auch eine Qualitätssicherung notwendig. Deshalb schlägt die GPDel vor, dass für dieses gesonderte Informationssystem auch eine Pflicht zur Regelung des Datenschutzes auf Verordnungsstufe gilt (Art. 46).

Der Gesetzesentwurf sieht zudem ein weiteres Informationssystem vor, in welchem die Daten aus den Beschaffungsmassnahmen im Ausland, die mit den genehmigungspflichtigen Massnahmen vergleichbar sind, bearbeitet werden sollen (Art. 35 Abs. 5). Diese sensiblen Informationen dürften beispielsweise aus dem Eindringen in Computersysteme und dem Einsatz von Überwachungsgeräten (beispielsweise IMSI-Catcher)¹³³ im Ausland stammen. Für diese Daten sieht der Gesetzesentwurf überhaupt keine Datenschutzbestimmungen vor. Mit dem Antrag der GPDel, das Eindringen in Computersysteme im Ausland der gleichen Genehmigungspflicht wie im Inland zu unterstellen, würde dieser Mangel teilweise korrigiert (vgl. Ziff. 4.5.4).

Der Bundesrat will die unterschiedlichen Vorgaben des BWIS und des ZNDG bezüglich der Weitergabe von Personendaten ans Ausland im neuen Gesetz einheitlich regeln (Art. 60), was die GPDel begrüsst. Laut der Botschaft soll die Datenweitergabe an Staaten, die keine mit der Schweiz vergleichbaren Datenschutzvorschriften kennen, möglich bleiben.

Konkret will der Gesetzesentwurf für diesen Fall vorschreiben, dass eine Garantie des Auslands zum Schutz der betroffenen Person eingeholt wird. Gleichzeitig soll aber das Datenschutzgesetz (DSG), das gerade auch den Persönlichkeitsschutz in einem solchen Fall regelt, ausser Kraft gesetzt werden.¹³⁴ Die Botschaft vermag nicht zu erklären, warum für die Datenweitergabe an solche Staaten eine mit dem DSG inkompatible Regelung notwendig ist.

¹³³ Mit solchen Geräten kann die International Mobile Subscriber Identity (IMSI) eines Mobiltelefons ausgelesen und sein Standort anhand der nächsten Funkzelle eingegrenzt werden.

¹³⁴ Art. 6 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1)

Der Gesetzesentwurf beschränkt ausserdem die Datenweitergabe in Abweichung vom DSG nicht auf den erwähnten Fall, sondern überlässt es dem NDB, zu entscheiden, wann er sich beim Informationsaustausch mit dem Ausland an das DSG halten will. Die Unklarheit der Bestimmung kann zu Auslegungsschwierigkeiten und damit zu Problemen bei der Anwendung führen.

Die GPDel erachtet deshalb eine Neuformulierung der Bestimmung als notwendig.¹³⁵ Die Regelung, welche die GPDel vorschlägt, übernimmt einen Text, den das BJ bereits im Rahmen der Rechtsetzungsarbeiten zum neuen Gesetz erarbeitet hatte.

Der Antrag der GPDel regelt unzweideutig die Vorgaben, die der NDB bei der Weitergabe von Daten an Staaten, deren Datenschutz nicht dem Schweizer Standard entspricht, zu befolgen hat. Gleichzeitig sind die Bestimmungen kompatibel mit dem übrigen Datenschutzrecht.

4.5.7 Zusätzliche Aufgaben für den NDB

Der Gesetzesentwurf übernimmt die bisherigen Staatsschutzaufgaben im Bereich der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Spionageabwehr sowie der Abwehr von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und Proliferation. Neu soll der NDB auch zuständig für die Abwehr von Angriffen auf kritische Infrastrukturen sein.

Der Gesetzgeber soll zudem den Bundesrat ermächtigen, alle im Gesetz vorgesehenen Beschaffungsmittel einzusetzen, um in der besonderen Lage wesentliche Landesinteressen im Bereich der Aussenpolitik, des Werk-, Wirtschafts- und Finanzplatzes zu schützen (Art. 3).

