



24.004

**GPK-N/S und GPDel.****Jahresbericht 2023****CdG-N/E et DéICdG.****Rapport annuel 2023***Zweitrat – Deuxième Conseil*

## CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.03.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

**Hess** Erich (V, BE), für die Kommission: Da der Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen von den Parlamentariern und hauptsächlich von den Medien vielfach nicht richtig verstanden wird, möchte ich kurz auf den Hauptauftrag der GPK eingehen. Die beiden GPK, sprich die GPK des Ständerates und die GPK des Nationalrates, sind parlamentarische Aufsichtskommissionen. Als solche nehmen sie die parlamentarische Oberaufsicht der eidgenössischen Räte wahr. Geregelt ist dies hauptsächlich in Artikel 169 der Bundesverfassung sowie in Artikel 52 und weiteren Artikeln des Parlamentsgesetzes. Bei der Ausführung ihres Auftrages 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. Zudem überprüfen sie die Rechtmässigkeit und Effizienz.

Weiter achten sie darauf, dass die vom Staat getroffenen Massnahmen sinnvoll sind und die Bundesbehörden ihren Entscheidungsspielraum angemessen nutzen. Dabei überprüfen sie auch wieder die Zweckmässigkeit. Schliesslich kontrollieren sie auch die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen mit Blick auf die vom Gesetzgeber gesetzten Ziele.

Die GPK erfüllen ihre Aufgaben, indem sie Inspektionen durchführen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle mit Evaluationen, das heisst mit Prüfungen, beauftragen, die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates und des Bundesgerichtes sowie die Jahresberichte anderer Verwaltungseinheiten des Bundes prüfen und weitere Berichte behandeln, welche ihnen der Bundesrat und die Departemente zustellen müssen. Weiter besuchen sie Behörden und Dienststellen des Bundes, sie behandeln von Dritten eingereichte Aufsichtseingaben, und sie verabschieden Empfehlungen zuhanden des Bundesrates, der Departemente, der eidgenössischen Gerichte sowie der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und der Bundesanwaltschaft. Zudem überprüfen und kontrollieren sie ihre Empfehlungen. Die Arbeiten, die die GPK erledigen, werden einmal im Jahr – immer in der Frühjahrssession – in einem Bericht veröffentlicht. Sie alle haben diesen Bericht erhalten. Die Arbeiten in der GPK sind vertraulich. Deshalb bitte ich alle, vor allem auch die Medienschaffenden, diese Vertraulichkeit zu respektieren und die Kommissionsmitglieder nicht zu löffeln, um irgendwie Informationen aus der GPK zu erhalten. In Zukunft werden wir noch konsequenter Anzeige erstatten, wenn wir sehen, dass irgendwo Informationen aus der Kommission entweichen. Es kann nur funktionieren, wenn wir und die Bundesbehörden vertraulich zusammenarbeiten können und wenn wir diese Informationen auch vertraulich behandeln. Schliesslich werden alle unsere Berichte öffentlich oder werden im Jahresbericht veröffentlicht, wenn nicht schwerwiegende öffentliche Interessen dagegen sprechen.

Für den Einblick in gewisse einzelne Bereiche darf ich Nationalrat Müller-Altermatt, Nationalrätin Weichelt und Nationalrat Jost das Wort übergeben.

**Müller-Altermatt** Stefan (M-E, SO), für die Kommission: Ich berichte Ihnen gerne anhand von zwei Kapiteln von den Tätigkeiten der Geschäftsprüfungsdelegation, unter Einhaltung der Geheimhaltung, die sich halt aus den Oberaufsichtsbereichen der GPDel ergibt. Insgesamt hat die GPDel als Oberaufsichtsorgan über die nachrichtendienstlichen Aktivitäten des Bundes ein ausgesprochen intensives Jahr hinter sich, und sie ist auch aktuell stark gefordert; Sie haben die Medienberichte in den letzten Wochen vielleicht auch mitverfolgt. Ich verzichte angesichts der mir zustehenden Redezeit aber auf einen umfassenden Überblick, picke wie gesagt zwei





Kapitel heraus und verweise im Weiteren auf den schriftlichen Bericht.

