Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2016
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte elektronische Fassung

16.004

Jahresbericht 2015 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 29. Januar 2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrter Herr Präsident
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 2015 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 Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. Januar 2016

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte

Der Präsident der GPK-N:
Alfred Heer, Nationalrat

Der Präsident der GPK-S:
Hans Stöckli, Ständerat

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **6245**

1 Einleitung **6250**

1.1 Jahresprogramm 2015 und wichtige Geschäfte des Berichtsjahrs 6250

1.2 Veröffentlichte Berichte und Briefe an den Bundesrat 6251

2 Auftrag und Organisation **6252**

2.1 Auftrag und Kompetenzen der GPK 6252

2.1.1 Aufgaben der GPK im Rahmen der Oberaufsicht 6252

2.1.2 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten 6254

2.1.3 Zusammenarbeit der GPK und der GPDel mit ihrem Sekretariat 6257

2.1.4 Zusammenarbeit der GPK mit den Finanzkommissionen, der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle 6258

2.2 Organisation der Arbeiten und Überblick über die behandelten Geschäfte 6260

3 Ausgewählte Themen der GPK **6265**

3.1 Wirtschafts- und Finanzpolitik 6265

3.1.1 Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen 6265

3.1.2 Meldepflichtverletzungen gemäss Börsengesetz: Nachkontrolle 6267

3.1.3 Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die HSBC Private Bank (Suisse) SA 6268

3.2 Soziale Sicherheit und Gesundheit 6269

3.2.1 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste 6269

3.2.2 Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie 6270

3.2.3 Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat 6271

3.2.4 Überwachung des Medizinproduktemarktes durch Swissmedic 6273

3.3 Internationale Beziehungen und Aussenhandel 6274

3.3.1 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen 6274

3.3.2 Vollzug des Dublin-Assoziierungsabkommens 6275

3.3.3 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik 6277

3.4 Staat und Verwaltung 6278

3.4.1 Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung 6278

3.4.2 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung 6280

3.4.3 Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung 6282

3.4.4 Protokollführung im Bundesrat 6285
3.4.5 Personalsituation in der Eidgenössischen Steuerverwaltung 6286
3.4.6 Inspektion zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat 6287
3.4.7 Protokollarische Aufwertung zum Vizepräsidenten des Bundesrates 6289
3.4.8 Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung» 6291
3.5 Justizwesen und Bundesanwaltschaft 6292
3.5.1 Sicherheitsfragen betreffend die Bundesrichterinnen und Bundesrichter 6292
3.5.2 Open-Source-Projekt OpenJustitia 6293
3.5.3 Falschverbuchungen von Kostenvorschüssen beim Bundesverwaltungsgericht 6294
3.5.4 Aufhebung des Beschwerderechts in Strafsachen von einfach Geschädigten – Revision des Bundesgerichtsgesetzes zur Entlastung des Bundesgerichts 6295
3.5.5 Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr: Veraltete Abhöranlagen? 6296
3.6 Sicherheit 6298
3.6.1 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung 6298
3.6.2 Strategische Ziele des Bunderates für die RUAG Holding AG für die Jahre 2015–2018 6299
3.6.3 Cyber-Abwehr des Bundes 6300
3.7 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur 6301
3.7.1 Bundesamt für Umwelt: Unstimmigkeiten bei der Verwaltung der Gelder aus der vorgezogenen Entsorgungsgebühr «Glas» 6301
3.7.2 Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom 6303
3.7.3 Sicherung des landwirtschaftlichen Kulturlandes 6303

4 Staatsschutz und Nachrichtendienste 6305
4.1 Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel 6305
4.2 Jährlich wiederkehrende Geschäfte 6306
4.2.1 Berichte der spezialisierten Aufsichtsorgane 6306
4.2.2 Genehmigungen und Berichte des Bundesrates 6308
4.2.3 Berichte des Departements 6310
4.2.4 Strafverfolgung im Staatsschutzbereich 6311
4.2.5 Nichtpublizierte Rechtstexte 6312
4.3 Aktualitätsbezogene Geschäfte 6313
4.3.1 Dschihadistisch motivierter Terrorismus 6313

4.3.2 Neuer Grundauftrag für den NDB 6314
4.3.3 Nachrichtendienstgesetz 6314
4.3.4 Freitextsuche im Staatsschutzsystem ISIS 6315
4.3.5 Akten der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen 6317
4.4 Nachkontrolle zur Inspektion der GPDel über die Informatiksicherheit im NDB 6317
4.4.1 Ausgangslage 6317
4.4.2 Risikomanagement des NDB 6318
4.4.3 Sicherheitskonzepte für die Informatiksysteme des NDB 6318
4.4.4 Sicherheitsüberprüfung der externen Mitarbeitenden der Informatik des NDB 6319
4.4.5 Stand der Informatiksicherheit auf Stufe Bund 6320
4.4.6 Abschluss der Nachkontrolle 6321
4.5 Kontakte mit ausländischen Aufsichtsorganen 6322

5 Geschäftsberichte 2014 und weitere Berichte 6323
5.1 Geschäftsbericht 2014 des Bundesrates 6323
5.2 Geschäftsbericht 2014 des Bundesgerichts 6325
5.3 Weitere von den GPK geprüfte Berichte 6326

Anhang:
Jahresbericht 2015 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle 6329

Abkürzungsverzeichnis

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AGI	Arbeitsgruppe INSIEME
API	Advance Passenger Information
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASTRA	Bundesamt für Strassen
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR *830.1*)
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR *142.20*)
BA	Bundesanwaltschaft
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAR	Bundesarchiv
BBl	Bundesblatt
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; SR *954.1*)
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR *173.110*)
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
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
BV	Bundesverfassung (SR *101*)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR *120*)
CdA	Chef der Armee
CNCTR	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
DPR	Délégation parlementaire au renseignement
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
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMA	European Medicines Agency / Europäische Arzneimittelagentur
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EpG	Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz; SR *818.101*)
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz; SR *611.0*)
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz; SR *614.0*)
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*)
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*)
IASA NDB	Informations- und Analyse-System All Source NDB
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum

IKS	Internes Kontrollsystem
INSIEME	Projektbezeichnung für «Gemeinsame IT-Systeme ESTV»
IOS	Informations- und Objektsicherheit des VBS
ISAS	Informationssystem Äussere Sicherheit
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISC-EJPD	Informatik-Center des EJPD
ISDS-Konzept	Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept
ISG	Informationssicherheitsgesetz (Entwurf)
ISIS	Informationssystem Innere Sicherheit
ISIW VBS	Weisungen des VBS vom 30. Dezember 2014 über die Informationssicherheit (Informationssicherheitsweisungen des VBS)
ISS	Interception System Schweiz
i. V. m.	in Verbindung mit
KLV	Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung; SR *832.112.31*)
KOBIK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen der eidgenössischen Räte
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (SR *832.102*)
LIS	Lawful Interception System
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR *510.10*)
MKG	Militärkassationsgericht
MND	Militärischer Nachrichtendienst
MoU	Memorandum of Understanding
NAD	Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte über den Bau der neuen Eisenbahn-Alpentransversale
NCS	Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken
ND-Aufsicht	Nachrichtendienstliche Aufsicht des VBS
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Nachrichtendienstgesetz (14.022)
Neat	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHG	Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; SR *312.5*)
OLS	Offenlegungsstelle
OV-BR	Organisationsverordnung für den Bundesrat vom 29. November 2013 (SR *172.111*)

ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR *171.10*)
PSP	Personensicherheitsprüfung
PSPV	Verordnung vom 4. März 2011 über die Personensicherheitsprüfungen (SR *120.4*)
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (SR *170.512*)
PublV	Verordnung vom 17. November 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (SR *170.512.1*)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RD EFD	Rechtsdienst des EFD
RK	Kommissionen für Rechtsfragen
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR *172.010*)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SiA	Sicherheitsausschuss des Bundesrates
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SiK	Sicherheitspolitische Kommissionen
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
SiK-S	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
SNB	Schweizerische Nationalbank
SNM	Schweizerisches Nationalmuseum
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (SR *173.71*)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR *311.0*)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR *312.0*)
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
ÜPF	Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
UKI	Unabhängige Kontrollinstanz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

VEG	Vorgezogene Entsorgungsgebühr
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*)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WEKO	Wettbewerbskommission
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZEO	Zentrum für Elektronische Operationen
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 (GPDel) im Jahr 2015. 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 29. Januar 2016 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 GPDel geprüft und soweit als möglich berücksichtigt.

1.1 Jahresprogramm 2015 und wichtige Geschäfte des Berichtsjahrs

Die GPK beschlossen am 29. Januar 2015 bei der Beratung ihres Jahresprogramms 2015, gestützt auf vorgängige Evaluationen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zu folgenden Themen Untersuchungen durchzuführen: elektronische Auszählung von Stimmen (E-Counting) (Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.3.2), Auswirkungen der Freihandelsabkommen (Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.3.1) und Verwendung unterschiedlicher Bevölkerungsszenarien (Reservethema).

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 Bundesverwaltung[2] durchführt. Im Rahmen dieser Untersuchung prüfte die GPK-S insbesondere, welche Lehren aus den beschaffungsrechtlichen Vorfällen im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und im Bundesamt für Strassen (ASTRA) im Hinblick auf den Aufbau eines flächendeckenden Beschaffungscontrollings und Vertragsmanagements in der Bundesverwaltung zu ziehen sind. Die GPK-S veröffentlichte die Ergebnisse dieser Untersuchung in einem Bericht (Ziff. 3.4.8).

1 Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR **171.10**)
2 Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 (BBl **2007** 1661)

Die GPK-N schloss eine Inspektion auf der Basis einer Evaluation der PVK zur Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes ab (Ziff. 3.7.3; Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.2.3). Die GPK-S verabschiedete – ebenfalls gestützt auf PVK-Evaluationen – Berichte zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung (Ziff. 3.4.1; Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.2.2) und zu den Internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung (Ziff. 3.6.1; Bericht der PVK im Anhang, Ziff. 2.2.1).

Der vorliegende Jahresbericht informiert ausserdem über folgende Abklärungen und Untersuchungen, die bisher nicht veröffentlicht wurden:

Nachkontrollen der GPK-N zur Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen (Ziff. 3.1.1) und zur Inspektion Meldepflichtverletzungen gemäss Börsengesetz (Ziff. 3.1.2), Abklärungen der GPK-S zur Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die HSBC Private Bank (Suisse) SA (Ziff. 3.1.3), Feststellungen der GPK-S zur Inspektion über die Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste (Ziff. 3.2.1), Nachkontrollen der GPK-S zur Inspektion über die Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie (Ziff. 3.2.2) und zur Inspektion über die Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat (Ziff. 3.2.3), Abklärungen der GPK-S zur Überwachung des Medizinproduktemarktes durch Swissmedic (Ziff. 3.2.4), weitere Feststellungen der GPK-N zu ihrer Inspektion über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen (Ziff. 3.3.1), Abklärungen der GPK-N zum Vollzug des Dublin-Assoziierungsabkommens (Ziff. 3.3.2), Abschluss der Inspektion der GPK-N zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat (Ziff. 3.4.6), Abklärungen der GPK-S zur Personalsituation in der Eidgenössischen Steuerverwaltung (Ziff. 3.4.5), Abklärungen der GPK-N/S zu Sicherheitsfragen betreffend die Bundesrichterinnen und Bundesrichter (Ziff. 3.5.1), zum Open-Source-Projekt OpenJustitia (Ziff. 3.5.2), zu Falschverbuchungen von Kostenvorschüssen beim Bundesverwaltungsgericht (Ziff. 3.5.3) und zum Beschwerderecht in Strafsachen von einfach Geschädigten (Ziff. 3.5.4), Abklärungen der GPK-S zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Ziff. 3.5.5), Stellungnahme der GPK-N/S zu den strategischen Zielen des Bunderates für die RUAG Holding AG für die Jahre 2015–2018 (Ziff. 3.6.2), Abklärungen der GPK-N zu Unstimmigkeiten bei der Verwaltung der Gelder aus der vorgezogenen Entsorgungsgebühr «Glas» im Bundesamt für Umwelt (Ziff. 3.7.1) sowie Nachkontrolle der GPK-N zur Inspektion über die Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom (Ziff. 3.7.2).

1.2 Veröffentlichte Berichte und Briefe an den Bundesrat

Gemäss ihren Handlungsgrundsätzen publizieren die GPK in der Regel ihre Untersuchungsresultate. Nebst zwölf Medienmitteilungen veröffentlichten die GPK und die GPDel im Berichtsjahr die folgenden acht Berichte sowie einen Brief an den Bundesrat:

- Jahresbericht 2014 der GPK und der GPDel der eidgenössischen Räte vom 30. Januar 2015;
- Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Stellungnahme zur Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Januar 2015: Bericht der GPK-S vom 24. März 2015;
- Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Bericht zur Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Februar 2015 und zur Stellungnahme der Eidg. Finanzkontrolle vom 24. Februar 2015: Bericht der FK und der GPK vom 24. Juni 2015;
- Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik: Abschluss der Inspektion / Ankündigung Nachkontrolle. Brief der GPK-N an den Bundesrat vom 4. September 2015.
- Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung: Bericht der GPK-S vom 6. Oktober 2015;
- Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung: Bericht der GPK-S vom 6. Oktober 2015;
- Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung»: Bericht der GPK-S vom 6. Oktober 2015;
- Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Stellungnahme zur Stellungnahme des Bundesrates vom 12. August 2015: Bericht der GPK-S vom 10. November 2015;
- Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes: Bericht der GPK-N vom 20. November 2015.

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

2 Auftrag und Organisation

2.1 Auftrag und Kompetenzen der GPK

2.1.1 Aufgaben der GPK im Rahmen der Oberaufsicht

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 BV[3], Art. 52 ParlG). Die Aufgaben und

3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR **101**)

Zuständigkeiten der GPK werden in den Artikeln 26–27, 52–55 und 153–158 ParlG sowie in weiteren Gesetzes-[4] und Verordnungstexten[5] 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).

4 Art. 32 des Bundesgesetzes vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial (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 Reorganisationen (SR **172.220.111.5**), Art. 20 des Bundesgesetzes vom 4. Okt. 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn- Alpentransversale (AtraG; 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**)

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

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

2.1.2 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.[6] 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

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

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 Informationsrechte» (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 gaben sie dazu zwei Expertengutachten[7] in Auftrag.

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

7 Biaggini, Giovanni: 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); Uhlmann, Felix: 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)

Vorkehren für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG).[8] 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 Departementsvorstehenden zu Bundesratsgeschäften zu beschränken. Die GPK haben entsprechende Weisungen erlassen, die diesen Zugang restriktiv regeln.[9] 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 Disziplinarmassnahmen geahndet (Art. 13 Abs. 2 ParlG) oder strafrechtlich verfolgt werden (Art. 320 StGB[10]).

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 Kommissi-

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

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

10 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dez. 1937 (StGB; SR **311.0**)

onen 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 Oberaufsicht dar.

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.

2.1.3 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.[11] 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

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

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.[12] Es nimmt die Eingaben gemäss Artikel 129 ParlG entgegen und bereitet die Beschlüsse vor.

Im Weiteren stellt das Sekretariat das institutionelle Gedächtnis des Organs GPK sowie der 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 Entscheidfindung 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 Bundesverwaltung[13]. Artikel 11*a* ParlG, der den Ausstand der GPK-/GPDel-Mitglieder regelt, ist sinngemäss auch für das Sekretariat anwendbar.

2.1.4 Zusammenarbeit der GPK mit den Finanzkommissionen, der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Im Rahmen ihrer Tätigkeiten stehen die GPK regelmässig in Verbindung mit den anderen Organen, die für die Aufsicht und Oberaufsicht über die Bundesfinanzen verantwortlich sind. Dabei handelt es sich um die Finanzkommissionen (FK), die Finanzdelegation (FinDel) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK).

Die FK beider Räte üben die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt im Sinne einer vorgängigen sowie nachträglichen Kontrolle aus (Art. 50 i. V. m. Art. 26 Abs. 2 und Art. 142 Abs. 1 ParlG). Die FinDel ist ein gemeinsamer ständiger Ausschuss der FK, dem die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts im Sinne der mitschreitenden Finanzoberaufsicht obliegt (Art. 51 Abs. 2 ParlG). Die

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

13 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)

GPK nehmen ihrerseits die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte sowie der anderen Träger von Aufgaben des Bundes wahr (Art. 52 ParlG; zu den Aufgaben der GPK siehe Ziff. 2.1.1).

Die beiden Bereiche der parlamentarischen Oberaufsicht – über den Finanzhaushalt und über die Geschäftsführung – lassen sich in der Praxis nicht immer klar trennen: Die Art und Weise der Geschäftsführung hat oft auch finanzielle Auswirkungen, während staatliches Handeln nahezu ausnahmslos einen Bezug zum Finanzhaushalt hat. Probleme im Bereich der Finanzaufsicht haben ihre Ursache oft in der Geschäftsführung und umgekehrt.

Deshalb bedarf es der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen den FK, der FinDel und den GPK: Im Allgemeinen wird so verfahren, dass Angelegenheiten, bei denen finanzpolitische Fragen im Vordergrund stehen, prioritär von den FK und der FinDel, und Angelegenheiten, welche vorwiegend die Geschäftsführung betreffen, vorrangig von den GPK bearbeitet werden. Bestimmte Geschäfte – etwa die Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte und ausgewählter öffentlicher Unternehmen sowie die Rechnung und der Voranschlag der eidgenössischen Gerichte, der BA und der AB-BA – beraten die FK und GPK zusammen. Auch die Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) wird gemeinsam wahrgenommen. Darüber hinaus koordinieren die Sekretariate der beiden Kommissionen ihre Befassungen, indem sie viermal jährlich – und die Sekretäre der Subkommissionen so oft wie dies ihre Geschäfte erfordern – zusammenkommen und sich austauschen.

Infolge der Untersuchung zum Informatikprojekt INSIEME der ESTV beschlossen die FK und GPK 2015, im Rahmen der bestehenden institutionellen Strukturen die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen mittels punktuellen Massnahmen weiter zu optimieren. Insbesondere soll im Einzelfall und bei Bedarf eine Koordination auf Stufe der Kommissionen und Delegationen bzw. ihrer Präsidien stattfinden.[14]

Die GPK unterhalten auch Kontakte zur EFK, dem obersten Finanzaufsichtsorgan des Bundes, dessen Kompetenzen im Finanzkontrollgesetz (FKG)[15] geregelt sind. Gemäss Artikel 1 Absatz 1 FKG unterstützt die unabhängige EFK die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen und ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege sowie den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung.

Gemäss Artikel 15 Absatz 1 FKG sind die FK und die FinDel die direkten Ansprechpartner der EFK im Parlament. Im Gesetz wird dazu präzisiert, dass die EFK mit ihren Prüfungsbefunden an die FinDel gelangt (Art. 14 Abs. 1 FKG). Dies galt bisher auch für Prüfungsbefunde, welche die Geschäftsführung betreffen. Im FKG ist ein direkter Verkehr zwischen der EFK und den GPK nicht vorgesehen.