Diese Bestimmung sieht eine fundamentale Ausweitung der gesetzlichen Aufgaben des Staatsschutzes vor. Insbesondere soll der NDB seine neuen Instrumente auch dann einsetzen können, wenn die Schweiz und ihre Institutionen nicht direkt bedroht sind, sondern nur mittelbar, beispielsweise durch die Schwächung eines Wirtschaftssektors. Dies ist verfassungsrechtlich problematisch, da sich der Staatsschutz mangels einer expliziten Verfassungsgrundlage bereits heute auf eine ungeschriebene, inhärente Verfassungskompetenz abstützen muss.¹³⁶

Zu bedenken ist auch, dass der Begriff «besondere Lage» im Gegensatz zur «ausserordentlichen Lage» (vgl. Art. 58 Abs. 2 BV) staatsrechtlich neu und offen ist. Der Gesetzesentwurf enthält keine Ansätze für eine Legaldefinition. Eine nachträgliche Kontrolle der GPDel, ob eine «besondere Lage» vorlag oder nicht, wäre deshalb nicht möglich.

Zudem verfügt der NDB aktuell über kein Fachwissen zum Werk-, Wirtschafts- und Finanzplatz Schweiz. Mit einem entsprechenden Auftrag des Bundesrates müsste somit auch ein Personalaufbau im NDB beschlossen werden.

Im Mitbericht beantragt die GPDel, auf diese neuen Kompetenzen zu verzichten.

¹³⁵ Diese Meinung teilte auch der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) anlässlich einer Aussprache mit der GPDel Anfang Mai 2014.

¹³⁶ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012 (BBl 2012 4459, hier 4581 und 4597)

4.5.8 Personalbedarf

Aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen mit dem NDB beurteilt die GPDel das neue Gesetz auch im Hinblick auf seine spätere Umsetzung, welche sie in ihrer Eigenschaft als Oberaufsichtsorgan zu begleiten haben wird. Es ist deshalb der GPDel ein zentrales Anliegen, dass die neuen Aufgaben und Kompetenzen und die dafür vorgesehenen zusätzlichen Personalressourcen im richtigen Verhältnis zueinander stehen.

Aufgrund ihrer Inspektion zur Informatiksicherheit im NDB (vgl. Ziff. 4.3.2) war die GPDel zum Schluss gekommen, dass bei der Zusammenlegung der zivilen Nachrichtendienste im VBS und der nachfolgenden Schaffung des NDB die Frage der notwendigen Personalressourcen ungenügend Gewicht erhalten hatte: Der Personalmangel in der Informatik verunmöglichte nach Meinung der GPDel ein adäquates Risikomanagement des NDB.

Die GPDel ist besorgt, dass mit dem neuen Nachrichtendienstgesetz vergleichbare Herausforderungen auf den Nachrichtendienst zukommen könnten wie bei der Schaffung des NDB. Sie wollte verhindern, dass die damals gemachten Fehler wiederholt würden. Deshalb forderte sie den Bundesrat in der ersten Empfehlung ihres Inspektionsberichts zur Informatiksicherheit im NDB auf, das VBS mit einer vertieften und detaillierten Analyse der personellen Ressourcen zu beauftragen, die für die Erfüllung der zusätzlichen Aufgaben, welche mit dem Entwurf des NDG vorgeschlagen werden, notwendig wären.

Die Empfehlung erging am 2. Juli 2013 an den Bundesrat, d. h. nachdem die Vernehmung zum neuen Gesetz eröffnet worden war. Während die Erläuterungen für das Vernehmlassungsverfahren 16 neue Stellen vorgesehen hatten, veranschlagten die Erläuterungen zur Botschaft an das Parlament einen Personalbedarf von 20,5 Stellen. Angesichts der Tatsache, dass der Bundesrat im Jahr 2007 für die ursprüngliche BWIS-II-Vorlage 40 neue Stellen vorgesehen hatte, betrachtete die GPDel die heutige Einschätzung des Bundesrates immer noch als problematisch (vgl. Ziff. 4.3.2).

Die GPDel verlangte deshalb vom Bundesrat, weitere Abklärungen zum Personalbedarf vorzunehmen und die Resultate in einer Zusatzbotschaft zu präsentieren. Bei Bedarf können diese Resultate der GPDel und der FinDel auch in einem vertraulichen Dokument vorgelegt werden. In ihrem Mitbericht vom 25. April 2014 schloss sich die FinDel diesem Antrag an.