Ich berichte zuerst über die Qualität der Dienstleistungsverträge, die der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) eingegangen ist und die bereits im Jahr 2022 zu intensiven Diskussionen und nachfolgenden Untersuchungen geführt haben. Im Zeitraum 2019–2021 hatte der damalige Direktor des NDB einer Privatperson den Auftrag erteilt, ihm "unter aller Geheimhaltung und Verschwiegenheit" ein Kontaktnetz in unterschiedlichen Bereichen aufzubauen und Informationen daraus für den NDB nutzbar zu machen. Die GPDel stellte sich damals die Frage, inwiefern dieser sehr freihändige Auftrag für die Qualität der aktuellen Dienstleistungsverträge des NDB repräsentativ war. Insbesondere hatte die Oberaufsicht keine Gewähr, dass es sich beim besagten Auftrag um einen Einzelfall handelte und dass beim NDB nicht weitere problematische Verträge dieser Art, allenfalls in grösserer Anzahl, existierten.

Im Auftrag von GPDel und FinDel untersuchte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) also die laufenden Dienstleistungsverträge des NDB. Den Bericht dazu nahm die GPDel im März 2023 zur Kenntnis. Das Resultat war: Aufgrund der Analyse von rund fünfzig laufenden Verträgen kam die EFK zum Schluss, dass die Qualität des genannten Vertrages mit einer Privatperson für den NDB nicht repräsentativ war. Die EFK fand keine weiteren vergleichbaren Verträge betreffend Politikberatung und konnte alle laufenden Verträge dem Grundauftrag des NDB bzw. seinen Aufgaben zuordnen – mit einer Ausnahme: Ein von 2010 bis 2018 laufender Beratungsvertrag wurde ohne rechtliche Basis, unter Umgehung der Finanzsysteme des NDB und ohne Kenntnis des Rechtsdiensts eingegangen.

Die EFK empfahl dem NDB folgerichtig, Massnahmen zur Leistungsbeschreibung und Qualitätssicherung bei solchen Verträgen zu ergreifen. Die GPDel schloss sich sowohl der Analyse wie auch der Empfehlung der EFK an und betonte, wie Sie aus dem Jahresbericht ersehen können, insbesondere Artikel 15 des Nachrichtendienstgesetzes, der die Bestimmungen zur Führung der menschlichen Quellen enthält, welche bei den Dienstleistungsverträgen nicht umgangen werden dürfen. (*Zwischenruf des Präsidenten: Meine Damen und Herren, darf ich Sie bitten, Ihre Gespräche, auch wenn sie unterhaltsam sind, draussen zu führen?*)

Diese menschlichen Quellen waren auch Thema des Dienststellenbesuchs beim NDB, den ich als zweites Thema des Jahresberichtes herausstreiche. Die GPDel liess sich von betroffenen Quellenführern über Quellen, die verhaftet wurden, informieren und diskutierte mit ihnen, wie der NDB mit solchen Fällen umzugehen pflegt. Neben der exemplarischen Demonstration des sicheren und zeitgerechten Kommunikationsverkehrs waren beim Dienststellenbesuch auch China und Russland intensiv

AB 2024 N 527 / BO 2024 N 527

bearbeitete Themen. Die Delegation diskutierte mit dem NDB, mit welchen Instrumenten, Methoden und Ressourcen er die Entwicklungen rund um den politisch-militärischen Aufstieg Chinas und den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verfolgt. Dabei wurde auch thematisiert, wie die aktuell laufende Transformation der Strukturen des NDB dazu beiträgt, die nachrichtendienstliche Bearbeitung solcher Herausforderungen zu meistern. Bezüglich der Transformation werden wir im nächsten Jahr sicherlich mehr wissen und Ihnen noch einiges mehr berichten können.

**Weichelt** Manuela (G, ZG), für die Kommission: Den Subkommissionen Gerichte/Bundesanwaltschaft ging die Arbeit auch im vergangenen Jahr nicht aus. Ich werde hier nur drei Themen erwähnen:

1. Aufsicht über die Gerichte: Die Aufsicht des Bundesgerichtes über die Geschäftsführung der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte wird unterschiedlich beurteilt. Die GPK haben zwei juristische Gutachten in Auftrag gegeben, um einen allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu klären. Gemäss Gesetz kommt dem Bundesgericht eine Aufsichtsfunktion über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte zu. Wie diese Aufsicht auszulegen ist, ist nicht abschliessend geklärt. Die GPK stellten in ihren bisherigen Abklärungen eine Lücke fest: Der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes kommen zwar konkrete, gesetzlich festgehaltene Aufgaben zu, jedoch fehlt es an Instrumenten, um diese umzusetzen; es gibt nur eine eingeschränkte Organaufsicht.