14 Bundesrat und EFK sind gewillt, die Empfehlungen der FK und GPK mehrheitlich umzusetzen, Medienmitteilung der FK und GPK vom 25. Juni 2015

15 Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR **614.0**)

Die Frage der (fehlenden) Kontakte zwischen der EFK und den GPK wurde im Rahmen der Untersuchung zu INSIEME thematisiert. Es zeigte sich, dass die GPK während der gesamten Laufzeit dieses Projektes über keine näheren Informationen von der EFK verfügten, obwohl die EFK Mängel in der Geschäftsführung festgestellt hatte. Alle Prüfungsbefunde zu INSIEME wurden exklusiv an die FinDel gerichtet.

Aus diesem Grund kamen die FK und die GPK in ihrem gemeinsamen Bericht zu INSIEME[16] zum Schluss, dass eine Optimierung des Informationsflusses zwischen der EFK und den GPK nicht nur sinnvoll und zeitgemäss, sondern auch geboten war. Sie plädierten dafür, dass die GPK – bzw. in deren Aufgabenbereich die GPDel – von der EFK direkt über festgestellte wesentliche Mängel in der Geschäftsführung informiert werden.

Um den Verkehr der GPK mit der EFK in einer gesetzlichen Grundlage zu verankern, beauftragten die beiden Räte in der Frühlingssession 2015 mit der Annahme von zwei gleichlautenden Motionen[17] den Bundesrat mit einer Revision des FKG. Diese Motionen sehen u. a. vor, dass die Information der EFK über festgestellte wesentliche Mängel in der Geschäftsführung an die GPK bzw. die GPDel gleichzeitig mit der Berichterstattung an die FinDel erfolgt.[18] Zwischenzeitlich wurde die Informationskoordination zwischen den beiden Organen schon ab April 2015 verbessert, indem die GPK nunmehr das Prüfprogramm der EFK jeweils Ende Januar erhalten und diese Gelegenheit für einen Austausch mit der EFK über allfällige Grundsatzfragen nutzen. Auch nehmen die GPK jeweils im Frühling den Jahresbericht der EFK zur Kenntnis. Im Weiteren wurde vereinbart, dass die GPK von der EFK per Schreiben darüber informiert werden, wenn Letztere im Rahmen ihrer Prüftätigkeit substanzielle Mängel in der Geschäftsführung einer Verwaltungseinheit feststellt. Ihnen wird auch der entsprechende Prüfbericht vorgelegt.

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). Soweit als möglich werden ausserdem die Amtssprachen und die Landesgegenden berücksichtigt.

16 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014 (BBl **2015** 6377, hier 6714)

17 Mo. GPK-N vom 21. Nov. 2014 (14.4009) und Mo. GPK-S vom 21. Nov. 2014 (14.4010) «Aufsicht durch die EFK. Änderung des FKG»

18 Punkt 2 der Motionen: «Die EFK [muss] festgestellte wesentliche Mängel in der Geschäftsführung den GPK bzw. der GPDel im direkten Verkehr zur Kenntnis bringen; die entsprechende Information an die GPK bzw. GPDel hat gleichzeitig mit der Berichterstattung an die FinDel zu erfolgen.»

Jede Kommission ist in mehrere ständige Subkommissionen unterteilt (Art. 45 Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 GRN[19] und Art. 11 Abs. 1 GRS[20]), 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)
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.

19 Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Okt. 2003 (GRN; SR **171.13**)
20 Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR **171.14**)

Im Jahr 2015 waren zwei der drei Arbeitsgruppen, die sowohl aus Mitgliedern der GPK-S wie auch der GPK-N bestehen, aktiv: Die Arbeitsgruppe INSIEME (AGI), der auch Mitglieder der beiden FK angehörten, hat ihre Arbeiten am 24. Juni 2015 abgeschlossen und wurde aufgelöst (vgl. Ziff. 3.4.2). Die Arbeitsgruppe zum Risikomanagement in der Bundesverwaltung, der auch ein Vertreter der FinDel angehört, setzt sich laufend mit dem Risikomanagement und dem Risikoreporting an den Bundesrat auseinander. Die Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte», in der auch zwei Vertreter der FK Einsitz nehmen, war 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 (vgl. Ziff. 4).

Schliesslich bestimmt jede Kommission zwei Mitglieder für die Neat-Aufsichtsdelegation (NAD), welche die parlamentarische Oberaufsicht über die Realisierung der 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).

Die GPK-S beschloss an ihrer Sitzung vom 6. Oktober 2015, ab der neuen Legislatur (2015–2019) ihre Mitglieder in den Subkommissionen von bisher 6 auf 5 zu reduzieren; ebenso beschloss die GPK-N an ihrer Sitzung vom 4. September 2015 eine Reduktion der Mitglieder in den Subkommissionen von bisher 12 auf 9. Im Weiteren beschlossen die beiden GPK, dass die Mitglieder der GPDel inskünftig neben ihrem GPDel-Mandat nur noch höchstens in einer GPK-Subkommission Einsitz nehmen. Diese Massnahme dient der Entlastung der GPDel-Mitglieder, die mit dem neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG) ihre Oberaufsicht über den Nachrichtendienst noch verstärkt ausüben werden.

Das Präsidium der GPK-N hatte 2015 Nationalrat Rudolf Joder inne; Nationalrätin Yvonne Feri übte das Vizepräsidium aus. Die GPK-S wurde von Ständerat Hans Hess präsidiert; Ständerat Hans Stöckli übte das Vizepräsidium aus. Die namentliche Zusammensetzung der GPK und ihrer Subkommissionen im Jahr 2015 ist aus der Tabelle 1 zu ersehen.

Das Präsidium der Delegation wurde 2015 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 2015 (bis Ende Legislatur)

GPK-N (Plenarkommission)	*GPK-S (Plenarkommission)*
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 Hiltpold, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Ruedi Lustenberger, Stéphane Rossini, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Erich von Siebenthal, Lothar Ziörjen (ersetzt durch Jean-Pierre Graber)	Hans Hess (Präsident), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, René Imoberdorf, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Paul Niederberger, Martin Schmid, Markus Stadler, Hans Stöckli (Vizepräsident)
Subkommissionen EDA/VBS	
Ida Glanzmann-Hunkeler (Präsidentin), Thomas Böhni, Jakob Büchler, Andrea Caroni, Andrea Geissbühler, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Ueli Leuenberger, Stéphane Rossini, Andy Tschümperlin, Pierre-François Veillon, Lothar Ziörjen (ersetzt durch Jean-Pierre Graber)	Claude Janiak (Präsident), Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Alex Kuprecht, Markus Stadler
Subkommissionen EJPD/BK	
Alfred Heer (Präsident), Max Binder, Yvonne Feri, Andrea Geissbühler, Ida Glanzmann-Hunkeler, Hugues Hiltpold, Rudolf Joder, Margrit Kessler, Ueli Leuenberger, Marianne Streiff-Feller, Andy Tschümperlin, Lothar Ziörjen (ersetzt durch Jean-Pierre Graber)	René Imoberdorf (Präsident), Joachim Eder, Peter Föhn, Hans Hess, Claude Janiak, Paul Niederberger

Subkommissionen EFD/WBF	
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 (ersetzt durch Jean-Pierre Graber)	Markus Stadler (Präsident), Isidor Baumann, Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Hans Stöckli
Subkommissionen EDI/UVEK	
Max Binder (Präsident), Yvette Estermann, Yvonne Feri, Maya Graf, Hans Grunder, Hugues Hiltpold, 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
Subkommissionen Gerichte/BA	
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
GPDel	
Paul Niederberger (Präsident), Corina Eichenberger-Walther (Vizepräsidentin), Claude Janiak, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Pierre-François Veillon	
NAD (nur GPK-Mitglieder)	
Isidor Baumann (Präsident), Hans Hess, Ruedi Lustenberger, Andy Tschümperlin	
Arbeitsgruppe INSIEME (nur GPK-Mitglieder)	
Paul Niederberger (Präsident), Joachim Eder, Yvonne Feri, Alfred Heer, Hugues Hiltpold, Alex Kuprecht, Ueli Leuenberger, Hans Stöckli	
Arbeitsgruppe Risikoreporting Bundesrat (nur GPK-Mitglieder)	
Maria Bernasconi (Präsidentin), Yvonne Feri, Hans Hess, Rudolf Joder, Markus Stadler, Hans Stöckli	

Arbeitsgruppe Oberaufsicht über die Gerichte (nur GPK-Mitglieder)
Hans Hess (Präsident), Corina Eichenberger-Walther

Während des Berichtsjahres traten die GPK zu 17 Plenarsitzungen und 54 Subkommissions- und Arbeitsgruppensitzungen zusammen. Davon waren sieben Termine Dienststellenbesuchen gewidmet. Die GPDel führte 14 Sitzungen durch. Insgesamt fanden 85 Sitzungen statt.

Die GPK erhielten in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörden 25 Aufsichtseingaben, wovon 11 erledigt werden konnten. Im gleichen Zeitraum bearbeiteten die Kommissionen fünf 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/UVEK	Swissmedic
EDI/UVEK	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)
EDA/VBS	Rekrutierungszentrum der Armee
Gerichte/BA	Bundesanwaltschaft (BA)
EJPD/BK	Informatik-Service-Center des EJPD (ISC-EJPD)
EFD/WBF	Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)
Gerichte/BA	Bundesverwaltungsgericht

3 Ausgewählte Themen der GPK

3.1 Wirtschafts- und Finanzpolitik

3.1.1 Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen

Am 21. Oktober 2011 hatte die GPK-N ihren Bericht zur Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen veröffentlicht.[21] Die Kommission äusserte sich dabei im Rahmen von Empfehlung 1 («Strategische und operative Steuerung») zur erforderlichen Umsetzung einer klaren Steuerungsstrategie. In Empfehlung 2 («Harmonisierung der Prozesse») forderte die GPK-N den Bundesrat auf, die verschiedenen Umsetzungsakteure der flankierenden Massnahmen zu unterstützen, den Dialog mit ihnen zu suchen und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Empfehlung 3 («Kommunikation auf verlässlicher Datenbasis») schliesslich bezog sich auf die Forderung an den Bundesrat und das SECO, sich bei ihrer Kommunikation und ihren Schlussfolgerungen auf aussage-

21 Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, Bericht der GPK-N vom 21. Okt. 2010 BBl **2012** 1207

kräftige, vollständige, verlässliche und objektive Daten zu stützen. Die Antwort[22] des Bundesrates vom 18. Januar 2012 befriedigte die GPK-N insgesamt nicht, da die Bemerkungen des Bundesrates im Widerspruch zu den Feststellungen der GPK-N standen. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, verabschiedete sie im Mai 2012 erneut einen Bericht zuhanden des Bundesrates,[23] worauf ihr dieser eine zweite Stellungnahme[24] schickte. Die darin enthaltenen Angaben und angekündigten Massnahmen vermochten die Kommission schliesslich zu überzeugen.

Im April 2014 eröffnete die GPK-N ihre Nachkontrolle zu diesem Dossier. Sie bat den Bundesrat, ihr zum Stand der Umsetzung der drei Empfehlungen sowie zur Entwicklung der flankierenden Massnahmen – insbesondere nach der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 9. Februar 2014 – schriftlich Auskunft zu geben. Der Bundesrat kam dieser Forderung im Juli 2014 nach. Da er in seiner Stellungnahme eine Vielzahl von laufenden Projekten aufführte, sah sich die Kommission allerdings nicht dazu in der Lage, die Wirksamkeit der vom Bundesrat ergriffenen und geplanten Massnahmen zu beurteilen.

Die Kommission ersuchte den Bundesrat daher, ihr einen genauen Zeitplan für die Umsetzung dieser Massnahmen nachzureichen, worauf dieser am 12. November 2014 eine weitere Stellungnahme zuhanden der GPK-N verabschiedete. Daraus ging hervor, dass viele Verbesserungsmassnahmen erst vor kurzem umgesetzt wurden, in Planung waren oder bis zur Umsetzung der mit der Masseneinwanderungsinitiative beschlossenen neuen Verfassungsbestimmung (Art. 121*a* BV) ausgesetzt wurden.

Für ihre Lagebeurteilung zog die GPK-N neben den beiden Stellungnahmen des Bundesrates auch einen Audit-Bericht der EFK bei.[25] Die Kommission kam zum Schluss, dass der Bundesrat und die Verwaltung in den letzten Jahren bestrebt waren, die flankierenden Massnahmen in verschiedener Hinsicht zu verbessern. Dabei wurden die Empfehlungen der GPK-N teilweise berücksichtigt. Insbesondere zur strategischen und operativen Steuerung (Empfehlung 1) und zur Harmonisierung der Prozesse (Empfehlung 2) trafen der Bundesrat und die Verwaltung verschiedene Massnahmen oder planten zumindest solche. Allerdings deckte das Audit der EFK auch verschiedene kleinere Schwachpunkte bei der Steuerung und bei den Prozessen auf, und zudem wurden mehrere – v. a. grössere – Massnahmen zurückgestellt, weil in Bezug auf die Umsetzung von Artikel 121*a* BV und somit auch in Bezug auf die künftige Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen noch Unklarheit herrschte.

22 Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Jan. 2012 zum Bericht der GPK-N vom 21. Okt. 2011 (BBl **2012** 1255)

23 Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, Stellungnahme der GPK-N vom 8. Mai 2012 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Jan. 2012 (BBl **2012** 7343)

24 Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Juli 2012 zur Stellungnahme der GPK-N vom 8. Mai 2012 (BBl **2012** 7353)

25 Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr: Prüfung der Aufsicht durch das SECO, Bericht der EFK vom 11. März 2015, www.efk.admin.ch > Publikationen > Weitere Prüfberichte (Stand: 8. Jan. 2016)

Betreffend ihre Forderung nach einer Kommunikation auf verlässlicher Datenbasis (Empfehlung 3) stellte die GPK-N zwar gewisse Verbesserungsbestrebungen fest, doch war nach ihrer Einschätzung fraglich, ob diese ausreichten. Das zentrale Projekt in diesem Bereich, nämlich die Einführung einer nationalen Vollzugsdatenbank, wurde aufgrund der noch offenen Umsetzung von Artikel 121*a* BV sistiert. Das Audit der EFK zeigte ausserdem Mängel bezüglich der Meldedaten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) auf. Obwohl das SECO die Grenzen der Aussagekraft seiner Daten besser kommunizierte als noch zum Zeitpunkt der Inspektion im Jahr 2011, ergaben kurze Abklärungen im Rahmen der Nachkontrolle, dass das SECO nach wie vor Vergleiche und Aussagen machte, die nur bedingt zulässig waren. Daher erachtete die Kommission die Empfehlung 3 noch nicht als umgesetzt.

Die GPK-N teilte dem Bundesrat im Juni 2015 mit, dass es aus ihrer Sicht wichtig sei, die ausgesetzten Massnahmen wieder aufzunehmen und abzuschliessen, um die von ihr verlangten Verbesserungen herbeizuführen, falls die flankierenden Massnahmen im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121*a* BV in ihren Grundzügen weitergeführt werden. Sollten sich bezüglich der flankierenden Massnahmen grössere Veränderungen ergeben, müsste die Opportunität der einzelnen Verbesserungsmassnahmen neu bewertet werden.

Aufgrund der unklaren Situation war es der GPK-N nicht möglich, eine abschliessende Beurteilung der getroffenen und geplanten Massnahmen des Bundesrates vorzunehmen. Die Kommission entschied deshalb im Juni 2015, die Nachkontrolle zu sistieren. Sie wird sich wieder mit diesem Thema befassen, sobald klar ist, wie Artikel 121*a* BV umgesetzt wird.

3.1.2 Meldepflichtverletzungen gemäss Börsengesetz: Nachkontrolle

Nachdem die Offenlegungsstelle (OLS) der SIX Swiss Exchange AG in ihrem Jahresbericht 2009 Einwände gegen die FINMA und das EFD betreffend die Ahndung von Meldepflichtverletzungen gemäss Börsengesetz (BEHG)[26] vorgebracht hatte, führte die GPK-N im Jahr 2011 eine Inspektion zu diesem Thema durch. Nach vertieften Abklärungen und Anhörungen der Vorsteherin des EFD, von Vertretern der FINMA sowie der Verantwortlichen des Rechtsdienstes des EFD (RD EFD) kam die GPK-N zum Schluss, dass die betroffenen Behörden den festgestellten Problemen mit geeigneten Massnahmen begegnet waren: So schlossen die FINMA und das EFD ein Memorandum of Understanding (MoU) betreffend ihre Zusammenarbeit ab, die FINMA zeigte ab dem 1. Januar 2011 alle fahrlässigen und vorsätzlichen Meldepflichtverletzungen systematisch beim RD EFD an, und der RD EFD wurde reorganisiert sowie personell ausgebaut.[27]

26 Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (BEHG; SR **954.1**)

27 Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel vom 27. Jan. 2012, Ziff. 3.1.3 (BBl **2012** 6783, hier 6806)

Im April 2014 kündigte die GPK-N dem Bundesrat die Eröffnung einer Nachkontrolle an und bat ihn, sie über den Stand der Dinge in diesem Dossier zu informieren. Der Bundesrat kam dieser Bitte im August 2014 nach; zudem reichte das EFD im Januar 2015 auf Wunsch der Kommission die Statistik zu den Meldepflichtverletzungen für das gesamte Jahr 2014 nach.

Die Kommission war mit der Entwicklung der ihr vorgelegten Zahlen (Anzahl Beschwerden der OLS an die FINMA und Anzahl Strafanzeigen der FINMA beim EFD) sowie mit den weiteren Angaben des Bundesrates zufrieden. In Bezug auf die Situation beim RD EFD nahm sie positiv zur Kenntnis, dass die Anzahl der erledigten Strafverfahren u. a. aufgrund neuerlicher organisatorischer Anpassungen markant gesteigert werden konnte: Der Pendenzenstand stieg 2014 zwar leicht an, weil deutlich mehr Strafanzeigen eingingen, aber die Anzahl neuer Anzeigen sowie die Anzahl erledigter Verfahren präsentierten sich weitgehend ausgeglichen.

Die GPK-N erkannte daher keinen weiteren Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht und teilte dem Bundesrat im Mai 2015 mit, dass sie die Nachkontrolle abschliesse.

3.1.3 Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die HSBC Private Bank (Suisse) SA

Unter dem Titel «Swissleaks» veröffentlichten im Februar 2015 verschiedene Zeitungen die Resultate einer weitreichenden gemeinsamen Recherche, die auf mögliche Fälle von Steuerhinterziehung und Geldwäscherei bei einer Schweizer Filiale der Grossbank HSBC hinwies. Die Recherche basierte auf Daten aus den Jahren 1980 bis 2007, die ein ehemaliger Angestellter der HSBC Schweiz entwendet hatte und die anschliessend an das «International Consortium of Investigative Journalists» gelangt waren.

Vor dem Hintergrund dieser Medienberichterstattungen beschloss die GPK-S, mit der FINMA eine Aussprache zu deren Aufsicht über die HSBC Schweiz zu führen. Die Kommission wollte sich aus erster Hand über die diesbezügliche Sachlage informieren lassen.

Anlässlich der Anhörung im März 2015 legten die Verwaltungsratspräsidentin und der Direktor der FINMA dar, dass die Grundlagen für die Bekämpfung der Geldwäscherei in den letzten Jahren wesentlich verbessert wurden und dass die FINMA seit ihrer Gründung am 1. Januar 2009 verschiedene Massnahmen in Bezug auf die HSBC Schweiz getroffen hat – sowohl auf präventiver bzw. überwachender Ebene als auch im Bereich des Enforcement (Rechtsdurchsetzung). Die FINMA-Vertreter beantworteten die Fragen der Kommissionsmitglieder offen und zufriedenstellend.