5 Geschäftsberichte 2013 und weitere Berichte

5.1 Geschäftsbericht 2013 des Bundesrates

Die Überprüfung der Umsetzung der vom Bundesrat festgelegten Jahresziele sowie seiner Geschäftsführung ist eine der Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht. Sie wird u. a. anhand des vom Bundesrat gemäss Artikel 144 ParlG jährlich der Bundesversammlung unterbreiteten Berichts über seine Geschäftsführung vorgenommen.

Die vom Bundesrat im Jahr 2013 realisierten Massnahmen folgten den von ihm in der Legislaturplanung 2011–2015 festgelegten sieben Leitlinien: Attraktiver und wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort, regionale und globale Positionierung,

Gewährleistung der Sicherheit, Festigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, nachhaltige Nutzung von Energie und Ressourcen, Topqualität in Bildung und Forschung sowie Gleichstellung von Mann und Frau. Von den insgesamt 28 Zielen für das Jahr 2013 wurden nach Einschätzung des Bundesrates 20 ganz oder überwiegend realisiert, sechs teilweise realisiert und zwei nicht realisiert.

Beide GPK sind generell der Meinung, die Bundesverwaltung habe 2013 gute und professionelle Arbeit geleistet. Sie beantragten ihren Räten einstimmig und ohne Enthaltung, den Bundesbeschlusses über die Geschäftsführung des Bundesrates im Jahr 2013 zu genehmigen. Das Parlament folgte diesen Anträgen in der Sommersession 2014.

Dem seit dem Jahr 2011 geltenden Prozedere der GPK folgend bestimmten die Bundesratsmitglieder Themen, die sie der GPK-N und der GPK-S an einer gemeinsamen Sitzung im Mai 2014 zu präsentieren wünschten. Die GPK ihrerseits legten für alle Departemente sowie die BK das Querschnittsthema Beschaffungscontrolling fest. Dazu formulierten sie die Fragen, wie das Controlling über die Vergaben im Dienstleistungsbereich ausgeübt wird und welches dessen Bezugspunkte zum departementalen Projektcontrolling sind. Danach hatten die Kommissionsmitglieder Gelegenheit, weitere Themen zu vertiefen.

Im Folgenden werden einige Schwerpunkte der Diskussionen rekapituliert:

- BK: Die Bundeskanzlerin konzentrierte ihre Ausführungen auf die laufende Gesetzgebung (Teilrevisionen des Publikationsgesetzes¹³⁷ und des Bundesgesetzes über die politischen Rechte¹³⁸) sowie die elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER). Der Vizekanzler präsentierte zwei neue Instrumente der Krisenkommunikation. Die Kommissionsmitglieder liessen sich zudem über sichere Kommunikationsmittel für den Bundesrat und die Ausschreibung für die VOX-Analysen orientieren. Weitere Fragen betrafen den Aufwand der BK aufgrund der OSZE-Präsidentschaft der Schweiz, ihr Verhältnis zum Bundesrat sowie die elektronische Stimmabgabe.
- EDA: Der Vorsteher des EDA berichtete über die dritte und vierte Achse der Aussenpolitischen Strategie («Stabilität in Europa und der Welt»; «Strategische Partnerschaften und globale Themen»), über seine Erfahrungen mit der OSZE-Präsidentschaft sowie über das Krisenmanagement der OSZE. Entsprechend stellten die Mitglieder der GPK einige Fragen zur OSZE und zur Ukraine-Krise, interessierten sich aber auch für das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP), die stärkere Integration der DEZA ins EDA und für das Thema «Genève internationale».
- EDI: Der Vorsteher des EDI referierte über den Stand der Umsetzung der Strategie «Gesundheit2020», den Stand der Reform der Altersvorsorge (Altersvorsorge 2020), die Bekämpfung der Armut sowie die Vorbereitungsarbeiten zur Kulturbotschaft. Fragen der Kommissionsmitglieder betrafen u. a. das MEDIA-Programm der EU, die IT-Projekte des EDI, die Integration von Mitarbeitern mit Behinderung sowie die Übertragung von Patientendaten.
- EJPD: Die Vorsteherin des EJPD präsentierte ausführliche Überblicke zur Arbeit am schweizerischen Zivilgesetzbuch («Baustelle ZGB»), insbeson-

¹³⁷ Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG; SR **170.512**)

¹³⁸ Bundesgesetz vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte (SR **161.1**)

dere zum Familienrecht, sowie zu den Massnahmen zur Beschleunigung im Asylverfahren. Im Zentrum der Fragen der GPK standen die neue Asylstrategie der Schweiz, die Einsparungsmassnahmen im Rahmen des KAP, die integrierte Grenzverwaltungsstrategie sowie das Asylwesen und das BFM.