Dann gibt es noch die Disziplinaufsicht, d. h. die Aufsicht über einzelne Richterpersonen und ihr individuelles Verhalten. Die Disziplinaufsicht gegenüber Richterpersonen stellt insbesondere aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit eine staatspolitische Herausforderung dar. Sanktionen gegenüber gewählten Richterpersonen sind gesetzlich nicht vorgesehen. Richterpersonen an erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten können einzig vom Parlament nicht wiedergewählt oder abgewählt werden. Dieser Alles-oder-nichts-Mechanismus ist absolut unbefriedigend.

2. Sorgenkinder Zwangsmassnahmengerichte: Die Entsiegelungsverfahren vor den kantonalen Zwangsmassnahmengerichten dauerten teilweise mehrere Jahre. Dies führte nicht zuletzt auch zu einer sehr, sehr langen Dau-



er der Strafverfahren. Für die GPK ist diese Tatsache sehr unbefriedigend. Am 1. Januar dieses Jahres trat die teilrevidierte StPO in Kraft. Ob sich seither eine Beschleunigung eingestellt hat, wird sich zeigen.

3. Ermittler des Fedpol für die Bundesanwaltschaft: Die GPK sind alarmiert über die Situation unserer inneren Sicherheit. Verdankenswerterweise hat die Finanzkommission des Nationalrates einen entsprechenden Antrag gestellt, der in dieser Session auch angenommen wurde. Der Bundesrat ist beauftragt, die Ressourcensituation des Fedpol einer externen Prüfung zu unterziehen. Das Parlament will wissen, ob der bewilligte Personalbestand ausreicht, damit das Fedpol seinen gesetzlichen Auftrag erfüllen kann. Wenn nicht, möchte das Parlament von der externen und selbstredend unabhängigen Stelle wissen, ob durch eine interne Umstrukturierung genügend Personal freigesetzt werden kann.

Gemäss den Angaben der Bundesanwaltschaft stellt das Fedpol mit 1079 Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft lediglich 136 Ermittlerinnen und Ermittler zur Verfügung. Die Bundesanwaltschaft kann mehrere Verfahren etwa im Bereich der kriminellen Organisationen gar nicht erst eröffnen, da es ihr an Ermittelnden fehlt. Im Namen der GPK möchte ich es hier nochmals in aller Deutlichkeit sagen: Unsere innere Sicherheit ist gefährdet. Wir haben Handlungsbedarf. Auf einen Staatsanwalt des Bundes kommen 1,6 Ermittler des Fedpol. Ein Vergleich mit den Kantonen zeigt, dass in den Kantonen bedeutend mehr Ermittlerinnen und Ermittler auf eine Staatsanwältin kommen. Die GPK befassen sich nun schon seit mehr als einem Jahr mit diesem Thema, ohne dass sich diesbezüglich eine Besserung eingestellt hätte. Der Bundesrat ist in der Verantwortung. Das war in aller Kürze die Berichterstattung aus dem Bereich Gerichte/Bundesanwaltschaft.

**Jost Marc** (M-E, BE), für die Kommission: Ich berichte Ihnen aus den Tätigkeitsbereichen der Oberaufsicht über das Eidgenössische Finanzdepartement und das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung. Ich habe drei Themen herausgegriffen.

Ich komme zuerst zur Rolle der Bundesbehörden bei der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS. Dort gab es Vorabklärungen der GPK. Die GPK führten verschiedene Anhörungen durch, in denen sie den damaligen Bundespräsidenten, die Vorsteherin des EFD sowie Vertreterinnen und Vertreter von Nationalbank und Finma zu ihrer jeweiligen Rolle beim Monitoring der Schwierigkeiten der Credit Suisse ab Herbst 2022 sowie während der eigentlichen Krise befragten. Zur Frage der Anwendung von Notrecht wurden zudem das Bundesamt für Justiz und externe Experten angehört.

Angesichts der grossen Tragweite der Ereignisse und der zahlreichen Akteure und deren unterschiedlichen Rollen sowie der zusätzlichen Instrumente, die einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) im Vergleich zu den GPK eben zur Verfügung stehen, sprachen sich die GPK in der Folge für die Einsetzung einer PUK aus. Die Vorabklärungen der GPK wurden in Übereinstimmung mit dem Parlamentsgesetz sofort eingestellt, als die eidgenössischen Räte hier am 7. bzw. 8. Juni 2023 die Einsetzung einer PUK beschlossen hatten. Nach Abschluss ihrer Arbeiten beschlossen die GPK, auf der Grundlage dieser rechtlichen Abklärungen einen Kurzbericht zuhanden der PUK zu verabschieden, welcher den Ablauf und die wichtigsten Leitlinien der Vorabklärungen der GPK zusammenfasst und einen Überblick über die Anhörungen bietet.