An ihrer Sitzung vom 21. Mai 2015 kam die GPK-S zum Schluss, dass aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht kein Handlungsbedarf bestehe, und beendete ihre Abklärungen in dieser Angelegenheit.

3.2 Soziale Sicherheit und Gesundheit

3.2.1 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste

Im März 2014 veröffentlichte die GPK-S ihren Bericht über die Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente.[28] Sie stellte darin mehrere Schwachstellen im Aufnahmeverfahren und bei der Preisfestsetzung von Medikamenten in der Spezialitätenliste fest, namentlich ungenügende Instrumente bei der Preisfestsetzung, widersprüchliche Preisregulierungen von Generika und Originalpräparaten, unzureichende Überprüfungen sowie unklare und intransparente Verfahrensabläufe. Sie richtete deshalb acht Empfehlungen und drei Postulate an den Bundesrat.

In seiner Stellungnahme[29] zu diesem Bericht zeigte sich der Bundesrat weitgehend bereit, die von der GPK-S festgestellten Mängel im aktuellen Aufnahme- und Überprüfungsverfahren von Medikamenten zu beheben. Er verwies insbesondere auf die bereits früher angekündigte und in Vorbereitung befindliche Anpassung des Preisfestsetzungssystems auf Verordnungsstufe. Im Rahmen dieser Anpassung sollten verschiedene, von der GPK-S geforderte Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz des Aufnahmeverfahrens von Arzneimitteln in die Spezialitätenliste umgesetzt werden: Insbesondere sollte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) verpflichtet werden, die Grundlagen zur Beurteilung der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Arzneimittels zu veröffentlichen. Zudem sollte ein neues Nutzenbewertungsmodell eingeführt werden, mit dem der therapeutische Mehrnutzen eines Arzneimittels in Zukunft strukturierter bewertet werden kann.

Die Kommission beurteilte die Stellungnahme des Bundesrates grundsätzlich positiv und stellte fest, dass sich verschiedene Massnahmen zur Verbesserung des aktuellen Systems in Umsetzung befanden.[30] Zudem nahm die GPK-S von der Ankündigung des Bundesrates Kenntnis, dass bis Ende 2015 eine Gesetzesvorlage zur Einführung eines Referenzpreissystems[31] im Bereich der patentfreien Arzneimittel erarbeitet werden soll.

Da der Bundesrat mit seinen Ausführungen teilweise nur allgemein auf die Empfehlungen der GPK-S einging, bat die Kommission um ergänzende Informationen, die mit Schreiben vom 17. Dezember 2014 eintrafen. Die GPK-S nahm zur Kenntnis, dass sich die vom Bundesrat geplante Anpassung des Preisfestsetzungssystems, deren Inkrafttreten ursprünglich für den 1. Januar 2015 angekündigt war, verzögerte. Da der Bundesrat jedoch konkrete Angaben zur geplanten Umsetzung der von der GPK-S geforderten Massnahmen im Rahmen der Verordnungsanpassungen machte

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

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 (BBl **2014** 7839)

30 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 3.2.1 (BBl **2015** 5217, hier 5242)

31 Bei einem solchen Referenzpreissystem (auch Festbetragssystem genannt) werden alle patentabgelaufenen Medikamente und Generika mit demselben Wirkstoff in eine Gruppe eingeteilt. Pro Gruppe bezahlt die Krankenversicherung nur noch einen fixen Betrag.

und die baldige Inkraftsetzung in Aussicht stellte, schloss die GPK-S ihre Untersuchung im Februar 2015 ab.

Die angekündigten Änderungen der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)[32] und der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV)[33] traten schliesslich am 1. Juni 2015 in Kraft. Die GPK-S wird sich mit den Verordnungsanpassungen in rund zwei Jahren im Rahmen einer Nachkontrolle zur Umsetzung ihrer Empfehlungen befassen.

3.2.2 Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie

Die GPK-S führte 2015 eine Nachkontrolle zu ihrer Inspektion über die Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie aus dem Jahr 2012 durch. Damals hatte die Kommission zwei Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet:[34] Die erste betraf die Offenlegung von Interessenverbindungen von Expertinnen und Experten in ausserparlamentarischen Kommissionen, die zweite den internationalen Informationsaustausch zwischen Swissmedic und der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA). Aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates erachtete die GPK-S ihre erste Empfehlung schliesslich als umgesetzt, während sie in Bezug auf den internationalen Informationsaustausch zur Kenntnis nahm, dass die Verhandlungen der Schweiz mit der EMA weitgehend blockiert waren.

Bei ihrer Nachkontrolle erkundigte sich die GPK-S insbesondere, ob in der Zwischenzeit Fortschritte bei der Gewährleistung des internationalen Informationsaustauschs erzielt worden seien und inwiefern die Organisation der Bekämpfung einer Grippepandemie vor dem Hintergrund des in der Zwischenzeit revidierten Epidemiengesetzes (EpG)[35] optimiert werden konnte.

Der Bundesrat nahm im Mai 2015 mit einem ausführlichen Schreiben zu den Fragen der Kommission Stellung. Er informierte die GPK-S, dass im Jahr 2014 Gespräche mit der EU-Kommission betreffend ein MoU zum Informationsaustausch zwischen der EMA und Swissmedic stattgefunden haben und dass eine Unterzeichnung dieser Erklärung im Jahr 2015 angestrebt wird.[36]

Weiter entnahm die GPK-S der Stellungnahme des Bundesrates, dass seit dem Abschluss ihrer Inspektion im Oktober 2013 wesentliche Massnahmen zur besseren Bewältigung einer Grippepandemie in der Schweiz ergriffen worden sind. Die Kommission begrüsste insbesondere die Ende 2013 erfolgte Publikation des nationa-

32 Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR **832.102**)
33 Verordnung des EDI vom 29. Sept. 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV; SR **832.112.31**)
34 Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie, Bericht der GPK-S vom 22. Aug. 2012 (BBl **2013** 213)
35 Bundesgesetz vom 28. Sept. 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG; SR **818.101**); in Kraft seit 1. Jan. 2016
36 Swissmedic informierte die GPK-S im September 2015, dass die Vereinbarung über den Informationsaustausch in Form eines Briefwechsels (Exchange of letters) von der EMA und der EU-Kommission sowie von Swissmedic im Auftrag des Bundesrates unterzeichnet werden konnte.

len Pandemieplans, der sich auf das revidierte EpG und auf die Vorschriften der Weltgesundheitsorganisation stützt und alle zwei Jahre aktualisiert wird.

Das BAG ergriff zudem in Zusammenarbeit mit der Armeeapotheke und dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit Impfstoffen, Arzneimitteln und Medizinprodukten (z. B. Desinfektionsmittel oder Schutzmasken) im Pandemiefall. Des Weiteren unterzeichnete der Bundesrat einen Pandemiebereitschaftsvertrag mit Novartis, mit welchem die rasche Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Impfstoffen sichergestellt werden soll.[37] Diesbezüglich forderte die Kommission den Bundesrat auf, geeignete Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass im Ernstfall die Vereinbarungen mit dem Hersteller trotz der Produktionsstätten im Ausland eingehalten werden.

Die GPK-S nahm zudem zur Kenntnis, dass der Bundesrat neue behördliche Führungsorgane geschaffen hat bzw. noch etablieren wird, die im Falle einer Grippepandemie eine bessere Koordination und Kommunikation ermöglichen sollen. Zu diesen Organen gehören beispielsweise der Bundesstab ABCN, der Konsultations- und Koordinationsmechanismus des Sicherheitsverbundes Schweiz und das Koordinationsorgan Epidemiengesetz. Da die GPK-S eine bedarfs- und zeitgerechte Koordination und eine funktionierende Kommunikation als essenzielle Faktoren für eine erfolgreiche Pandemiebekämpfung erachtet, begrüsste sie die Ankündigung des Bundesrates, die Aufgaben und Funktionen der neuen Behörden auf Bundesebene genau zu klären und allenfalls – auch unter Einbezug der Ergebnisse der Sicherheitsverbundsübung vom November 2014 – weitere Optimierungen einzuleiten.

Insgesamt kam die GPK-S zum Schluss, dass der Bundesrat die richtigen Lehren aus den Problemen bei der Bekämpfung der Grippepandemie im Jahr 2009 gezogen und seither wichtige Verbesserungsmassnahmen umgesetzt oder eingeleitet hat. Die Kommission erkannte keinen weiteren Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht und beschloss an ihrer Sitzung vom 25. August 2015, die Nachkontrolle zu beenden.

3.2.3 Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat

Die GPK-S führte 2015 eine Nachkontrolle zu ihrer Inspektion über die strategische politische Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat[38] durch. Die Kommission gelangte bei ihrer Inspektion aus dem Jahr 2012 grundsätzlich zu einer positiven Beurteilung, sah aber trotzdem noch Potenzial, um die strategische Analyse und Planung im Bereich der Sozialversicherungen weiter zu verbessern.

Die GPK-S forderte den Bundesrat für die Nachkontrolle auf, sie über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen zu informieren. Der Bundesrat nahm im April 2015 mit einem ausführlichen Bericht Stellung.

37 Im Notfall sollen rasch genügend Impfstoffe zur Verfügung stehen, Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. Sept. 2014

38 Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat, Bericht der GPK-S vom 30. März 2012 (BBl **2012** 8899)

Die GPK-S stellte fest, dass die Massnahmen des Bundesrates zur Verbesserung der Datengrundlagen, welche für die systematische strategische Analyse benötigt werden, seit 2013 kontinuierlich fortgeführt und weiterentwickelt wurden. Sie nahm zudem wohlwollend zur Kenntnis, dass bei der Weiterentwicklung der Sozialversicherungen der Austausch mit den Kantonen und den weiteren involvierten Akteuren intensiviert wurde, namentlich im Rahmen des Dialogs Nationale Gesundheitspolitik und des Nationalen Dialogs Sozialpolitik.

Bereits beim Abschluss ihrer Inspektion erachtete die GPK-S die Strategie «Gesundheit 2020», die der Bundesrat 2013 genehmigt hatte, als einen wichtigen Schritt hin zu einer längerfristigen strategischen Planung. Im November 2014 verabschiedete der Bundesrat zudem seine Botschaft zur Altersvorsorge 2020. Das zeigt, dass der Bundesrat – wie von der GPK-S empfohlen – seine Verantwortung für die Festlegung von langfristigen, über eine Legislaturperiode hinausgehenden Zielen und Massnahmen im Bereich der Sozialversicherungen in den letzten Jahren verstärkt wahrgenommen hat.

Im Zusammenhang mit der von der GPK-S angeregten Verbesserung der Information über die strategische Analyse und Planung verwies der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf die Durchführung von nationalen Konferenzen und die Aufnahme eines Kapitels zur bundesrätlichen Strategie in den Jahresbericht über die Sozialversicherungen. Die GPK-S begrüsst diese Massnahmen, ist sie doch überzeugt, dass eine regelmässige Information der Öffentlichkeit und der interessierten Kreise die Akzeptanz von gesetzlichen Vorlagen und beschlossenen Massnahmen wesentlich fördern kann.

In ihrem Inspektionsbericht hatte die GPK-S den Bundesrat dazu aufgefordert, seinen Handlungsspielraum für den Erlass von Ausführungsbestimmungen zu nutzen. Die seither vom Bundesrat erlassenen Ausführungsbestimmungen im Bereich der Sozialversicherungen machen aus Sicht der GPK-S deutlich, dass der Bundesrat seinen Handlungsspielraum auf Verordnungsstufe aktiver und umfassender wahrgenommen hat: So machte er zum Beispiel von seiner subsidiären Kompetenz zur Anpassung der Tarifstruktur TARMED Gebrauch und behob im Bereich der Arzneimittel mehrere Schwachstellen im bestehenden System durch Anpassungen auf Verordnungsstufe.[39]

Eine weitere Empfehlung der GPK-S aus dem Jahr 2012 lautete, dass sich der Bundesrat stärker als Kollegium für die strategische Steuerung der Sozialversicherungen einbringen sollte. Diesbezüglich ist die Kommission der Ansicht, dass die längerfristige und gegenüber der Öffentlichkeit publizierte Festlegung der bundesrätlichen Strategie – wie mit der Agenda «Gesundheit 2020» erfolgt – ein wichtiges Instrument ist, um im Gesamtbundesrat frühzeitig eine Konsolidierung hin zu klaren Zielen und Massnahmen zu erreichen. Die GPK-S forderte den Bundesrat auf, seine Verantwortung bei der strategischen Steuerung der Sozialversicherungen auch in Zukunft aktiv wahrzunehmen und notwendige Anpassungen der bereits bestehenden Strategieinstrumente an die sich ändernden Rahmenbedingungen frühzeitig als Kollegium in Angriff zu nehmen.

39 Zu den Anpassungen im Arzneimittelbereich siehe Ziff. 3.2.1 des vorliegenden Jahresberichts

Insgesamt kam die GPK-S zum Schluss, dass die Empfehlungen aus ihrer Inspektion von 2012 grösstenteils berücksichtigt wurden oder sich in Umsetzung befinden. Sie schloss daher ihre Nachkontrolle im August 2015 mit einem Brief an den Bundesrat ab.

3.2.4 Überwachung des Medizinproduktemarktes durch Swissmedic

Im Rahmen der Behandlung einer Aufsichtseingabe eines betroffenen Unternehmens befasste sich die GPK-S im Jahr 2015 mit der Überwachung des Medizinproduktemarktes durch Swissmedic. Anders als bei den Arzneimitteln gibt es bei Medizinprodukten[40] kein behördliches Zulassungsverfahren; hingegen muss der Hersteller oder Importeur vor dem Inverkehrbringen des Produkts ein vom jeweiligen Gefährdungspotenzial abhängiges, europaweit vereinheitlichtes Konformitätsverfahren durchführen. Für gewisse Produktegruppen ist eine Bewertung und periodische Überprüfung durch eine anerkannte, private Konformitätsbewertungsstelle (KBS) vorgeschrieben. In der Schweiz ist Swissmedic für die Benennung und Überwachung dieser privaten KBS zuständig.

Die GPK-S wurde mit der Aufsichtseingabe darauf aufmerksam gemacht, dass eine schweizerische KBS während mehreren Jahren Medizinprodukte bewertet hatte, für welche sie eigentlich nicht zuständig gewesen wäre; mit anderen Worten war die KBS nicht berechtigt, eine Konformitätserklärung für diese Produkte auszustellen. Swissmedic stoppte diese Praxis im Herbst 2013.

Die zuständige Subkommission EDI/UVEK liess sich im Frühjahr 2015 im Rahmen eines Dienststellenbesuchs bei Swissmedic über die Hintergründe des Falls und allgemein über die Überwachungstätigkeiten von Swissmedic informieren. Swissmedic zeigte gegenüber der Subkommission auf, dass das System der Marktüberwachung von Medizinprodukten in den letzten Jahren laufend ausgebaut wurde. Eine Kontrolle der Produkte sei erst seit 2012, im Nachgang zum Skandal mit französischen Brustimplantaten, in ganz Europa gefordert worden. Seit 2013 führe die Schweiz umfassende Audits der KBS mit nationalen und internationalen Inspektorenteams durch. Im Rahmen dieser Inspektionen seien die im vorliegenden Fall betroffenen Zertifikate wiederrufen worden. Die strengeren Anforderungen an die KBS hätten schliesslich dazu geführt, dass sich mehrere KBS aus dem Bereich der Medizinprodukte zurückzogen hätten. Die Überwachung der ausgestellten Zertifikate durch Swissmedic erfolge risikobasiert, d. h. aufgrund des Gefährdungspotenzials der Medizinprodukte, und anhand von Stichproben oder bei Meldungen von Vorkommnissen der medizinischen Leistungserbringer.

Die Subkommission kam aufgrund der ihr vorliegenden Informationen zum Schluss, dass die Marktüberwachung im Bereich der Medizinprodukte in der Schweiz – wie auch in der EU – in den letzten Jahren intensiviert wurde. Im System vorhandene Schwachstellen wurden erkannt und mit konkreten Massnahmen zur Verstärkung der Marktüberwachung angegangen. Der Wiederruf des Zertifikats im vorliegenden

40 Z. B. Gehhilfen, Hörgeräte, künstliche Gelenke, Brustimplantate oder Herzschrittmacher

Fall kann als Resultat dieser verbesserten Überwachung durch Swissmedic gewertet werden. Die Subkommission kam zum Schluss, dass der Bereich der Medizinprodukte vor allem auf einer Selbstregulierung der Industrie basiert und keine umfassende und lückenlose staatliche Überprüfung aufweist. Eine umfassendere Kontrolle der Medizinprodukte müsste über eine Systemänderung auf gesetzlicher Stufe erfolgen; entsprechende politische Diskussionen finden gemäss Aussagen von Swissmedic momentan auf nationaler und europäischer Ebene statt. Die Subkommission begrüsste jedoch im vorliegenden Fall, dass die zuständigen Behörden strafrechtliche Schritte gegen die betroffene KBS eingeleitet hatten.

Die Kommission erkannte in der Folge keinen weiteren Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht und schloss ihre Abklärungen im Herbst 2015 ab.

3.3 Internationale Beziehungen und Aussenhandel

3.3.1 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Seit Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA)[41] am 1. Juni 2002 nahm die Einwanderung aus dem EU/EFTA-Raum stärker zu als erwartet. Die GPK beauftragten deshalb die PVK am 27. Januar 2012 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.[42] Gestützt auf die Evaluation der PVK veröffentlichte die GPK-N ihre Feststellungen in ihrem Bericht vom 4. April 2014 und richtete insgesamt neun Empfehlungen an den Bundesrat.[43] Dieser wurde aufgefordert, bei seiner Berichterstattung zur Umsetzung der Empfehlungen auf das per Juni 2014 in Aussicht gestellte Umsetzungskonzept zur neuen Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung (Art. 121*a* BV) Bezug zu 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.[44] In Bezug auf einen Grossteil ihrer Empfehlungen erachtete die Kommission die Stellungnahme als nicht befriedigend. Sie forderte den Bundesrat

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

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

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

44 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Aug. 2014 zum Bericht der GPK-N vom 4. April 2014 (BBl **2014** 8277)

daher mit Bericht vom 6. November 2014[45] auf, zu vier ihrer Empfehlungen, welche im Wesentlichen auf die Rolle des Bundes fokussieren, weitere Informationen zu liefern bzw. Abklärungen zu treffen. Die drei Empfehlungen, welche Abklärungen bezüglich des kantonalen Vollzugs verlangten, wandelte die Kommission zudem in ein Postulat[46] um und gab dem Bundesrat für dessen Erfüllung ein Jahr Zeit.[47]

Hinsichtlich der zusätzlich verlangten Informationen zu den Empfehlungen 1 (Lohnentwicklung und Sozialleistungsquoten beobachten), 4 (Notwendige Grundlagen für Informationszugang schaffen), 7 (Notwendige Instrumente zur Verfügung stellen) und 9 (Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im Bundesamt für Migration) zeigte sich die GPK über die Stellungnahme des Bundesrates vom 22. April 2015[48] erneut enttäuscht. Der Bundesrat verwies betreffend die Empfehlungen 4, 7 und 9 für die Prüfung der Anliegen bzw. für eine inhaltliche Stellungnahme auf den Bericht zum Postulat der GPK-N, der im Frühjar 2016 zu erwarten sei, sowie auf die Umsetzung von Artikel 121*a* BV. Eine Positionierung bezüglich der tatsächlichen Einführung von Verbesserungen bei der Datenbereitstellung (Empfehlung 1) nahm er nicht vor. Die Stellungnahme enthielt auch keinerlei Hinweise darauf, inwiefern ein Einbezug kantonaler Behörden stattgefunden hatte. Einen solchen Einbezug hatte der Bundesrat – neben den notwendigen vertieften Abklärungen – als Begründung für das Gesuch um Erstreckung der Frist für seine Stellungnahme angeführt, welches von der GPK-N genehmigt worden war.