- VBS: Der Vorsteher des VBS konzentrierte seine Ausführungen auf die WEA sowie den Sicherheitsverbund Schweiz, bei welchem insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bisher positiv verlaufen sei. Zudem orientierte er über den Entwurf zum neuen Nachrichtendienstgesetz. Die GPK-Mitglieder wünschten Präzisierungen zur WEA, stellten aber auch Fragen zur RUAG, zum Personal beim VBS, zum Flugplatz Dübendorf, zu Ärzten in der Armee, zum Bereich Sport und zu weiteren Themen.
- EFD: Aus aktuellem Anlass wählte die Vorsteherin des EFD die schweizerische Amtshilfepolitik in Steuersachen («Informationsaustausch gemäss OECD-Standard») als Schwerpunktthema. Die vielen Fragen der Kommissionsmitglieder zeugten von der Brisanz dieses Themas. Daneben fanden auch Fragen zur Unternehmenssteuerreform III, zur Umsetzung der Weissgeldstrategie, zum Immobilienmarkt sowie zur Gleichstellung von Mann und Frau Platz.
- WBF: Der Vorsteher des WBF referierte über den Ausbau der Aussenwirtschaftsbeziehungen und Freihandelsabkommen, die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, die Fachkräfteinitiative (FKI) sowie das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), wobei die drei erstgenannten Themen zu grösseren Diskussionen mit den Kommissionsmitgliedern führten. Weitere Fragen der GPK betrafen die Korruptionsaffäre im SECO, die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz, die Unternehmenssteuerreform III und das Cassis-de-Dijon-Prinzip.
- UVEK: Die Vorsteherin des UVEK erklärte den auch im Infrastrukturbereich zunehmenden internationalen Bezug der Schweiz anhand der Luftfahrt und betonte die zunehmende Wichtigkeit von internationalen Regeln sowie Regeln mit der EU und den Nachbarstaaten. Des Weiteren gab sie Auskunft zur Situation in der Raumplanung. Neben den Fragen zu diesen beiden Themen gingen die Kommissionsmitglieder u. a. auf die Beschaffung von Rollmaterial durch die SBB, die Integration von Mitarbeitern mit Behinderung und die Finanzierung der Netzzollendungsprojekte ein.
- Im Rahmen des Querschnittsthemas «öffentliche Beschaffungen» befragten die GPK sämtliche Bundesratsmitglieder sowie die Bundeskanzlerin darüber, wie sie das Controlling bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen sicherstellen und den Verlauf von Projekten überwachen. Vorgängig liessen die GPK in allen Departementen und in der Bundeskanzlei Erhebungen zu laufenden Dienstleistungsverträgen mit Dritten über dem Schwellenwert von 150 000 Franken durchführen. Die erhobenen Daten werden durch die Subkommission EJPB/BK der GPK-S im Rahmen der zweiten Nachkontrolle zur Inspektion «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung» ausgewertet. Allein die quantitative Auswertung der Zahlen ist beeindruckend und zeugt von der Komplexität der Materie: Von den 2528 laufenden Verträgen in allen Departementen (Gesamtvolumen 3,3 Mia. Franken) wurden 118 (171,5 Mio. Franken) als budget- oder zeitkritisch bezeichnet.