Ich komme zum zweiten Thema: Überprüfung der Verwaltungstätigkeit des BLW und des WBF im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Direktzahlungen. Die GPK-N beschloss im Berichtsjahr, die Arbeiten zur Verwaltungstätigkeit in diesen Bereichen abzuschliessen. Die Kommission liess sich insbesondere über das Verfahren zur Zuordnung landwirtschaftlicher Flächen zu verschiedenen Zonen und Gebieten, über die Behandlung von Gesuchen von Landwirten sowie über die differenzierte Praxis der Bundesbehörden bei der Anwendung von zonenabhängigen agrarpolitischen Massnahmen informieren.

Seit Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes 1999 ist das BLW für die Umsetzung der neuen rechtlich festgelegten Abgrenzungskriterien für Sömmerungsgebiete zuständig. Zwischen 1999 und 2000 arbeitete das Amt bei der erstmaligen Abgrenzung dieser Gebiete eng mit den Kantonen zusammen und stützte sich grösstenteils auf die bisherige kantonale Praxis. Seitdem können die Grenzen des Sömmerungsgebiets geändert werden, wenn sich herausstellt, dass die Erstabgrenzung fehlerhaft oder falsch war. Gegen sämtliche Verfügungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Anfang 2023 beendete nun die GPK-N ihre Arbeit zu diesem Thema, da sie gestützt auf die geltende Rechtsprechung und ihre Abklärungen zum Schluss gekommen war, dass die zuständigen Behörden bei der Abgrenzung und Zuordnung von landwirtschaftlichen Flächen korrekt vorgegangen waren.

Schliesslich war ein drittes Thema die Durchsetzung der Holzdeklarationspflicht durch das WBF. Ebenfalls im Berichtsjahr schloss unsere GPK ihre Arbeiten zur Aufsicht der Bundesbehörden über die Durchsetzung der Pflicht zur Deklaration der Art und Herkunft von Holz ab. Anlass für diese Arbeiten war eine Eingabe der Nichtregierungsorganisation Bruno-Manser-Fonds vom September 2020, in welcher wiederholte und nicht sanktionierte Verstösse von Ikea-Filialen gegen die Holzdeklarationspflicht angeprangert wurden.



Aus Sicht der Oberaufsicht war zu klären, ob die vorgesehenen Sanktionen angemessen eingesetzt werden und ob Massnahmen ergriffen wurden, um Verstösse gegen die Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten zu bekämpfen. Die GPK-N stellte fest, dass die neue und abschreckende Strafverfolgungspraxis und die Verbesserungen bei den Kontrollen eine angemessene Bewältigung und Verbesserung der Situation darstellt. Sie hatten eine abschreckende Wirkung, und die Deklaration wird, wenn auch

AB 2024 N 528 / BO 2024 N 528

immer noch mangelhaft, doch besser vollzogen. Im Übrigen ist geplant, dass Anfang 2025 erneut eine Bestandsaufnahme der Qualität der Holzdeklaration vorgenommen werden soll.

Ich schliesse mit einem kurzen Überblick über die laufenden Evaluationen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Im Berichtsjahr wurden Evaluationen zu den folgenden Themen publiziert: erstens zur Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch das BAG in der Corona-Krise, zweitens zur Kurzarbeit in der Corona-Krise, drittens zur Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit und viertens zur Behördenkommunikation vor Abstimmungen. Aktuell laufen Evaluationen zur Verteilung von Asylsuchenden auf die Kantone, zum Militärdienst mit Einschränkungen sowie zum System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter. Neue Evaluationen wurden für das laufende Jahr erstens zu den Honorarkonsulaten, zweitens zur Planung von Bahninfrastrukturvorhaben und drittens zur Unabhängigkeit und Steuerung der Preisüberwachung beschlossen.

**Präsident** (Nussbaumer Eric, Präsident): Die Kommission beantragt, vom Jahresbericht 2023 der GPK und der GPDel Kenntnis zu nehmen.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen  
Il est pris acte du rapport*