Die GPK-N wandte sich deshalb mit Schreiben vom 20. November 2015 an den Bundesrat und forderte diesen auf, sich bezüglich Empfehlung 1 festzulegen und die Kommission darüber zu informieren. Ebenso wünschte sie weitere Informationen über die Abklärungen und Beschlüsse zu den Empfehlungen 4, 7 und 9 im Rahmen des Postulatsberichts und der Umsetzung von Artikel 121*a* BV. Die Kommission wird sich 2016 weiterhin mit der Thematik befassen.

3.3.2 Vollzug des Dublin-Assoziierungsabkommens

Die Subkommission EJPD/BK der GPK-N nahm den Vollzug des Dublin-Assoziierungsabkommens[49] in ihr Programm auf, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im November 2014 das Urteil zum Fall «Tarakhel gegen

45 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht der GPK-N vom 6. Nov. 2014 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Aug. 2014 (BBl **2015** 793)

46 Po. GPK-N «Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit» vom 6. Nov. 2014 (14.4005). Das Postulat wurde am 11. März 2015 vom Nationalrat angenommen (AB **2015** N 297).

47 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 3.3.1 (BBl **2015** 5217, hier 5245)

48 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Stellungnahme des Bundesrates vom 22. April 2015 zum Bericht der GPK-N vom 6. Nov. 2014 (BBl **2015** 3555)

49 Abkommen vom 26. Okt. 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (SR **0.142.392.68**)

Schweiz» veröffentlicht und darin Folgendes festgehalten hatte: Die Überstellung einer afghanischen Familie nach Italien sei nur zulässig, wenn die Schweiz vorgängig von Italien individuelle Garantien für eine altersgerechte Betreuung der Kinder und für die Wahrung der Einheit der Familie einhole.[50] Das Urteil des EGMR führte zu Vollzugserschwernissen bei Dublin-Überstellungen nach Italien, da es in Fällen von Familien mit minderjährigen Kindern den Rückführungsautomatismus untersagte, der im Dublin-Besitzstand als Grundsatz vorgesehen ist.

Die Dubliner Zusammenarbeit hat insbesondere zum Ziel, dass nur ein einziger Dublin-Staat den Asylantrag einer Migrantin oder eines Migranten prüft. Grundsätzlich muss der Staat, in den eine asylsuchende Person nachweislich zuerst eingereist ist – im Fall der afghanischen Familie war dies Italien –, das Asylverfahren durchführen, und die betroffenen Flüchtlinge können in dieses Land zurückgeschickt werden. An der Dubliner Zusammenarbeit beteiligen sich die 28 Staaten der EU sowie die vier assoziierten Staaten Norwegen, Island, das Fürstentum Liechtenstein und die Schweiz.

Im März 2015 hörte die Subkommission den Staatssekretär für Migration an. Sie zeigte sich mit seinen Ausführungen insgesamt zufrieden und kam zum Schluss, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) mit Italien rasch pragmatische Vollzugslösungen ausgehandelt habe: Die Schweiz hatte von Italien die Zusicherung erhalten, dass es die vom EGMR verlangten Garantien für die kindergerechte Unterbringung von Asylsuchenden im Familienverbund abgeben werde.

Noch nicht abschliessend geklärt werden konnte die Frage, zu welchem Zeitpunkt in einem Verfahren diese Garantien vorliegen müssen. Das BVGer hielt diesbezüglich in einem Grundsatzentscheid fest,[51] dass die Garantien nicht erst zum Zeitpunkt der tatsächlichen Überstellung, sondern bereits zum Zeitpunkt des Dublin-Nichteintretensentscheids des SEM vorliegen müssen, damit die Einhaltung der Menschenrechte einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden kann. Der Staatssekretär für Migration bezeichnete eine solche Praxis als wenig sinnvoll, da zwischen dem Entscheid des SEM und der Überstellung der Asylsuchenden mehrere Wochen liegen können (Beschwerdemöglichkeit, Organisation der Ausreise) und Italien so dazu verpflichtet würde, die garantierten Unterbringungsplätze während dieser Zeit freizuhalten.

Zur Klärung dieses Punkts und einiger weiterer rechtlicher Fragen zu den Auswirkungen des EGMR-Urteils auf den Vollzug des Dublin-Assoziierungsabkommen wandte sich die Subkommission ans Bundesamt für Justiz (BJ) und ersuchte dieses um entsprechende schriftliche Auskünfte. Dem Antwortschreiben des BJ war u. a. zu entnehmen, dass das BVGer das Vorliegen der Garantien zum Zeitpunkt der effektiven Auslieferung nach Italien inzwischen als hinreichend anerkenne: Mit Urteil vom 27. Juli 2015 habe das BVGer diese Praxis bestätigt.[52]

Die GPK-N fällte daher im November 2015 den Entscheid, in dieser Angelegenheit vorerst keine weiteren Massnahmen zu treffen. Mit Blick auf die Flüchtlingskrise in Europa schien ihr allerdings absehbar, dass der EGMR künftig nicht nur bei Über-

50 Fall «Tarakhel gegen Schweiz» (Nr. 29217/12)
51 Entscheid des BVGer vom 12. März 2015 (E-6629/2014)
52 Urteil des BVGer vom 27. Juli 2015 (D-4394/2015)

stellungen besonders schutzbedürftiger Personen nach Italien, sondern auch bei solchen in andere – v. a. östliche – Dublin-Staaten individuelle Garantien verlangen könnte: In der Einschätzung der Kommission kann nicht ausgeschlossen werden, dass die der Dubliner Zusammenarbeit zugrunde liegende Vermutung, dass im zuständigen Staat rechtsstaatliche und menschenrechtskonforme Asylverfahren durchgeführt werden, in absehbarer Zeit bei weiteren Dublin-Staaten in Frage gestellt wird. Aus diesem Grund beschloss die GPK-N, die Entwicklungen beim Vollzug des Dublin-Assoziierungsabkommens weiterhin zu beobachten und 2016 im Rahmen der jährlich stattfindenden Anhörungen zum Umsetzungsstand der Schengen-/Dublin-Assoziierungsabkommen auf das Thema zurückzukommen.

3.3.3 Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik

Am 28. Februar 2014 veröffentlichte die GPK-N ihren Bericht über die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik,[53] in dem sie zwei Empfehlungen an den Bundesrat richtete. Diese zielten auf eine Verbesserung der Gesamtsicht in der Aussenpolitik sowie auf eine Optimierung (v. a. Beschleunigung) der Verfahren bei der Zusammenarbeit verschiedener Bundesstellen ab. Insgesamt kam die GPK-N zum Schluss, dass die interdepartementale Zusammenarbeit gut funktioniert und keine schwerwiegenden Probleme bereitet.

Der Bundesrat akzeptierte die beiden Empfehlungen in ihrem Grundsatz; seine Stellungnahme[54] blieb aber aus Sicht der GPK-N in verschiedenen Punkten zu vage. Daher bat sie den Bundesrat mit Schreiben vom 6. November 2014 um präzisere bzw. ergänzende Auskünfte dazu, mit welchen Massnahmen und in welchem Zeitrahmen die Empfehlungen der Kommission umgesetzt werden sollen.

Da der Antwortbrief des Bundesrates vom 21. Januar 2015 immer noch nicht alle gewünschten Angaben enthielt, beschloss die GPK-N, die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik anlässlich der Anhörungen zum Geschäftsbericht des Bundesrates im Mai 2015 zu thematisieren: Alle Departementsvorsteherinnen und -vorsteher wurden gefragt,

- wie sie sicherstellen, dass sie einen guten Überblick über die aussenpolitischen Geschäfte ihres Departements haben und dass sich die Fachämter ihres Departements bei aussenpolitischen Themen mit dem EDA koordinieren;
- wie viele Ressourcen in ihrem Departement und insbesondere in dessen Generalsekretariat für die Abstimmung von aussenpolitischen Geschäften mit dem EDA und anderen Departementen eingesetzt werden; und
- in welchen Politikbereichen sie die Erarbeitung einer aussenpolitischen Sektorstrategie als sinnvoll erachten würden.

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

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

Die Auswertung der Anhörungen zeigte, dass die Bedeutung, die aussenpolitischen Themen und der Koordination mit dem EDA beigemessen wird, ziemlich variiert; dies gilt auch für die Massnahmen, die getroffen werden, um einen Überblick über diese Themen zu haben und sie mit dem EDA abzustimmen. Die Kommission nahm aber auch zur Kenntnis, dass die Zusammenarbeit mit dem EDA gemäss den Angaben der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher mehrheitlich gut funktioniert oder sich in den letzten Jahren zumindest verbessert hat.

Deshalb entschied die GPK-N im September 2015, die Inspektion abzuschliessen. In einem Schreiben an den Bundesrat kündigte sie jedoch an, die Thematik aufmerksam weiterzuverfolgen und sich im Rahmen einer in ein bis zwei Jahren stattfindenden Nachkontrolle erneut mit den noch offenen Fragen zur Umsetzung ihrer Empfehlungen zu befassen. Zudem hob sie im Brief an den Bundesrat noch einmal einige Forderungen und ungeklärte Punkte aus ihrem Bericht vom 28. Februar 2014 hervor, u. a. die folgenden:

- Im Rahmen der Nachkontrolle wird die Kommission überprüfen, ob die vom Bundesrat angekündigten Massnahmen zur besseren Bekanntmachung der Zuständigkeiten innerhalb des EDA sowie der Rollen- und Aufgabenteilung zwischen dem EDA und den Fachdepartementen Wirkung zeigen.
- In Bezug auf die verschiedenen Instrumente der Zusammenarbeit (z. B. Sektorstrategien, Zusammenarbeitsvereinbarungen, Detachierungen) vermisste die GPK-N eine Klärung der Frage, wann welches Instrument einzusetzen ist. Ungeklärt blieb auch, ob der Bundesrat konkrete Massnahmen zur Entsendung von Diplomatinnen oder Diplomaten in ein Fachamt getroffen hat und in welchen Politikbereichen weitere Sektorstrategien erarbeitet werden sollen.
- Die GPK-N wird sich bei der Nachkontrolle damit befassen, ob der Bundesrat Massnahmen definiert hat, um die Kantone und das Parlament bei dringenden aussenpolitischen Entscheiden auf angemessene Weise, aber schneller als bisher in die Verfahren einbeziehen zu können.

3.4 Staat und Verwaltung

3.4.1 Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung

Im Oktober 2015 veröffentlichte die GPK-S ihren Untersuchungsbericht zur Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung.[55] Der Befassung der GPK-S mit diesem Thema ging eine Evaluation der PVK voraus, die 2013 von beiden GPK in Auftrag gegeben worden war und im

55 Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015, www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2015 (Stand: 8. Jan. 2015)

Februar 2015 mit einem Evaluationsbericht[56] abgeschlossen wurde. Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus dieser Evaluation beurteilte die GPK-S die rechtlichen Vorgaben zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, die Anwendung dieser Vorgaben in der Praxis sowie die vom Bundesrat im Rahmen seiner Kompetenzen ergriffenen Massnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit dieser Behörden.

Von den insgesamt 16 identifizierten Aufsichts- und Regulierungsbehörden wählte die Kommission fünf Behörden für eine detaillierte Analyse aus: Swissmedic, das ENSI, die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) und die Wettbewerbskommission (WEKO).

Die Kommission kam zum Schluss, dass die Unabhängigkeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden uneinheitlich und teilweise lückenhaft normiert ist. So fehlen für einzelne Behörden gesetzliche Bestimmungen betreffend die Vermeidung von Interessenskonflikten oder betreffend Anforderungsprofile an die Leitungsgremien. Gemäss der Evaluation der PVK führten die gesetzgeberischen Lücken bisher zwar in der Praxis zu keinen grösseren Schwierigkeiten, da die Behörden diese Lücken teilweise mit internen Reglementen und Weisungen ausgleichen. Dennoch ist die Kommission der Ansicht, dass der Bundesrat ein Konzept erarbeiten sollte, um die Normierung der Unabhängigkeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden zu vereinheitlichen. Zudem forderte sie vom Bundesrat die gesetzliche Verankerung der wichtigen Aspekte der Unabhängigkeit gemäss dem genannten einheitlichen Konzept.

Die GPK-S kritisierte zudem die passive Rolle des Bundesrates bei der Wahl der Leitungsgremien der Aufsichts- und Regulierungsbehörden. Die Evaluation der PVK zeigte auf, dass der Bundesrat seine Einflussmöglichkeit zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Behörden durch die Wahl geeigneter Personen mit einer hohen Sensibilität für Fragen der Unabhängigkeit nur beschränkt wahrnimmt. Die Wahl der Leitungsgremien durch den Bundesrat kommt oft einer reinen Bestätigung der von den Behörden vorgeschlagenen Kandidaten gleich. Die Kommission empfahl dem Bundesrat deshalb, seiner Steuerungs- und Aufsichtskompetenz bei der Wahl der Mitglieder der Leitungsorgane mehr Gewicht beizumessen sowie präzise Anforderungsprofile an die Kandidaten festzulegen, soweit diese nicht bereits vorliegen.

Allgemein stellte die GPK-S fest, dass die Unabhängigkeit einer Behörde stark von der persönlichen Unabhängigkeit der Mitglieder der Führungsgremien und der Mitarbeitenden, von deren Identifikation mit ihrer Rolle und von deren Sensibilität für Fragen der Unabhängigkeit – kurz: von der gelebten Unabhängigkeitskultur – geprägt wird. Die Evaluation der PVK wies auf verschiedene Faktoren hin, die sich positiv auf diese persönliche Unabhängigkeit auswirken, z. B. Sensibilisierungsmassnahmen innerhalb der Behörden sowie die Bestimmung einer zweckmässigen Instanz, welche die Unabhängigkeit in Zweifelsfällen beurteilen kann. Die Kommis-

56 Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 2. Febr. 2015, www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2015 (Stand: 8. Jan. 2015)

sion empfahl dem Bundesrat daher, geeignete Massnahmen zu prüfen, um die gelebte Unabhängigkeitskultur zu stärken.

Die GPK-S ersuchte den Bundesrat, zu ihren Feststellungen und vier Empfehlungen bis Mitte Januar 2016 Stellung zu nehmen.

3.4.2 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Am 21. November 2014 veröffentlichten die FK und GPK ihren Untersuchungsbericht[57] zum gescheiterten Informatikprojekt INSIEME der ESTV, worin sie 18 Empfehlungen an den Bundesrat und vier Empfehlungen an die EFK richteten. Zudem reichten sie eine Motion zur Änderung des FKG[58] sowie zwei Postulate[59] ein. Im Wesentlichen kamen die Oberaufsichtskommissionen dabei zum Schluss, dass Mängel in der Führung und Aufsicht zum Scheitern des Projekts führten. Die Hauptverantwortung dafür war der ESTV zuzuweisen; eine gewisse Verantwortung trugen aber auch das EFD und der Bundesrat. Die FK und GPK forderten den Bundesrat insbesondere im Hinblick auf künftige Projekte auf, Verbesserungsmassnahmen zu ergreifen. Auch zur Finanzaufsicht der EFK und zur parlamentarischen Oberaufsicht konnten Optimierungspotenziale aufgezeigt werden.

Der Bundesrat und die EFK nahmen im Februar 2015 zum Bericht der FK und GPK Stellung.[60] Der Direktor der EFK wurde zudem eingeladen, die Stellungnahme der EFK mit der Arbeitsgruppe INSIEME (AGI) zu besprechen. Die Motion zur Änderung des FKG wurde in der Frühjahrssession 2015 von beiden Räten angenommen, und der Ständerat überwies die beiden Postulate.

Am 24. Juni 2015 verabschiedeten die FK und GPK ihre Antwort[61] auf die Stellungnahmen des Bundesrates und der EFK. Sie nahmen darin mit Befriedigung zur Kenntnis, dass sich der Bundesrat bereit zeigte, einen Grossteil ihrer Empfehlungen anzunehmen und das darin aufgezeigte Optimierungspotenzial anzugehen. Allerdings vermochte der Bundesrat die FK und GPK mit seinen Ausführungen zur Umsetzung oft nur teilweise zu befriedigen: Der Bundesrat beabsichtigte, die Empfehlungen der FK und GPK hauptsächlich über zusätzliche bzw. angepasste Regulierungen umzusetzen, ohne sich zu deren Durchsetzung zu äussern. Die Untersuchung der FK und GPK zu INSIEME hatte jedoch gezeigt, dass die vorgefundenen Mängel

57 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014 (BBl **2015** 6377)

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

59 Po. FK-S und GPK-S «Evaluation von Hermes 5» vom 21. Nov. 2014 (14.4011) und Po. FK-N und GPK-S «Evaluation von (Gross-) Projekten» vom 21. Nov. 2014 (14.4012)

60 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Febr. 2015 zum Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014 (BBl **2015** 6745) und Stellungnahme der EFK vom 24. Febr. 2015 zum Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014 (nicht veröffentlicht)

61 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der FK und der GPK vom 24. Juni 2015 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Febr. 2015 und zur Stellungnahme der EFK vom 24. Febr. 2015 (BBl **2015** 6377)

oftmals nicht auf fehlende bzw. unzureichende Rechtsgrundlagen oder Vorgaben zurückzuführen waren, sondern auf den mangelhaften Vollzug der Vorgaben oder auf die mangelhafte Aufsicht darüber. Die FK und GPK forderten deshalb den Bundesrat erneut dazu auf, für die Durchsetzung der bestehenden oder angepassten Regeln zu sorgen.

Die FK und GPK legten in ihrer Stellungnahme besonderen Wert auf die Umsetzung der Empfehlung 6, welche die Aufsichtsfunktion der Generalsekretariate betrifft: Sie begrüssten, dass der Bundesrat Arbeiten zur Verbesserung seiner ständigen und systematischen Aufsicht im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)[62] ausgelöst hatte. Sie wiesen darauf hin, dass der Begriff «Aufsicht durch den Bundesrat» auch die Aufsichtsfunktion der Departemente sowie die von den Departementsvorstehenden an die Generalsekretariate delegierte Aufsicht einschliesse. Eine klare Regelung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Bereich der verwaltungsinternen Aufsicht sei unbedingt anzustreben.

Die Stellungnahme der EFK zu den sie betreffenden Empfehlungen beurteilten die FK und GPK als zufriedenstellend. Die EFK gab an, dass sich drei der vier Empfehlungen in Umsetzung befänden oder bereits umgesetzt seien. Die FK und GPK unterstützten den Alternativvorschlag der EFK betreffend das Ämterkonsultationsverfahren (siehe Empfehlungen 21 und 22), wonach es künftig in den Entwürfen zu Geschäften des Bundesrates für die Ämterkonsultation und in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat ein Standardkapitel «Offene Empfehlungen der EFK» geben soll.