- In der Folge wurden insbesondere die von den Departementschefs und der Bundeskanzlerin als kritisch eingestuften Verträge erörtert. Die Anhörungen zeigten, dass der Bundesrat Korrekturmassnahmen einleitete und die Verwaltung heute dank neuer Controllinginstrumente einen besseren Überblick über das Beschaffungswesen hat als noch vor zwei Jahren. Nach Meinung der GPK bleibt jedoch noch viel zu tun. Sie sind entschlossen, die angelaufenen Verbesserungsmassnahmen so lange durch kontinuierliche Kontrollen und Prüfungen zu begleiten und voranzutreiben, bis die Gewissheit besteht, dass das gesamte Beschaffungswesen kontrolliert, transparent, effizient und im Sinne des Beschaffungsrechts abläuft. Gleichzeitig wird die GPK die Aufarbeitung der bekannt gewordenen Problemfälle, wie jenen im SECO, verfolgen.
- Im selben Zusammenhang beschlossen die GPK einstimmig, an Ziffer 1 ihrer Motion «Dringliche Kontrollmassnahmen betreffend die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesverwaltung» festzuhalten,¹³⁹ welche vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen wurde. Danach soll der Bundesrat beauftragt werden, das elektronische Vertragsmanagement der Bundesverwaltung bereits per 1. Januar 2015 flächendeckend einzuführen, um im Hinblick auf ein wirksames Controlling des öffentlichen Beschaffungswesens eine gezielte Überprüfung der mit externen Unternehmen abgeschlossenen Verträge zu ermöglichen. Die Motion wurde von den Räten in der Sommersession 2014 mit grossem Mehr im Sinne der GPK angenommen.

5.2 Geschäftsbericht 2013 des Bundesgerichts

Am 8. April 2014 besprachen die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK in Anwesenheit von Vertretern der für die Gerichte zuständigen Subkommissionen der Finanzkommissionen (FK) den Geschäftsbericht 2013 des Bundesgerichts (BGer) mit dessen Verwaltungskommission. Zur Geschäftsführung der erstinstanzlichen Gerichte hörten sie deren Vertretungen an.¹⁴⁰

Aus der Diskussion mit der Verwaltungskommission des BGer seien folgende Themen herausgegriffen:

- *Geschäftslast:* Die Eingänge erreichten zwar einen Höchststand; die Pendenzen stiegen aber gegenüber dem Vorjahr nur unwesentlich an, da das Gericht fast so viele Fälle erledigen konnte, wie eingingen. Bei der strafrechtlichen Abteilung war eine Zunahme um 500 Fälle (65 Prozent) zu verzeichnen, was z. T. auf die Auswirkungen der neuen Strafprozessordnung (StPO) zurückzuführen ist.
- Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung hatte aufgrund der Zweitwohnungs-Initiative rund 250 zusätzliche Fälle zu bewältigen. Das BGer erwartet, dass das Gesetz zur Umsetzung der Initiative noch weitere Fälle generieren dürfte.

¹³⁹ Mo. GPK-N « Dringliche Kontrollmassnahmen betreffend die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesverwaltung » vom 28. Febr. 2014 (14.3018) sowie die entsprechende Mo. GPK-S vom 25. März 2014 (14.3289)

¹⁴⁰ Erstinstanzliche Gerichte des Bundes sind das BVGer, das BStGer und das BPatGer.

- Insgesamt kann die Geschäftslast zwar bewältigt werden, aber das Bedürfnis des BGer, sich vermehrt Grundsatzfragen zu widmen und von Bagatellfällen entlastet zu werden, besteht nach wie vor.
- *Evaluation der neuen Bundesrechtspflege*: Die mehrjährige Evaluation zeigte, dass sich die 2007 eingeführte Gerichtsorganisation insgesamt bewährt, die Entlastung des Bundesgerichts jedoch nicht den Erwartungen entspricht. Eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission befasst sich mit Nachbesserungen zur Entlastung des BGer, das seine Vorschläge dort einbringen kann.
- *Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht*: Am Beispiel eines Entscheids zur Verjährung von Asbestfällen zeigte das BGer seine grösste Herausforderung auf: Gemäss Artikel 190 BV muss es Schweizer Recht und internationales Recht anwenden; die Frage des Vorrangs im Falle eines Widerspruchs ist jedoch nicht geregelt. Das BGer möchte diese Frage vom Parlament beantwortet haben, da es sonst früher oder später selbst entscheiden muss.
- *Angriff auf einen Bundesrichter*: Nach einem tätlichen Angriff gegen einen Bundesrichter bat das BGer die GPK, zum verbesserten Schutz von Magistratspersonen aktiv zu werden. Es regte an, gewisse Straftatbestände gegen Magistratspersonen als Offizialdelikte auszugestalten, damit diese nicht selber klagen müssen.
- *BVGer*: Das Gericht zieht nach dem ersten Jahr in St. Gallen eine positive Bilanz. Ende 2013 verzeichnete es 4119 Pendenzen. Um seine Effizienz und Organisation zu verbessern, lancierte das BVGer das Projekt Gerichtsorganisation 2016 (GO 2016). In der Diskussion mit den GPK wurden insbesondere die Schwierigkeiten bei der Beschäftigung französischsprachiger Mitarbeitender sowie die Telearbeit angesprochen.
- *BStGer und BPatGer*: Obwohl ihre Geschäftslast anstieg, haben die beiden Gerichte keine grösseren Probleme zu verzeichnen. Beim BPatGer ist v. a. die durch die Mitarbeit technischer Fachrichter erreichte, hervorragende Quote an erzielten Vergleichen zu erwähnen. Das gute Funktionieren dieses Gerichts ist von Bedeutung, da die Schweiz im Patentbereich weltweit einen Spitzenplatz belegt.