Die FK und GPK beschlossen an ihrer Sitzung vom 24. Juni 2015, ihre Inspektion abzuschliessen und die AGI aufzulösen. Weiter entschieden sie, sich – soweit sinnvoll – sowohl im Rahmen ihrer regulären Tätigkeiten wie auch anlässlich von in ca. zwei Jahren stattfindenden Nachkontrollen über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen informieren zu lassen. In diesem Zusammenhang legten sie bereits fest, welches Oberaufsichtsorgan – FK, FinDel oder GPK – sich um die Nachkontrolle welcher Empfehlungen kümmern wird. Die Umsetzungsüberprüfung der Empfehlungen mit Bezug zum Risikomanagement des Bundes wird durch die Arbeitsgruppe Risikoreporting der GPK erfolgen.

Daneben befassten sich die FK und GPK auch mit dem im Untersuchungsbericht aufgezeigten Optimierungspotenzial bei der parlamentarischen Oberaufsicht. Sie beschlossen, die bestehenden institutionellen Strukturen unverändert zu belassen. Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen werden mit punktuellen Massnahmen, die vor allem den Informationsaustausch betreffen, optimiert (siehe dazu auch Ziff. 2.1.4).

62 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR **172.010**)

3.4.3 Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung

Am 7. Oktober 2014 veröffentlichte die GPK-S ihren Bericht über den Beizug von externen Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung.[63] Der Bericht basierte auf einer Evaluation der PVK und enthielt sechs Empfehlungen an den Bundesrat.[64] Diese Empfehlungen betrafen folgende Themen: die Definition und Umsetzung einer für alle Departemente und die Bundeskanzlei geltenden Strategie für den Beizug externer Mitarbeitender (Empfehlung 1), die Einführung und Umsetzung eines Kontrollverfahrens (Empfehlung 2), die Klärung der Rechtsgrundlagen für den Beizug von externen Mitarbeitenden (Empfehlung 3), die bessere Kenntnis der Rechtgrundlagen für öffentliche Beschaffungen (Empfehlung 4), die Verbesserung der internen und externen Transparenz als Grundlage für die Steuerung des Personaletats (Empfehlung 5) und die systematische Durchführung von Personensicherheitsprüfungen (PSP) sowie Kenntnis des Ergebnisses vor Arbeitsantritt (Empfehlung 6). Insgesamt kam die GPK-S in ihrem Bericht zum Schluss, dass der Rückgriff der Bundesverwaltung auf externe Mitarbeitende zwar in gewissen Fällen durchaus zweckmässig sein könne, dass die aktuelle Praxis aber in mehreren Punkten anzupassen sei.

Im Januar 2015 legte der Bundesrat seine Stellungnahme zum Inspektionsbericht der GPK-S vor.[65] Da sich die GPK-S mit dieser Stellungnahme nicht vollumfänglich zufrieden zeigte, liess sie dem Bundesrat am 24. März 2015 einen Kurzbericht[66] zukommen und forderte ihn zur Einreichung einer zweiten Stellungnahme auf. Der Bundesrat kam dieser Aufforderung mit Schreiben vom 12. August 2015 nach.[67]

Der Bundesrat machte in seinen Stellungnahmen zur Empfehlung 1 geltend, dass er die Probleme beim Beizug externer Mitarbeitender in einigen Bereichen erkannt und teilweise bereits Massnahmen ergriffen oder eingeleitet habe. So erklärte er sich bereit, eine für alle Departemente und die Bundeskanzlei geltende Strategie für den Beizug externer Mitarbeitender zu definieren und umzusetzen.

Zu Empfehlung 2 teilte der Bundesrat mit, dass er einen systematischen Reporting- und Controllingprozess definieren und einführen werde, welcher die nötige Transparenz schaffe. Im Übrigen verwies der Bundesrat allerdings auf die Verwaltungseinheiten, welche gemäss Artikel 57 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG)[68] grundsätzlich für die Erkennung von Sparpotenzialen zuständig seien.

Der Bundesrat machte betr. Empfehlung 3 geltend, dass nach seiner Ansicht Personalverleihverträge auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage abgeschlossen

63 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014 (BBl **2015** 3673)

64 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 3.4.2 (BBl **2015** 5217, hier 5252)

65 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015 zum Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014 (BBl **2015** 3741)

66 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Stellungnahme der GPK-S vom 24. März 2015 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015 (BBl **2015** 4141)

67 Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Stellungnahme des Bundesrates vom 12. Aug. 2015 zur Stellungnahme der GPK-S vom 24. März 2015, www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2015 (Stand: 8. Jan. 2015)

68 Bundesgesetz vom 7. Okt. 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG; SR **611.0**)

werden könnten. Er sei aber bereit, bei der nächsten Gelegenheit die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Abschluss von Personalverleihverträgen im Bundespersonalgesetz (BPG) zu prüfen, weil sowohl das Bundespersonal wie auch die entliehenen externen Mitarbeitenden zum Bund in einem Subordinationsverhältnis stünden.[69]

In Bezug auf die Empfehlung 4 orientierte der Bundesrat die GPK-S darüber, dass der Kenntnisstand über die Rechtsgrundlagen erweitert werden und das Ausbildungsangebot konsequenter genutzt werden solle. Auch sollen die Kontrollmechanismen wirksamer ausgestaltet werden.

Der Bundesrat anerkannte hinsichtlich der Empfehlung 5, dass die Transparenz als Grundlage für die Steuerung des Personaletats verbessert werden sollte. Daher sei er bereit, Empfehlung 5 mit wenigen Vorbehalten anzunehmen. Er erklärte sich bereit, die Empfehlung nicht nur für die externen Mitarbeitenden im Informatikbereich umzusetzen. Externe Mitarbeitende im Rahmen eines Personalverleihvertrages sollten künftig konsequent dem Personalaufwand zugerechnet werden. Eine Umsetzung im Voranschlag 2016 sei aus zeitlichen Gründen jedoch nicht möglich.

In Bezug auf die Empfehlung 6 informierte der Bundesrat die Kommission darüber, dass er der Ansicht sei, eine Anpassung der Rechtsgrundlagen sei nicht erforderlich. Eine konkretisierende Liste[70] für externe Mitarbeitende sei nicht realisierbar, da die entsprechenden Funktionen nicht normiert seien. Seiner Ansicht nach lege die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV)[71] eindeutig fest, auf welcher Prüfstufe ein externer Mitarbeitender einer PSP zu unterziehen sei. Dass externen Mitarbeitenden in Informatikprojekten eine höhere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte als anderen Geheimnisträgern, sei für ihn nicht plausibel.

Die GPK-S war bezüglich der Empfehlung 1 der Ansicht, dass die Antwort des Bundesrates befriedigend sei.

Die Kommission begrüsste die Ankündigung des Bundesrates, ein systematisches Reporting und Controlling einzuführen (Empfehlung 2). Sie wies den Bundesrat allerdings darauf hin, dass dieser die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung ausübe und daher zu kontrollieren habe, ob die Verwaltungseinheiten die Sparpotenziale gemäss Artikel 57 FHG tatsächlich umsetzen.

Hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen des Beizugs externer Mitarbeitender (Empfehlung 3) war die GPK-S wie der Bundesrat der Ansicht, dass der Beizug externer Mitarbeitender Teil der Bedarfsverwaltung sei. Weil aber bei internem Personal wie auch bei externen Mitarbeitenden ein Subordinationsverhältnis vorliegt, war die Kommission der Auffassung, dass es sich entsprechend rechtfertigen könnte, diese Möglichkeit der Beschaffung im BPG oder im RVOG vorzusehen.

69 Weisungen des Bundesrates vom 19. Aug. 2015 zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung (BBl **2015** 6309)

70 Die GPK-S kritisierte in ihrem Kurzbericht vom 24. März 2015, dass es in der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; vgl. nachfolgende Fussnote) keine Liste der zu prüfenden Funktionen für externe Mitarbeitende gebe.

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

Die Kommission erachtete die vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen zur Verbesserung der Kenntnis der Rechtsgrundlagen im Bereich der öffentlichen Beschaffungen (Empfehlung 4) als zweckmässig.

Die Absicht des Bundesrates bezüglich der Empfehlung 5, die Transparenz in Bezug auf den Beizug externer Mitarbeitender innerhalb der Bundesverwaltung und gegenüber dem Parlament zu verbessern, wurde von der GPK-S positiv aufgenommen. Sie betonte allerdings, dass die Kosten für die externen Mitarbeitenden unbedingt als Personalaufwand – und nicht als Sachaufwand – auszuweisen seien. Die Kommission teilte dem Bundesrat mit, dass sie mit Interesse verfolgen werde, wie die Verbuchungen im Budget 2017 aussehen würden.

Bezüglich der Empfehlung 6 wurde der Bundesrat von der Kommission in ihrem Bericht vom 7. Oktober 2014 gebeten, die gesetzlichen Grundlagen der PSP bei Bedarf anzupassen. Im Weiteren ersuchte die Kommission den Bundesrat, sicherzustellen, dass das Resultat der PSP in der Praxis vor Stellenantritt vorliegt, und darzulegen, anhand welcher Hilfsdokumente (allenfalls einer konkretisierenden Liste) die ersuchenden Stellen prüfen könnten, ob und auf welcher Prüfstufe ein externer Mitarbeitender einer PSP zu unterziehen ist. Überdies wurde der Bundesrat aufgefordert, aufzuzeigen, wie er den externen Mitarbeitenden im Informatikbereich spezielle Aufmerksamkeit zu schenken gedenkt.

Die GPK-S nahm bei Erhalt der Stellungnahme des Bundesrates vom 12. August 2015 dessen Auffassung, wonach die Rechtsgrundlagen genügend seien und eine konkretisierende Liste nicht realisierbar sei, zur Kenntnis. Sie gab allerdings ihrer Befürchtung Ausdruck, wonach die entsprechenden Bestimmungen zur Festlegung der Prüfstufe einer PSP nicht klar formuliert seien. In diesem Sinne teilte sie dem Bundesrat mit, dass es die Rahmenbedingungen unter dem allenfalls nächstens in Kraft tretenden Informationssicherheitsgesetz (ISG) ermöglichen müssten, dass die ersuchenden Stellen die Prüfstufe für externe Mitarbeitende mit verhältnismässigem Aufwand festlegen könnten. Die GPK-S bekräftigte zudem ihre Ansicht, dass Mitarbeitenden im Informatikbereich eine spezielle Aufmerksamkeit zuteil kommen müsse, weil diese externen Mitarbeitenden häufig Zugriff auf besonders sensible Daten hätten.

Die GPK-S kam an ihrer Sitzung vom 10. November 2015 zur Auffassung, dass der Bundesrat einiges unternommen habe, um die Empfehlungen der Kommission umzusetzen, und entschied daher, die Inspektion abzuschliessen.

Die GPK-S stufte jedoch einige Punkte weiterhin als heikel ein und teilte dem Bundesrat mit, dass sie in ein bis zwei Jahren eine Nachkontrolle durchführen werde. Dabei wird sie insbesondere der Umsetzung der bundesrätlichen Strategie wie auch der Verbuchung der Kosten für externe Mitarbeitende spezielle Aufmerksamkeit schenken.

3.4.4 Protokollführung im Bundesrat

Die beiden GPK befassten sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit der Qualität der Bundesratsprotokolle und regten mehrmals Verbesserungen an. Aufgrund von Feststellungen, welche die GPK im Jahr 2010 im Rahmen ihrer Inspektion zum Behördenverhalten während der Finanzkrise[72] gemacht hatten, passte der Bundesrat sein Protokollierungssystem Anfang 2011 an und führte das sogenannte erweiterte Beschlussprotokoll ein.

Da auch das neue System in der Folge nicht vollständig zu überzeugen vermochte, wurde Artikel 13 RVOG auf Antrag der GPK-S mit folgendem Absatz 3 ergänzt: «Der wesentliche Inhalt der Verhandlungen und die Beschlüsse des Bundesrates werden durchgehend schriftlich festgehalten. Das Bundesratsprotokoll gewährleistet deren Nachvollziehbarkeit; es dient dem Bundesrat als Führungsinstrument.»[73]

2013 stellten die GPK im Rahmen ihrer Inspektion zum Rücktritt des SNB-Präsidenten[74] immer noch Mängel bei den Bundesratsprotokollen fest: Die erweiterten Beschlussprotokolle waren z. T. fehler- oder lückenhaft und deshalb teilweise wenig aussagekräftig. Die GPK richteten daher in ihrem Inspektionsbericht erneut eine Empfehlung[75] zu diesem Thema an den Bundesrat.

Aufgrund der umfangreichen Untersuchung der FK und GPK zum Informatikprojekt INSIEME der ESTV[76] gelangten die GPK abermals zum Schluss, dass die Bundesratsprotokolle den gesetzlichen Anforderungen noch nicht genügten. In der Folge reichten sie im Januar 2015 im National- und Ständerat eine gleichlautende Motion[77] ein, mit der sie vom Bundesrat verlangen,

- Artikel 13 Absatz 3 RVOG in seinem aktuellen Wortlaut Nachachtung zu verschaffen; und
- den eidgenössischen Räten eine Anpassung von Artikel 18 RVOG vorzuschlagen, sodass er für die Protokollierung der Bundesratssitzungen ein eigenes Protokollführungsteam beiziehen kann.

Mit dem zweiten Punkt der Motion zielten die GPK darauf ab, eine professionelle Protokollführung der Bundesratssitzungen zu ermöglichen. Die Vizekanzler bzw. Vizekanzlerinnen, die heute mit der Protokollführung betraut sind, versehen daneben

72 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)
73 Ergänzt am 28. Sept. 2012; in Kraft seit 1. Jan. 2014
74 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)
75 Empfehlung 6 des Berichts der GPK-N und GPK-S vom 15. März 2013: «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.»
76 Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014 (BBl **2015** 6377)
77 Mo. GPK-N vom 29. Jan. 2015 (15.3005) und Mo. GPK-S vom 29. Jan. 2015 (15.3006) «Protokollführung im Bundesrat»

noch zahlreiche andere wichtige Funktionen, was zu einem Spannungsfeld mit der sorgfältigen Wahrnehmung der Protokollführungsaufgabe führt.

Der Bundesrat beantragte die Annahme des ersten Punkts der Motion, sprach sich jedoch gegen die Teilnahme von weiteren Personen an seinen Sitzungen aus. Er begründete dies mit dem Schutz der Vertraulichkeit der Verhandlungen. Die Argumente des Bundesrates vermochten jedoch nicht zu überzeugen, so dass der National- und der Ständerat die Motion anlässlich der Sommersession 2015 integral überwiesen.

3.4.5 Personalsituation in der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Nachdem die Subkommission EFD/WBF der GPK-S via Medien Kenntnis von der Kritik von Mitarbeitenden an zwei Führungskräften der ESTV erlangt hatte, setzte sie sich in Kontakt mit der ESTV und verlangte von dieser Informationen und entsprechende Unterlagen.

Ausserdem erhielt die Kommission Kenntnis von Untersuchungen der EFK in Bezug auf die ESTV. Die EFK untersuchte in diesem Zusammenhang die Führung der Hauptabteilung Mehrwertsteuer – insbesondere der Abteilung Externe Prüfung – und unterzog das Interne Kontrollsystem (IKS) über den Einnahmenprozess der Mehrwertsteuer einer Prüfung. Im Rahmen dieser Untersuchungen erstellte die EFK zwei Berichte[78] und richtete mehrere Empfehlungen an die ESTV. Die EFK empfahl der Direktion der ESTV im Rahmen der Untersuchung zur Führung der Hauptabteilung Mehrwertsteuer u. a., der Personalführung und der Motivation des Personals die nötige Beachtung zu schenken und die interne Kommunikation zu verbessern. Bei der Prüfung des IKS über den Einnahmenprozess der Mehrwertsteuer stellte die EFK fest, dass das bedeutendste Verbesserungspotenzial u. a. in den Bereichen Risikomanagement und Qualität der Risikoanalyse liegt.

Im Juni 2014 wurde der Direktor der ESTV von der Subkommission ein erstes Mal angehört, um der ESTV so die Möglichkeit zu geben, ihre Sicht der Dinge darzulegen. Die Subkommission liess sich vom Direktor über seine Einschätzung der Situation sowie die bereits ergriffenen Massnahmen orientieren. Eine zweite Anhörung des Direktors der ESTV erfolgte im Dezember 2014, wobei dieser die Subkommission über den aktuellen Stand der Dinge informierte.

Im Januar 2015 reichte die ESTV der Subkommission Unterlagen zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen der EFK ein. Die Subkommission befasste sich im Februar 2015 mit der Behandlung der von der ESTV gelieferten Angaben, anerkannte die von der ESTV ergriffenen Massnahmen und zeigte sich mit der Umsetzung der von der EFK formulierten Empfehlungen durch die ESTV zufrieden. Die GPK-S

78 Hauptabteilung Mehrwertsteuer – Geschäftsprüfung, Bericht der EFK vom 14. Nov. 2014; Internes Kontrollsystem über den Einnahmenprozess der Mehrwertsteuer, Bericht der EFK vom 10. Dez. 2014, www.efk.admin.ch > Publikationen > Weitere Prüfberichte (Stand: 8. Jan. 2016)

kam daher zum Schluss, dass kein weiterer Handlungsbedarf vorliegt und die Abklärungen abgeschlossen werden können.

Im Oktober 2015 nahm die Subkommission überdies u. a. die Resultate der Personalbefragung 2014 in der ESTV zur Kenntnis.

3.4.6 Inspektion zur Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat

Im Rahmen ihrer gemeinsamen Sitzung im Januar 2012 beauftragten die GPK die PVK, eine Evaluation über die Wahl des obersten Kaders der Bundesverwaltung[79] durchzuführen. Dieser Auftrag ging auf die Inspektion der GPK über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee zurück.[80]

Nach entsprechenden Vorarbeiten verabschiedete die GPK-N am 15. November 2013 ihren Bericht über die Wahl des obersten Kaders.[81] Sie formulierte darin sechs Empfehlungen an den Bundesrat und ersuchte diesen, bis Ende Februar 2014 Stellung zu nehmen.

Empfehlung 1 («Schaffung eines einheitlichen Wahlverfahrens anhand einer Liste mit für alle Departemente geltenden Grundelementen») betraf das Schaffen von verbindlichen Grundelementen für die Selektions- und Wahlverfahren, Empfehlung 2 («Konsequente Durchführung der erweiterten PSP mit Befragung vor der Ernennung») die Personensicherheitsprüfung und Empfehlung 3 («Vollständige und transparente Kandidatensuche») die Kandidatensuche. In Empfehlung 4 («Ein kohärenter und vorgegebener Selektionsprozess») thematisierte die Kommission den eigentlichen Selektionsprozess und in Empfehlung 5 («Frühzeitige Kenntnis aller relevanten Informationen») die Qualität der Informationen, welche dem Bundesrat zu den Wahlvorschlägen unterbreitet werden. Bei der Empfehlung 6 («Einschränkung der Ernennungen») schliesslich ging es um die Anzahl der vom Bundesrat gestützt auf die Bundespersonalverordnung (BPV)[82] zu besetzenden Kaderposten. Im Februar 2014 nahm der Bundesrat zu allen Empfehlungen Stellung[83] und zeigte sich dabei mit verschiedenen Empfehlungen einverstanden. Nach Auswertung dieser Stellungnahme richtete die Kommission am 5. September 2014 ein Schreiben mit einigen zusätzlichen Anmerkungen an den Bundesrat. Sie teilte ihm insbesondere mit, dass es erforderlich sei, dass er auch Informationen über die Vor- und Nachteile der alternativen Kandidaturen erhalte.

79 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)
80 Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee, Bericht der GPK-N vom 28. Nov. 2008 (BBl **2009** 3425)
81 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Bericht der GPK-N vom 15. Nov. 2013 (BBl **2014** 2787); Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 3.4.3 (BBl **2015** 5217, hier 5254)
82 Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR **172.220.111.3**)
83 Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat, Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Febr. 2014 zum Bericht der GPK-N vom 15. Nov. 2013 (BBl **2014** 2841)

In seiner Stellungnahme verwies der Bundesrat auf seine Weisung vom 28. November 2014:[84] Darin habe er die Grundelemente für die Vorbereitung von Wahlgeschäften, welche nach Artikel 2 Absatz 1 BPV in seine Wahlzuständigkeit fielen, definiert. Die Weisung trat am 1. Januar 2015 in Kraft und ist für die Departemente und die Bundeskanzlei bei der Wahlvorbereitung verbindlich. Gemäss dieser Weisung sind mit Ausnahme der Spezialfälle des EDA (Missionschefs) und des VBS (höhere Stabsoffiziere), bei denen das entsprechende Departement die Grundelemente für die Vorbereitung der Wahlgeschäfte erstellt, alle höheren Kader gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a–f BPV erfasst. Bei der Ernennung eines Generalsekretärs oder einer Generalsekretärin können die Departementsvorstehenden entscheiden, ob sie diese Weisung anwenden wollen oder nicht. Daher erachtete der Bundesrat die Empfehlung 1 («Schaffung eines einheitlichen Wahlverfahrens anhand einer Liste mit für alle Departemente geltenden Grundelementen») als erfüllt.

Im März 2015 nahm die GPK-N die Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Januar 2015 zur Kenntnis. Die GPK-N begrüsste den Erlass der Weisungen des Bundesrates zur Vereinheitlichung und Verbesserung des Wahlvorbereitungsverfahrens.

Der Bundesrat gab in Bezug auf Empfehlung 2 («Konsequente Durchführung der erweiterten PSP mit Befragung vor der Ernennung») an, dass Artikel 13 PSPV («Ausnahme für versetzungspflichtiges und im Ausland eingesetztes Personal») aus bestimmten Gründen geschaffen worden sei (Versetzungsdisziplin und als Folge davon zahlreiche jährliche Ernennungen durch den Bundesrat; Dauer der erweiterten PSP; teilweise zeitlich dringender Ersatz der Missionschefs; teilweise Unmöglichkeit der Anreise in die Schweiz zur PSP-Befragung; Erforderlichkeit der Ernennung einer Nachfolgeperson durch den Bundesrat für die Akkreditierung in einem Einsatzland). Der Bundesrat wies darauf hin, dass die Norm gemäss Artikel 13 PSPV nur ausnahmsweise angewendet werde. 2014 habe bei sämtlichen Personen aus dem EDA, welche durch den Bundesrat ernannt worden seien, im Zeitpunkt der Ernennung eine erweiterte PSP vorgelegen. Es werde weiterhin alles getan, damit diese Norm nicht angewendet werden müsse.

Der Kommission erschien die Ausnahme gemäss Artikel 13 PSPV mit Blick auf die vom Bundesrat angeführten Argumente als sinnvoll und verhältnismässig, da diese Norm gemäss Bundesrat nur im Ausnahmefall angewendet werde und im Jahr 2014 nicht zur Anwendung gelangte.

Hinsichtlich der Empfehlungen 3 («Vollständige und transparente Kandidatensuche») und 6 («Einschränkung der Ernennungen») teilte der Bundesrat der GPK-N mit, dass er auf den 1. Januar 2015 die BPV angepasst habe, wobei die Wahlzuständigkeit des Bundesrates eingeschränkt werde. Ausserdem wies der Bundesrat darauf hin, dass er durch eine Anpassung der BPV das Prinzip der öffentlichen Ausschreibung gestärkt habe. Der Bundesrat erachtete damit die Empfehlungen 3 und 6 als erfüllt.

Die GPK-N zeigte sich befriedigt darüber, dass bezüglich der Empfehlung 3 die Blanko-Ermächtigung gemäss dem früheren Artikel 22 Absatz 3 BPV gestrichen

84 Grundelemente für die Vorbereitung von Wahlgeschäften durch die Departemente und die Bundeskanzlei, Weisung des Bundesrates über die Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat vom 28. Nov. 2014 (BBl **2014** 9737)

wurde und somit ein Verzicht auf eine Ausschreibung «unter Orientierung des EFD» nicht mehr möglich ist. Bezüglich der Empfehlung 6 begrüsste die GPK-N die Revision von Artikel 2 Absatz 1bis BPV, welche die Reduktion der vom Bundesrat zu ernennenden Kaderposten vorsieht und damit zur Entlastung des Bundesrates führt.

Betreffend die Empfehlungen 4 («Ein kohärenter und vorgegebener Selektionsprozess») und 5 («Frühzeitige Kenntnis aller relevanten Informationen») gab der Bundesrat an, dass er die von der Kommission aufgeworfenen Fragen bereits in der zuvor erwähnten Weisung geregelt habe. Die Departementsvorstehenden sowie die Bundeskanzlerin würden ins Wahlverfahren eingebunden, es müsse eine Referenz eingeholt werden und die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten sei durch geeignete Instrumente zu prüfen. Ausserdem müsse der Bundesratsantrag eine anonymisierte Kurzzusammenfassung der einbezogenen Kandidaten enthalten, sofern daraus keine Rückschlüsse auf die Kandidaten möglich seien. Damit werde sichergestellt, dass der Bundesrat beim Wahlakt über sämtliche relevanten Informationen verfüge. Der Bundesrat fügte hinzu, dass er weitergehende zwingende Vorgaben insbesondere auch aus verfahrensökonomischen Gründen als nicht angezeigt erachte.

Wichtig war aus Sicht der Kommission mit Blick auf die Empfehlung 4 die Aufführung der Möglichkeit einer Assessment-Durchführung im Rahmen des Selektionsprozesses. Die GPK-N teilte dem Bundesrat in diesem Zusammenhang mit, dass sie davon ausgehe, dass der Bundesrat dieses Instrument, welches in der Privatwirtschaft für vergleichbare Kaderposten üblich ist, auch anwenden wird. Betreffend die Empfehlung 5 zeigte sich die Kommission über die Anstrengungen des Bundesrates, die bisherigen Verfahrensmängel zu beseitigen, erfreut.

Die Kommission beschloss, die Inspektion abzuschliessen, und teilte dies dem Bundesrat im Juni 2015 mit. Weiter orientierte sie ihn darüber, dass in ungefähr zwei Jahren eine Nachkontrolle inkl. einer Kurzevaluation der PVK stattfinden werde, um die Entwicklungen in der Praxis beurteilen zu können.

3.4.7 Protokollarische Aufwertung zum Vizepräsidenten des Bundesrates

Aufgrund verschiedener Medienberichterstattungen von Ende Juli und Anfang August 2015, wonach vom Bundesrat die Möglichkeit in Betracht gezogen werde, gewisse seiner Mitglieder zukünftig für internationale Konferenzen vorübergehend zu Vizepräsidenten zu ernennen, verlangte die GPK-N vom Bundesrat detaillierte Informationen zur bisherigen und geplanten Praxis sowie zu deren gesetzlichen Grundlagen.

Der Bundesrat informierte die Kommission darüber, dass in der Vergangenheit erst in drei Fällen Mitglieder des Bundesrates bei höchstrangigen internationalen Anlässen nicht als Bundesräte, sondern als *Deputy Prime Minister* bzw. Vizepräsidenten angekündigt worden waren. Er erachte es als sinnvoll, im Rahmen des geltenden Rechts eine einheitliche, kohärente Praxis zu entwickeln, um auf diese Weise auch zukünftig in ausgewählten Einzelfällen eine wirksame Vertretung der Schweizer

Interessen und Anliegen sicherzustellen. Für die protokollarische Aufwertung legte er eine Formulierung fest, die für die Anmeldung eines Mitglieds des Bundesrates an Gipfeltreffen oder vergleichbaren Anlässen verwendet werden kann. Darin werden die Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems und die Funktion des am Anlass teilnehmenden Mitglieds des Bundesrates erläutert. Demnach nähmen die Mitglieder des Bundesrates als Vertreter des Regierungsgremiums eine Funktion ein, welche in den meisten Ländern derjenigen eines Vizepräsidenten entspricht. So trete ein Bundesratsmitglied auf der Basis des Kollegialitätsprinzips stets als Vertreter des Gesamtbundesrates auf. Faktisch entspreche dies einer Rolle, welche derjenigen eines Vizepräsidenten gleichzusetzen sei, ohne dass mit der protokollarischen Bezeichnung tatsächlich eine zusätzliche Funktion übertragen werde. Deshalb sei für eine solche Anmeldung auch kein Beschluss des Bundesrates notwendig. Es handle sich letztlich lediglich um die Ankündigung der effektiven Funktion bei den jeweiligen Protokolldiensten.

Die GPK-N kann dieser Rechtsauffassung nicht folgen. Nach Ansicht der Kommission lässt das in der Bundesverfassung und im RVOG festgelegte Organisationskonzept der exekutiven Gewalt klar keinen Raum für eine solche Rolle.

Zwar unterstützt die GPK-N die Zielrichtung des Vorgehens, wonach sich der Bundesrat mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln dafür einzusetzen hat, dass sich die Schweiz für die Geltendmachung ihrer Interessen und die Förderung ihrer Werte auf internationaler Ebene in genügender Weise Gehör verschafft. Die Kommission verwehrt sich aber klar dagegen, dass dafür ein internationales Auftreten der Mitglieder des Bundesrates unter einer Funktionsbezeichnung, die das jeweilige Mitglied nach Schweizer Recht nicht innehat, notwendig sein soll.

Gerade vor dem Hintergrund, dass die Bundesversammlung jährlich eine Bundespräsidentin oder einen Bundespräsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten wählt, erachtet die Kommission die Darstellung des Bundesrates als Gremium von sieben Stellvertretern der Schweiz klar als nicht vom Gedanken der Kollegialität des Bundesrates gedeckt. Die GPK-N ist deshalb der Auffassung, dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen die aktuelle und für die Zukunft angedachte Praxis nicht zu legitimieren vermögen.

Da die GPK-N darüber hinaus keine Notwendigkeit einer solchen protokollarischen Aufwertung der Mitglieder des Bundesrates für Auslandkontakte sieht, ist sie der Ansicht, dass auch eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nicht opportun ist. Dementsprechend forderte die Kommission den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass seine Mitglieder international einzig unter der Funktionsbezeichnung auftreten, die sie tatsächlich innehaben.

3.4.8 Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung»

Neun Jahre nach der Veröffentlichung ihres Berichts zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung nahm die GPK-S eine umfassende Überprüfung der seither in der Bundesverwaltung ergriffenen Massnahmen vor und veröffentlichte deren Ergebnisse in einem Bericht.[85] In dieser zweiten erweiterten Nachkontrolle überprüfte die GPK-S die Umsetzung ihrer zehn Empfehlungen von 2006, würdigte den Stand des seitherigen Aufbaus des bundesweiten Beschaffungscontrollings und nahm im Weiteren zwei Vorfälle im Beschaffungswesen des Bundes – den Korruptionsfall im SECO und den Fall TDcost im ASTRA – im Hinblick auf mögliche Lehren für die Zukunft unter die Lupe.

Von den zehn Empfehlungen ihres Berichts zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung vom 13. Oktober 2006 erachtete die GPK-S vier als umgesetzt oder weitgehend umgesetzt, zwei als teilweise umgesetzt, jedoch drei als nicht umgesetzt. Positiv beurteilte es die GPK-S, dass der Bundesrat mit der bundesweiten Statistik Beschaffungszahlungen (SBeZ) und dem flächendeckenden Vertragsmanagement (VM BVerw) Instrumente geschaffen hat, die bessere Kontrollen der Beschaffungen durch die Bundesverwaltung ermöglichen.

Kritik übte die GPK-S hingegen an der fehlenden Transparenz über externe Politikberatermandate. Mit Empfehlung 1 hatte die GPK-S vor neun Jahren vom Bundesrat verlangt, Transparenz über externe Politikberater und ihre Mandate herzustellen. Eine Analyse von neuen Zahlen zeigte, dass der Bundesrat dieser Empfehlung bis heute nicht nachgekommen ist: Weder besteht heute Transparenz über die Höhe der Ausgaben für Politikberatermandate, noch hat der Bundesrat die weiter wachsenden Ausgaben in diesem Bereich unter Kontrolle. Die GPK-S verlangte vom Bundesrat mit zwei Empfehlungen, dass er durch eine bessere statistische Erfassung Transparenz über die Politikberatermandate schafft und dafür sorgt, dass die Gesamtausgaben für externe Politikberatungen mittelfristig auf tiefem Niveau stabilisiert werden.

Als noch nicht genügend erachtete die GPK-S die Bemühungen des Bundesrates, verstärkt internes Fachwissen anstelle von externen Beratungsaufträgen zu nutzen.

Mit Empfehlung 5 hatte die GPK-S den Bundesrat vor neun Jahren ersucht, geeignete Massnahmen zur Bekämpfung des «Dezemberfiebers» zu prüfen. Die GPK-S stellte in der SBeZ immer noch überdurchschnittlich hohe Dezemberzahlungen fest und ersuchte den Bundesrat in einer neuen Empfehlung, das Phänomen mit Hilfe der neuen Instrumente des Beschaffungscontrollings genauer abzuklären.

Mit Empfehlung 6 hatte die GPK-S den Bundesrat im Jahr 2006 aufgefordert, geeignete Massnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs bei der Vergabe von externen Beratermandaten zu treffen. Die GPK-S stellte im Rahmen der Nachkontrolle fest, dass der Bundesrat zur Umsetzung dieser Empfehlung einige Anstrengungen unternommen hat, nicht zuletzt auch dank der intensiven Begleitung des Aufbaus und der

85 Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung», Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015, www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2015 (Stand: 8. Jan. 2015)

Verbesserung des strategischen Beschaffungscontrollings durch die FinDel. Die GPK-S begrüsste die Absicht des Bundesrates, sämtliche freihändigen Vergaben über dem Schwellenwert schriftlich zu begründen und juristisch abzuklären. Sie erachtete jedoch die freihändige Vergabe von Beratermandaten über dem Schwellenwert immer noch als generell hoch, wenn auch teilweise Verbesserungen festzustellen waren.

Mit Empfehlung 9 wurde der Bundesrat vor neun Jahren aufgefordert, abzuklären, ob es einen Zusammenhang zwischen fehlendem Wettbewerb bei Expertenmandaten und Folgeaufträgen gibt, und sicherzustellen, dass in der Bundesverwaltung kein «Hoflieferantentum» vorkommt. Die GPK-S begrüsste es, dass die aufgebauten Controllinginstrumente heute bessere Kontrollen ermöglichen. Sie stellte jedoch fest, dass der Bundesrat ihrem Anliegen, eine vertiefte Abklärung dieser Frage vorzunehmen, bisher nicht nachgekommen ist. Sie verlangte deshalb in einer neuen Empfehlung eine entsprechende Untersuchung mit Hilfe der neuen Controllinginstrumente.

Die Überprüfung des Korruptionsfalls im SECO wies einerseits auf die Wichtigkeit einer strikten Trennung der Verantwortlichkeiten im Beschaffungsprozess zwischen den Bedarfsträgern und den Beschaffern sowie auf die Unentbehrlichkeit von wirksamen Controlling- und Aufsichtsinstrumenten hin. Andererseits zeigte der Fall in aller Deutlichkeit auf, dass bewusstem menschlichem Fehlverhalten von Mitarbeitenden vor allem auch durch Führungsverantwortung der Vorgesetzten in der Linie begegnet werden muss. Im vorliegenden Fall ist kaum nachvollziehbar, wie die Linienvorgesetzten alle Warnsignale missachten und ihren Mitarbeitenden blind vertrauen konnten.

Die im Fall TDcost im ASTRA festgestellten grossen Abhängigkeiten zu den IT-Lieferanten unterstreichen nach Meinung der GPK-S die Notwendigkeit der Einführung eines flächendeckenden Vertragsmanagements. In enger Verbindung zu dieser Problematik stehen die Empfehlung 9 aus dem Bericht der GPK-S vom 13. Oktober 2006 sowie die neue Empfehlung 3 der GPK-S zum Hoflieferantentum.

Im Weiteren regte die GPK-S an, bei der kommenden Totalrevision des Beschaffungsrechts die Vertragsdauer bei der Vergabe von wiederkehrenden Leistungen zu befristen und gesetzlich festzuschreiben, dass die Anbieterin bei fehlendem Wettbewerb (namentlich bei freihändigen Vergaben) ein Einsichtsrecht in ihre Preiskalkulation zu gewähren hat.

3.5 Justizwesen und Bundesanwaltschaft

3.5.1 Sicherheitsfragen betreffend die Bundesrichterinnen und Bundesrichter

An der Sitzung zum Geschäftsbericht des BGer im April 2014 informierte das BGer die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK über zwei Anliegen betreffend den tätlichen Angriff auf einen Bundesrichter vom 5. Dezember 2013 in Luzern.

Der Präsident des BGer bat einerseits um die Einführung einer Gesetzesänderung, wonach im StGB enthaltene Straftaten gegen Bundesrichterinnen und Bundesrichter

von Amtes wegen verfolgt werden sollen, sofern sie im Zusammenhang mit deren amtlichen Stellung stehen. Dies insbesondere, da das Einreichen eines Strafantrags durch sie selber zu einem Ablehnungs- bzw. Ausstandsgrund bei einer Beschwerde des Täters führt. Andererseits wies der Präsident des BGer auf funktionale Lücken und auf ein schwerfälliges Bewilligungsverfahren beim im vorliegenden Fall nötigen Personenschutz durch den Bundessicherheitsdienst hin.

Die GPK hatten zwar Verständnis für die Anliegen des BGer, wollten aber als Aufsichtskommissionen nicht selbst gesetzgeberisch aktiv werden. Deshalb ersuchten sie sowohl den Bundesrat als auch die BA schriftlich um eine Einschätzung zum Handlungsbedarf und zum allfälligen weiteren Vorgehen.

Aufgrund der Stellungnahmen kamen die Subkommissionen Gerichte/BA im Oktober 2014 zum Schluss, dass für die GPK bei der Strafverfolgung von Delikten gegen Magistratspersonen von Amtes wegen kein Handlungsbedarf bestand: Zum einen hatte der Ständerat in der Zwischenzeit eine entsprechende Motion[86] abgelehnt, zum anderen sprach sich der Bundesrat ebenfalls gegen eine Gesetzesänderung aus. Da der Bundesrat jedoch trotzdem einen gewissen Handlungsbedarf erkannte, fasste er eine Anpassung von Artikel 285 StGB («Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte») ins Auge.