Die GPK beantragten ihren jeweiligen Räten einstimmig, den Geschäftsbericht 2013 des BGer zu genehmigen. In der Sommersession 2014 folgten die eidgenössischen Räte dem Antrag der GPK.

5.3 Weitere von den GPK geprüfte Berichte

Gemäss Artikel 148 Absatz 3^{bis} ParlG erstattet der Bundesrat den Aufsichtskommis-sionen regelmässig Bericht über die Erreichung der für die verselbständigten Einheiten festgelegten strategischen Ziele. Die Modalitäten der Berichterstattung an die GPK wurden im Rahmen eines Briefwechsels definiert. Der Bundesrat stellt den GPK zu den Einheiten mit besonderer wirtschafts- und finanzpolitischer Bedeutung (Swisscom, SBB, Post, Skyguide, RUAG, FINMA, ETH-Bereich und Schweizerische Exportrisikoversicherung [SERV]) jährlich ausführliche Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele zu. Für die kleineren verselbständigten Einheiten (Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum [IGE], Eidgenössische Revisions-aufsichtsbehörde [RAB], Schweizerisches Nationalmuseum [SNM], Pro Helvetia,

Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung [EHB], Identitas AG, Swiss Investment Fund for Emerging Markets AG [SIFEM AG], Swissmedic und ENSI) erhalten die GPK alle vier Jahre ausführliche Berichte.

Die GPK prüften 2014 zum dritten Mal ausgewählte Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates sowie weitere Berichte. Anhand eines 2013 erarbeiteten Überprüfungs- und Katalogisierungskonzepts befassten sie sich mit folgenden Berichten:

BK

- Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2013 (nur in Bezug auf die Vorstösse der GPK)

EDI

- Jahresbericht 2013 des Bundesrates über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG¹⁴¹
- Tätigkeitsbericht 2013 der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV)

EJPD

- Standbericht 2013/2014 zur Umsetzung von Schengen/Dublin
- Jahresbericht 2013 des Bundesamts für Polizei (fedpol)
- Jahresbericht 2013 der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK)
- Jahresbericht 2013 des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR)

VBS

- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG Holding AG im Geschäftsjahr 2013

EFD

- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der FINMA im Jahr 2013
- Bericht des Bundesrates zum Reporting Personalmanagement 2013
- Bericht des Bundesrates zum Reporting Personalmanagement der verselbstständigten Einheiten 2013
- Staatsrechnung 2013 (Zusatzdokumentation zum Personal)

WBF

- Bericht des Bundesrates über die Erfüllung des Leistungsauftrags des ETH-Bereichs im Geschäftsjahr 2013

¹⁴¹ Bundesgesetz vom 6. Okt. 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1)

- Bericht des Bundesrates über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr im Jahr 2013
- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die SERV im Geschäftsjahr 2013

UVEK

- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die Schweizerische Post AG, die SBB AG und die Swisscom AG im Geschäftsjahr 2013 und damit verbundene eignerpolitische Geschäfte
- Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele von Skyguide AG im Geschäftsjahr 2013

Verschiedene

- Tätigkeitsbericht 2013 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
- Tätigkeitsbericht 2013 der Bundesanwaltschaft
- Rechenschaftsbericht 2013 der Schweizerischen Nationalbank