Bezüglich der Schwierigkeiten beim Personenschutz stellten die Subkommissionen fest, dass die Koordination der involvierten Bundes- und Kantonsbehörden im konkreten Fall möglicherweise nicht optimal verlaufen war. Da sie die aktuelle Kompetenzordnung aufgrund eines Einzelfalls jedoch nicht in Frage stellten, erkannten sie auch hier keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

3.5.2 Open-Source-Projekt OpenJustitia

2011 beschloss das BGer, im Sinne seiner Open-Source-Strategie die für sich selbst entwickelte Gerichtssoftware «OpenJustitia» den kantonalen Gerichtsbehörden sowie Privaten gratis auf dem Markt anzubieten. Ausserdem wollte es fünf Kantonen eine Einführung sowie den Support für die IT-Plattform kostenlos zur Verfügung stellen.

Zwischen Mitte 2011 und Mitte 2012 gelangte eine private Marktkonkurrentin mehrfach an die GPK-S. Sie monierte, das BGer trete ohne gesetzliche Grundlage als Wettbewerber auf dem IT-Markt auf und konkurrenziere mit seinen steuerfinanzierten Produkten private Dienstleister. Das Angebot von Open-Source-Software zum Nulltarif stelle ein marktverzerrendes Geschäftsgebaren, eine unerlaubte Quersubventionierung und eine Ausweitung des gesetzlichen Auftrags dar.

Die GPK-S entschied aufgrund einer Stellungnahme des BGer knapp, die Aufsichtseingaben nicht weiter zu behandeln, d. h. die Rechtmässigkeit und Angemessenheit von OpenJustitia nicht zu überprüfen. Daraufhin veröffentlichte das BGer einen Teil seiner Software-Programme. Da die GPK-S aber Bedenken bezüglich der Rechts-

86 Mo. Berberat «Widerhandlungen gegen Magistratspersonen, Beamtinnen und Beamte im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit. Strafverfolgung von Amtes wegen» vom 19. Juni 2014 (14.3579); abgelehnt am 11. Sept. 2014.

grundlage und der Unabhängigkeit des BGer hatte, wollte sie dessen weiteres Vorgehen kritisch verfolgen und sich zu gegebener Zeit erneut darüber informieren lassen.

Ende 2012 verlangten zwei Interpellationen[87] im Nationalrat Auskunft über die rechtliche Situation bei der kostenlosen Abgabe von Open-Source-Software durch die öffentliche Hand. In Beantwortung der Interpellationen entschied der Bundesrat, die generelle Rechtslage mit einem externen juristischen Gutachten abklären zu lassen. Die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK baten dabei um die Aufnahme einiger spezifischer Fragen zur IT des BGer und zu OpenJustitia.

Das Rechtsgutachten vom Oktober 2014[88] enthielt einige für das BGer und für OpenJustitia kritische Schlussfolgerungen. So wurden die rechtlichen Grundlagen für das Vorgehen des BGer in mehreren Punkten in Frage gestellt. Dieses reagierte umgehend und teilte den Subkommissionen in seiner Stellungnahme von Ende 2014 mit, es stelle das Projekt OpenJustitia per sofort ein, bis eventuell eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werde. Die GPK erachteten die Angelegenheit damit als erledigt.

3.5.3 Falschverbuchungen von Kostenvorschüssen beim Bundesverwaltungsgericht

Am 29. Juni 2014 berichtete die NZZ am Sonntag, das BVGer habe während sieben Jahren Kostenvorschüsse von mehr als einer Million Franken falsch verbucht. In fast 70 Fällen seien nachträglich Kostenvorschüsse an Parteien, deren Beschwerden gutgeheissen worden waren, zurückbezahlt worden. Zudem habe in einem Fall das Übersehen eines einbezahlten Kostenvorschusses zu einem Nichteintretensentscheid geführt, der vom BGer korrigiert werden musste.

Die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK waren im Frühjahr 2014 an ihrem Besuch beim BGer in Lausanne nicht über diesen Vorfall informiert worden. Sie ersuchten daraufhin das BGer als Aufsichtsbehörde über das BVGer um einen ausführlichen Bericht darüber, was sich genau ereignete, welche Massnahmen getroffen wurden und was der Stand der Aufarbeitung der Vorkommnisse war.

Das BGer stützte sich in seiner Antwort auf eine beim BVGer eingeholte Stellungnahme. Laut dieser waren die nicht korrekten Verbuchungen von Kostenvorschüssen durch individuelle Fehler von Mitarbeitenden entstanden, welche von den zwei in dieser Zeit verwendeten elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen nicht verhindert wurden. Insbesondere versäumte man es in der Abteilungskanzlei, in den betroffenen Fällen manuell einen «finanzrelevanten Auftrag» an den Finanzdienst zu

87 Interpellation Brunner «IT-Dienstleistungen des Bundesgerichtes» vom 14. Dez. 2012 (12.4273) und Interpellation Weibel «Freigabe von Open-Source-Software durch Behörden» vom 14. Dez. 2012 (12.4247)

88 Müller, Georg / Vogel, Stefan: Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Randnutzung von Software im Verwaltungsvermögen, insbesondere der Veröffentlichung und Verbreitung von Open-Source-Software durch Träger von Bundesaufgaben, 26. März 2014

übermitteln. Im Geschäftsverwaltungsprogramm wurden dann die Dossiers archiviert, ohne dass das Ausbuchen der Kostenvorschüsse kontrolliert wurde.

Das BVGer ging davon aus, dass per Ende August 2014 alle offenen Fälle von Falschverbuchungen abgeschlossen sein würden. Den Parteien mussten in insgesamt 66 Fällen Kostenvorschüsse im Gesamtbetrag von 71 088 Franken zurückgezahlt werden. Zudem bestätigte das BVGer, die nötigen Massnahmen im Verwaltungsablauf getroffen zu haben, damit solche Probleme nicht mehr vorkommen. Den revidierten Nichteintretensentscheid beschrieb das BGer als Einzelfall, der überdies rechtlich korrekt behoben worden sei. Das BGer erachtete die Angelegenheit damit als beendet.

Anlässlich der jährlichen Budgetberatung der Subkommissionen mit den Gerichten im Oktober 2014 wies der Präsident des BVGer den Vorwurf nachlässiger Geschäftsführung von sich und konstatierte, es sei nun alles bereinigt und unter Kontrolle. Die Subkommissionen zeigten sich jedoch erstaunt darüber, dass das BVGer mit seinen Geschäftsverwaltungssystemen jahrelang keine korrekte Verbuchung und Rückerstattung von Kostenvorschüssen garantieren konnte und namhafte Beträge falsch verbuchte. Anders als den Fehler beim Nichteintretensentscheid erachteten sie diese Umstände nicht als Bagatelle. Besonders kritisch beurteilten sie, dass das BVGer die Aufsichtskommissionen nicht über das Problem informiert hatte.

Obschon sich das Thema Falschverbuchungen in der Folge weitgehend erledigte, ermahnten die Subkommissionen den neuen Präsidenten des BVGer, solche Probleme der GPK künftig offenzulegen. Abschliessend forderten sie das BGer schriftlich auf, seine Aufsicht über das BVGer verstärkt wahrzunehmen, und beschlossen, diesem in näherer Zukunft einen Besuch abzustatten.

3.5.4 Aufhebung des Beschwerderechts in Strafsachen von einfach Geschädigten – Revision des Bundesgerichtsgesetzes zur Entlastung des Bundesgerichts

Als in den 1990er-Jahren das Opferhilfegesetz (OHG)[89] geschaffen wurde, erhielten nicht nur Opfer von Verletzungen der körperlichen, geistigen, psychischen oder sexuellen Integrität eine Beschwerdemöglichkeit, sondern auch am Vermögen Geschädigte – sogenannt «einfach Geschädigte».

Anlässlich ihrer Aussprache mit dem BGer vom 14. April 2015 stellten die GPK fest, dass die Beschwerden in Strafsachen von einfach Geschädigten[90] der Strafrechtlichen Abteilung des BGer einen erheblichen Aufwand verursachen, ohne dass sie für die Betroffenen von Nutzen sind.

89 Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; SR **312.5**)

90 Gemäss Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; vgl Fussnote weiter unten)

Nach Auskunft des BGer richten sich die Beschwerden fast ausschliesslich gegen Einstellungsbeschlüsse von Staatsanwälten und nicht gegen Urteile. Es handelt sich meist um Betrugsklagen, die manchmal in der Hoffnung eingereicht werden, dass die Staatsanwälte zivilrechtliche Ansprüche auf Staatskosten vorbereiten. Sobald die Staatsanwälte die Verfahren einstellen, gelangen die Anwälte mit Beschwerden ans BGer, um von diesem Tatfragen abklären zu lassen – in der Regel ohne Erfolg.

2014 kam mit 280 Beschwerden rund ein Fünftel aller Beschwerden bei der Strafrechtlichen Abteilung von einfach Geschädigten. Obwohl die meisten Fälle abgewiesen werden – die Gutheissungsquote betrug 2014 lediglich 1,9 %[91] –, beschäftigt die Erledigung dieser kleinen, aber oft relativ schwierigen Wirtschaftsfälle zusätzlich zu den urteilenden Richtern drei bis fünf Gerichtsschreiber.

Mit einer Einschränkung des Beschwerderechts auf Opfer im Sinne des OHG würde somit niemandem etwas fehlen, jedoch würde die Strafrechtliche Abteilung des BGer erheblich entlastet.

Das Beschwerderecht der einfach Geschädigten war 2001 auf Initiative der GPK mit einer dringlichen Vorlage zur Entlastung des BGer bereits einmal abgeschafft worden.[92] Es wurde jedoch mit dem Inkrafttreten der neuen Strafprozessordnung (StPO)[93] per 1. Januar 2011 wieder eingeführt.

Mit Brief vom 12. Mai 2015 ersuchten die GPK deshalb die für das Bundesgerichtsgesetz (BGG)[94] zuständigen Kommissionen für Rechtsfragen (RK) dringend, bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit das Beschwerderecht in Strafsachen für die einfach Geschädigten wieder abzuschaffen bzw. es auf Opfer im Sinne des OHG einzuschränken und damit das BGer wirksam zu entlasten.

3.5.5 Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr: Veraltete Abhöranlagen?

Im Post- und Fernmeldeverkehr, zu dem auch das Internet gehört, fallen Informationen an, die zur Aufklärung von schweren Straftaten wichtig sein können. Der Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF) ist als unabhängiger Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Schweiz zuständig. Administrativ ist er seit dem 1. Januar 2008 dem Informatik-Service-Center des EJPD (ISC-EJPD) unterstellt. Er erfüllt seine Aufgaben selbständig und weisungsungebunden, aber auf vom zuständigen Zwangsmassnahmengericht genehmigte Anordnung der Strafverfolgungsbehörden, indem er bei den Fernmeldedienstanbieterinnen jene Daten einholt, welche die Strafverfolgungsbehörden anfordern. Die Fernmeldedienstanbieterinnen sind dabei an die Weisungen des Diensts ÜPF gebunden.

Für die Erfüllung seiner Überwachungsmassnahmen ist der Dienst ÜPF auf eine funktionstüchtige IT-Infrastruktur angewiesen. Nach offiziellen Angaben sollte das bisher dazu verwendete Lawful Interception System (LIS) im Sommer 2012 abge-

91 Bei einer durchschnittlichen Gutheissungsquote von 14,4 % in der Strafrechtsabteilung.
92 AS **2000** 2719
93 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Okt. 2007 (StPO; SR **312.0**)
94 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR **173.110**)

löst werden. Inoffiziell galt es bereits seit 2010 als veraltet. Für die Ablösung wurde im August 2008 unter Einbezug aller an Überwachungsmassnahmen Beteiligten ein Projekt gestartet. Dabei wurde entschieden, eine neue IT-Infrastruktur zu beschaffen, das Interception System Schweiz (ISS).

Auf der Basis kritischer Medienberichterstattungen im Februar 2013, wonach das ISS nicht richtig funktioniere, beschloss die Subkommission EJPD/BK der GPK-S, sich mit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bzw. mit der dafür notwendigen Infrastruktur im Dienst ÜPF zu befassen. Nachdem die vorgesehene Ablösung aufgrund schwerwiegender Probleme beim Projekt ISS sowohl vom EJPD als auch von Vertretern der Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen gegenüber der Subkommission als stark verzögert, wenn nicht sogar gefährdet bezeichnet wurde, beauftragte die GPK-S ihre Subkommission, sich über die weiteren Arbeiten im Rahmen einer begleitenden Oberaufsicht regelmässig informieren zu lassen.

Am 20. September 2013 beschloss das Lenkungsgremium Fernmeldeüberwachung, die Zusammenarbeit mit der Herstellerin des ISS zu beenden und ein Alternativsystem – eine Erneuerung des bestehenden LIS – aufzubauen. Mit der Beschaffung dieses Ersatzproduktes sollte schnellstmöglich eine Notlösung zur Verfügung stehen. Dabei handle es sich gemäss Selbstdeklaration um ein reduziertes Basissystem, welches ab Ende 2015 die produktive Dienstleistung von LIS übernehmen könne. Der modulare Aufbau des Systems erlaube es, weitergehende Anforderungen nachträglich zu integrieren.

Auf dieser Grundlage forderte die GPK-S das EJPD dazu auf, dafür zu sorgen, dass sich das Risiko eines Totalausfalles des bestehenden Systems nicht verwirklicht. Zudem legte sie dar, dass sie vom EJPD ein aktives Herangehen an die noch nicht gelösten Probleme erwarte. Auch sei im Rahmen eines Folgeprojekts nach einer Lösung für die bereits bestehenden sowie die aufgrund der Entwicklung der technischen Möglichkeiten der Kommunikation noch wachsenden Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden zu suchen, damit eine auch längerfristig für alle Seiten befriedigende Lösung gefunden werden könne.

Die Begleitung der weiteren Arbeiten fand im Wesentlichen über halbjährliche Berichterstattungen des EJPD und Aussprachen zum unterdessen als IKT-Schlüsselprojekt geführten Aufbau der neuen Infrastruktur für die Fernmeldeüberwachung statt.

Im Rahmen eines Dienststellenbesuchs beim ISC-EJPD konnte sich die Subkommission letztlich davon überzeugen, dass das ISS 2 – wie das beschaffte Überwachungssystem nun genannt wird – alle Tests bestanden und auch die Pilotphase erfolgreich durchlaufen hat. Früher als geplant konnte ISS 2 am 16. März 2015 in Vollbetrieb gehen. Das LIS wird solange weiterbetrieben, wie darauf geschaltete Überwachungsmassnahmen noch weiterlaufen.

Der Subkommission wurde versichert, dass den darüber hinausgehenden, legitimen Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden nach einer modernen Überwachungsinfrastruktur, welche im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen alle aktuellen Kommunikationsmittel und -wege abdeckt, durch das Programm für den weiteren Ausbau

der Systeme für die Fernmeldeüberwachung (Ausbau FMÜ[95]) Rechnung getragen werden soll. Der Einbezug der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden in diese Arbeiten sei vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund beschloss die GPK-S, die Begleitung der Arbeiten abzuschliessen. Die Subkommission wird in ca. zwei Jahren auf der Grundlage der dann geltenden rechtlichen Grundlagen (siehe Revisionen BÜPF[96] und NDG[97]) überprüfen, inwiefern den Wünschen der Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des Ausbaus der Fernmeldeüberwachung tatsächlich Rechnung getragen wurde.

3.6 Sicherheit

3.6.1 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung

Die GPK beauftragten die PVK im Jahr 2013 mit einer Evaluation der internationalen Kooperationen im Bereich der militärischen Ausbildung und Rüstung. Die PVK untersuchte in der Folge die Klarheit der rechtlichen und strategischen Vorgaben für die Kooperationen, die Einhaltung dieser Vorgaben in der Praxis sowie die Abstimmung der Kooperationen auf andere aussenpolitische Interessen. Gestützt auf die im Evaluationsbericht der PVK[98] präsentierten Befunde veröffentlichte die GPK-S im Oktober 2015 einen Bericht über die internationalen Kooperationen im Militärbereich, worin sie fünf Empfehlungen an den Bundesrat richtete.[99]

Die Kommission stiess v. a. im Bereich der internationalen Rüstungskooperationen auf verschiedene Mängel: Sie stellte fest, dass es dort – deutlich ausgeprägter als im Ausbildungsbereich – nicht nur an klaren strategischen Vorgaben fehlt, sondern auch an einer Steuerung der Kooperationen, an Transparenz und teilweise sogar an einer angemessenen Einschätzung der rechtlichen Verbindlichkeit der Abkommen und Vereinbarungen. Als besonders kritisch erachtete die GPK-S das gleichzeitige Vorhandensein der erwähnten Mängel: Diese Kumulation könnte dazu führen, dass internationale Kooperationen eingegangen werden, die nicht den gesetzlichen Aufträgen der Armee entsprechen oder die aussenpolitisch bedenklich bzw. sogar schädlich sind – auch wenn dies zurzeit nicht festgestellt wurde. Die Kommission kam zum Schluss, dass diesem Risiko im Bereich der militärischen Rüstung zu wenig Beachtung geschenkt wird.

95 Verarbeitungssystem zur Fernmeldeüberwachung. Polizeiliche Informationssysteme des Bundes. Ausbau und Betrieb (14.065)
96 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR **780.1**)
97 Nachrichtendienstgesetz, siehe dazu Ziff. 4.3.3 des vorliegenden Jahresberichts
98 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 11. März 2015, www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2015 (Stand: 8. Jan. 2015)
99 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung, Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015, www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2015 (Stand: 8. Jan. 2015)

Mit ihren Empfehlungen forderte die GPK-S den Bundesrat auf, die festgestellten Mängel zu beheben: Aus ihrer Sicht müssen die strategischen Vorgaben und Ziele für internationale Kooperationen sowohl im Ausbildungs- als auch im Rüstungsbereich sinnvoll konkretisiert werden. Auf dieser Grundlage soll künftig sorgfältiger überprüft werden, ob die Kooperationen die Schweizer Armee dabei unterstützen, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Zudem ist eine Erhöhung der Transparenz über die Kooperationen anzustreben – u. a. mittels systematischer Publikation aller Abkommen und Vereinbarungen im jährlichen Bericht des Bundesrates über die internationalen Verträge –, wobei die GPK-S diesbezüglich im Rüstungsbereich einen deutlich grösseren Handlungsbedarf ortete als im Ausbildungsbereich.

Zusätzlich empfahl die Kommission weitere Verbesserungen ausschliesslich für den Rüstungsbereich, nämlich

- die Klärung der rechtlichen Verbindlichkeit der Abkommen sowie der davon abhängigen Genehmigungsverfahren;
- eine bessere Steuerung der Kooperationen (inkl. Bezeichnung einer Stelle bei armasuisse, die künftig den Überblick über alle internationalen Kooperationen und Aktivitäten haben soll); und
- eine stärkere Beachtung der aussenpolitischen Wirkung von Kooperationen sowie den angemessenen Einbezug des EDA beim Abschluss von Abkommen.

Die GPK-S bat den Bundesrat, zu ihren Feststellungen und Empfehlungen bis Mitte Januar 2016 Stellung zu nehmen.

3.6.2 Strategische Ziele des Bunderates für die RUAG Holding AG für die Jahre 2015–2018

Die GPK stellten im Frühjahr 2015 bei ihrer Behandlung des Geschäftsberichts 2014 der RUAG Holding AG sowie des Berichts des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG im Geschäftsjahr 2014 fest, dass die RUAG verschiedene Standorte in der Schweiz schliessen und dabei zahlreiche Arbeitsplätze aus Randregionen in die grösseren Zentren verschieben wird. Gleichzeitig nahmen sie zur Kenntnis, dass der Stellenbestand der RUAG in der Schweiz im Jahr 2014 sank, während die Zahl der Stellen im Ausland anstieg. Bei der RUAG handelt es sich um eine privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft, die zu 100 % im Besitz der schweizerischen Eidgenossenschaft ist.

Den GPK war bekannt, dass der Bundesrat – mit einiger Verspätung – im Frühjahr 2015 noch daran war, die strategischen Ziele für die RUAG für die Jahre 2015–2018 zu erarbeiten. Da das Parlament gemäss Artikel 28 ParlG die Möglichkeit hat, bei der Festlegung der strategischen Ziele für verselbständigte Einheiten mitzuwirken und dazu dem Bundesrat Aufträge zu erteilen, beschlossen die GPK, mit einem solchen Auftrag an den Bundesrat zu gelangen: Mit Schreiben vom 3. Juni 2015 luden sie den Bundesrat ein, in die künftigen Ziele für die RUAG folgende Punkte aufzunehmen:

- Vorgaben zur regionalpolitischen Verteilung der Standorte bzw. zum Erhalt von Arbeitsplätzen in Randregionen; und
- Vorgaben bezüglich des Erhalts bzw. der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz bei der Erschliessung von neuen Geschäftsfeldern (obligatorische Prüfung, ob Arbeitsplätze in der Schweiz statt im Ausland angesiedelt werden können).

Da der Bundesrat die strategischen Ziele für die RUAG jeweils den Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK) zur Konsultation zu unterbreiten hat, wandten sich die GPK zugleich mit einem Schreiben an die SiK und baten diese, dem Anliegen der GPK im Rahmen ihrer Befassung mit den neuen Zielvorgaben für die RUAG besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

In seinem Antwortschreiben vom 1. Juli 2015 teilte der Vorsteher des VBS den beiden GPK mit, dass ihre Anliegen im Entwurf der neuen strategischen Ziele für die RUAG durch den Bundesrat berücksichtigt worden seien: Der Entwurf enthalte die Vorgabe, dass die RUAG ihr Immobilienportfolio künftig nicht allein nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu bewirtschaften hat, sondern dabei auch regionalpolitische Entwicklungsmöglichkeiten berücksichtigen soll. Zudem seien die strategischen Ziele bezüglich der Auslandbeteiligungen im Sinne der zweiten Anregung der GPK angepasst worden.

Die GPK kamen zum Schluss, dass damit ihrem ersten Anliegen (Erhalt von Arbeitsplätzen in den Randregionen) nicht genügend Rechnung getragen wurde. Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) gelangte im Rahmen der Konsultation zu den überarbeiteten strategischen Zielen für die RUAG zur selben Ansicht: In ihrer diesbezüglichen Stellungnahme an den Bundesrat von Ende August 2015, welche die GPK in Kopie erhielten, schloss sich die SiK-S daher der Forderung der beiden GPK an.[100]

Ihr zweites Anliegen (Erhalt oder Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz beim Erschliessen von neuen Geschäftsfeldern) erachteten die GPK als erfüllt. Daher – und in Anbetracht der Tatsache, dass ihrer ersten Forderung durch die SiK-S Nachdruck verliehen worden war – beschlossen die GPK-S und die GPK-N im Oktober bzw. November 2015, in dieser Angelegenheit vorerst keine weiteren Massnahmen zu ergreifen. Aus ihrer Sicht obliegt es nun dem Bundesrat, geeignete Massnahmen zu treffen. Die GPK werden sich spätestens im April 2016 wieder mit den strategischen Zielen der RUAG befassen.

3.6.3 Cyber-Abwehr des Bundes

In den vergangenen Jahren hatte sich die GPDel wiederholt mit dem Thema Cyber-Abwehr beschäftigt. So befasste sie sich im Jahr 2014 auch mit der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) und dem Jahresbericht 2013 des Steuerungsausschusses NCS. Dabei wurde allerdings deutlich, dass die

100 Zwei Motionen mit derselben Stossrichtung sind zurzeit in den Räten hängig: Mo. Tschümperlin vom 4. Mai 2015 (15.3393) und Mo. Kuprecht vom 1. Juni 2015 (15.3505) «Standortpolitik in den strategischen Zielen des Bundesrates berücksichtigen»

Thematik nicht bzw. nur punktuell in den Zuständigkeitsbereich der GPDel fällt. Die GPDel übergab daher Ende 2014 die Begleitung dieser Thematik an die GPK.

Mit der NCS bezweckt der Bundesrat die frühzeitige Erkennung von Cyber-Risiken (Cyber-Kriminalität, Cyber-Spionage und Cyber-Sabotage) bzw. deren Reduktion sowie die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit kritischer Infrastrukturen im zivilen Bereich. Die Cyber-Abwehr im militärischen Bereich liegt hingegen im Verantwortungsbereich der Armee. Diese hat dafür ein eigenes Konzept erarbeitet und beteiligt sich daher im Unterschied zu anderen Stellen im VBS (wie u. a. dem Nachrichtendienst des Bundes) nicht direkt an der NCS.

Die Kommission erörterte bei ihrer Befassung mit dem Thema im Jahr 2015 nicht nur die Inhalte und den Stand der Umsetzung der jeweiligen Strategien, sondern auch deren gegenseitige Abstimmung. Die zuständige Subkommission hörte dazu an ihrer Sitzung vom 25. Juni 2015 sowohl die verantwortlichen Personen der Koordinationsstelle NCS, welche beim Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) angesiedelt ist, als auch die zuständigen Personen der Organisationseinheit Cyber-Defence, welche Teil des Militärischen Nachrichtendiensts (MND) im Führungsstab der Armee ist, an.

Die GPK-N stellte aufgrund der Anhörungen keinen unmittelbaren Handlungsbedarf fest. Sie beschloss jedoch, die Thematik weiterzuverfolgen und sich im Jahr 2016 erneut damit zu befassen. Auf diese Weise kann sie den Fortschritt bei der Umsetzung der verschiedenen Massnahmen zur Cyber-Abwehr verfolgen und bei allfälligen Verzögerungen oder Problemen prüfen, ob Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht besteht.

3.7 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur

3.7.1 Bundesamt für Umwelt: Unstimmigkeiten bei der Verwaltung der Gelder aus der vorgezogenen Entsorgungsgebühr «Glas»

Im Dezember 2014 beschloss die GPK-N, sich mit den Unstimmigkeiten bei der Verwaltung der Gelder aus der vorgezogenen Entsorgungsgebühr (VEG) «Glas» zu befassen, auf welche die Kommission aufgrund verschiedener Pressemeldungen und einer Medienmitteilung des Bundesamts für Umwelt (BAFU)[101] aufmerksam geworden war. Die Kommission ersuchte das BAFU, sie im Detail über diese Vorkommnisse und über die daraufhin ergriffenen Massnahmen zu informieren.

Das BAFU hatte bereits im August 2014 Informationen über mögliche Probleme bei der Verwaltung der Gelder aus der VEG «Glas» erhalten und eine verwaltungsrechtliche Untersuchung eingeleitet. Im Zentrum der Untersuchung stand eine private Firma, welche im Auftrag des BAFU und gestützt auf die Umweltschutzgesetzgebung auf jede in Verkehr gebrachte Getränkeflasche aus Glas eine Gebühr erhob. Die Glasentsorgungsgebühren sind in der Schweiz direkt im Verkaufspreis enthal-

[101] Verwaltung der Entsorgungsgebühren beim Glas: Strafanzeige des BAFU gegen den Auftragnehmer, Medienmitteilung des BAFU vom 7. Okt. 2014

ten; die Einnahmen aus den Gebühren werden zweimal jährlich an die Sammler und Entsorger (z. B. Gemeinden, Transporteure und Recycler) ausbezahlt. So werden jedes Jahr durchschnittlich 34 Millionen Franken verteilt. Die Aufgabe des BAFU ist es, die mit der Gebührenverwaltung beauftragte Firma zu beaufsichtigen.

Das BAFU leitete eine Untersuchung der Vorkommnisse ein, welche die missbräuchliche Verwendung von VEG-Geldern in der Höhe von 1,6 Millionen Franken bestätigte. Am 3. Oktober 2014 reichte das BAFU daher bei der Bundesanwaltschaft Strafanzeige wegen Veruntreuung gegen die private Firma ein und löste den Zusammenarbeitsvertrag mit ihr per sofort auf.

Die GPK-N befasste sich im März 2015 mit dem Untersuchungsbericht des BAFU. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass die Untersuchung des BAFU verschiedene Schwachstellen in der Organisation der VEG «Glas» aufgedeckt hatte; diese wurden auf Gesetzesstufe, Verordnungsstufe und in der Organisation des BAFU geortet. Zudem zeigte der Untersuchungsbericht Defizite im Vertrag zwischen dem BAFU und der Firma auf.

Die Massnahmen, die das BAFU nach dem Vorfall ergriffen hatte, wurden von der Kommission insgesamt positiv beurteilt, insbesondere die Anordnung einer umfassenden Untersuchung, die Information der Öffentlichkeit und das Einreichen einer Strafanzeige. Zudem berücksichtigte das BAFU mit einer interimistisch eingesetzten Nachfolgeorganisation und mit verbesserten Vertragsbedingungen verschiedene der im Untersuchungsbericht aufgezeigten Lösungsvorschläge, um ähnliche Vorkommnisse in Zukunft verhindern zu können. Die GPK-N nahm auch zur Kenntnis, dass die zweckentfremdet eingesetzten Gelder zurückbezahlt wurden und die VEG-Kasse daher keinen finanziellen Schaden genommen hat.

Gemäss Untersuchungsbericht waren u. a. interne Schwachstellen im BAFU (mangelhaftes internes Kontrollsystem sowie fehlende Fachkenntnisse und mangelnde Ressourcen in der für die Aufsicht zuständigen Abteilung) dafür verantwortlich, dass die Unstimmigkeiten lange nicht bemerkt wurden. Daher verlangte die GPK-N im Juni 2015 genauere Informationen dazu, wie und in welchem Zeitrahmen das BAFU das interne Kontrollsystem zur Aufsicht über die Erhebung, Verwaltung und Verwendung der VEG zu verbessern gedenkt.

Die vom BAFU nachgelieferten Angaben überzeugten die Kommission, dass sich geeignete Massnahmen zur Verbesserung der BAFU-internen Aufsicht in Umsetzung befanden. Mit einer Empfehlung an das BAFU betreffend die Regelung eines EDV-Systems zur Verwaltung der VEG schloss die GPK-N im November 2015 ihre Arbeiten zu diesem Thema ab.

3.7.2 Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom

Im Dezember 2014 leitete die GPK-N die Nachkontrolle zu ihrer Inspektion «Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom» aus dem Jahr 2012 ein.[102] Sie bat hierfür den Bundesrat, sie über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen zu informieren.

Die Kommission entnahm der Stellungnahme des Bundesrates vom Februar 2015, dass dieser die Empfehlungen der GPK-N in die Revision der strategischen Ziele der Swisscom 2014–2017 einfliessen liess und dass er dies auch bei der laufenden Überarbeitung der strategischen Ziele für die SBB und für Skyguide beabsichtigt. Die GPK-N hielt den Bundesrat dazu an, bei der Festlegung der strategischen Ziele verselbständigter Einheiten des Bundes auch weiterhin auf eine stufengerechte Anwendung zu achten und dabei auf unternehmensbezogene Ziele zu fokussieren.

Betreffend die Empfehlungen 2 und 3 – Zugang des Bundesrates zu Kontrolldaten sowie Anwendung von internationalen Benchmarks – nahm die GPK-N davon Kenntnis, dass der Bundesrat die ihm vorliegenden Instrumente als ausreichend erachtet. Sie forderte ihn jedoch auf, die von den Unternehmen gelieferten Informationen weiterhin kritisch zu hinterfragen, und periodisch zu prüfen, ob die vorhandenen Controllinginstrumente für eine effektive Aufsicht genügen.

Die Kommission stellte weiter fest, dass der Bundesrat bei den Empfehlungen 4 und 5 – informeller Informationsaustausch zwischen dem Bundesrat und den Unternehmensspitzen und Eingriffe im Einzelfall – keinen Handlungsbedarf erkannte. Er erachtete die nachträgliche Einflussnahme im Rahmen von Eignergesprächen und informellen Kontakten als sinnvoll und systemkonform sowie als Bestandteil seiner Exekutivfunktion. Die Kommission begrüsste aber das grundsätzliche Bekenntnis des Bundesrates, auf die politische Einflussnahme auf die operative Tätigkeit der bundesnahen Unternehmen zu verzichten. Sie hielt an ihrer Feststellung aus dem Bericht von 2012 fest, dass die Steuerung von verselbständigten Einheiten des Bundes möglichst transparent und über die offiziellen Kanäle, d. h. primär über die Festlegung der strategischen Ziele, erfolgen sollte.

Die GPK-N schloss ihre Nachkontrolle im Juni 2015 mit einem Brief an den Bundesrat ab.

3.7.3 Sicherung des landwirtschaftlichen Kulturlandes

Im November 2015 veröffentlichte die GPK-N ihren Untersuchungsbericht über die Rolle des Bundes beim Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes.[103] Zuvor hatte die Kommission bei der PVK eine Evaluation zu diesem Thema in Auftrag gegeben.

102 Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, Bericht der GPK-N vom 8. Mai 2012 (BBl **2012** 8545)

103 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der GPK-N vom 20. Nov. 2015, www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2015 (Stand: 8. Jan. 2015)

Die PVK präsentierte in ihrem Schlussbericht[104] alarmierende Zahlen: Die Schweiz verliert jedes Jahr rund 3400 Hektaren landwirtschaftliches Kulturland. Hochgerechnet auf die letzten 25 Jahre ergibt dies rund 85 000 Hektaren Kulturland, was ungefähr der Fläche des Kantons Jura entspricht. Die PVK identifizierte in ihrer Evaluation die Ausbreitung der Siedlungsfläche als wichtigsten Faktor für den Kulturlandverlust.

Die GPK-N formulierte in ihrem Bericht vier Empfehlungen und ein Postulat, die auf einen besseren Schutz des Kulturlandes durch den Bund abzielen. Sie kam auf der Basis der Ergebnisse der PVK-Evaluation zum Schluss, dass die bundesrechtlichen Vorgaben nicht genügen, um den Kulturlandverlust zu verhindern: Die Raumplanungsgesetzgebung schützt das Kulturland nur schwach und überlässt den Kantonen einen grossen Ermessensspielraum im Vollzug. Die schwache Stellung des Kulturlandschutzes wird insbesondere im Vergleich mit dem Waldschutz offensichtlich, wo im Gegensatz zum Kulturlandschutz ein Rodungsverbot und eine Kompensationspflicht auf Bundesebene bestehen.

Die Kommission empfahl dem Bundesrat daher, eine stärkere gesetzliche Verankerung des Kulturlandschutzes und insbesondere die Einführung einer bundesrechtlichen Kompensationspflicht für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen, d. h. des qualitativ besten ackerfähigen Kulturlandes, zu prüfen. Mit einem Postulat forderte sie den Bundesrat auf, das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen mit Bezug zur Bodennutzung – insbesondere das Verhältnis zum Waldschutz – umfassend zu überprüfen und dazu Bericht zu erstatten.

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundesrates, welcher die oben erwähnte Raumplanungsgesetzgebung ergänzen soll, indem er einen Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen für jeden Kanton festlegt, ist nach den Erkenntnissen der GPK-N nur bedingt geeignet, um das Kulturland effektiv zu schützen: Wie die PVK in ihrer Evaluation aufzeigte, wurden die Fruchtfolgeflächen in den Kantonen nach uneinheitlichen Methoden erhoben, was zur Folge hat, dass die Inventare der Kantone nicht direkt vergleichbar sind. Hinzu kommt, dass viele Kantone die Qualität ihrer Böden nicht flächendeckend kartiert haben, so dass der Bund keine verlässliche Datengrundlage besitzt, um den tatsächlichen Zustand des Kulturlandes einzuschätzen. Die Kommission regte deshalb die Überarbeitung und Stärkung des Sachplans Fruchtfolgeflächen und die Verbesserung der entsprechenden Datengrundlagen an.

Weiter stellte die GPK-N fest, dass der Bund seine Aufsichtsrolle im Bereich des Kulturlandschutzes nur zurückhaltend wahrnimmt. Der Bund ist bei der Aufsicht über den kantonalen Vollzug darauf angewiesen, dass ihm die Kantone Veränderungen von Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen melden. Die Evaluation der PVK zeigte auf, dass nicht alle Kantone dieser Pflicht systematisch nachkommen. Daraus ergibt sich, dass der Bund seine Interventionsmöglichkeiten – u. a. die Behördenbeschwerde gegen Vorhaben, welche Kulturland verringern – nur beschränkt einsetzen kann. Somit besteht die Gefahr, dass der Bund seiner Aufsichts-

104 Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes, Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 11. Juni 2015, www.parlament.ch > Dokumentation > Berichte > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2015 (Stand: 8. Jan. 2015)

rolle vorab in jenen Kantonen nachgeht, in denen die zuständigen Behörden der Informationspflicht gewissenhaft nachkommen. Die GPK-N empfahl dem Bundesrat, für die Behebung dieser Mängel zu sorgen, damit er seine Aufsichtsfunktion im Bereich des Kulturlandschutzes aktiv und umfassend wahrnehmen und den ihm zustehenden Handlungsspielraum konsequent nutzen kann.

Schliesslich wies die Kommission den Bundesrat darauf hin, dass dem Schutz des Kulturlandes auch bei raumwirksamen Projekten des Bundes – z. B. beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur – ein zu geringer Stellenwert eingeräumt wird. Gemessen am gesamten Kulturlandverbrauch ist der Kulturlandverlust aufgrund von Bundesprojekten zwar eher gering, doch aus Sicht der GPK-N kommt dem Bund bei seinen eigenen Tätigkeiten eine Vorbildfunktion zu. Daher forderte sie den Bundesrat auf, Massnahmen vorzuschlagen, die zu einem verstärkten Kulturlandschutz bei Bundesprojekten führen.

Die GPK-N ersuchte den Bundesrat, zu ihren Feststellungen und Empfehlungen bis Mitte April 2016 Stellung zu nehmen.

4 Staatsschutz und Nachrichtendienste

4.1 Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel

Die GPDel überwacht im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht 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 Nachrichtendiensts (MND), sowie des Zentrums für Elektronische Operationen (ZEO), welches auch Funkaufklärungsaufträge für den NDB und den MND ausführt. Die gerichtspolizeilichen Verfahren der BA im Bereich des Staatsschutzes sind ebenfalls Gegenstand der Oberaufsicht durch die GPDel.

Die GPDel ist ein ständiger Ausschuss der beiden GPK, 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 Oberaufsicht 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.

In der vergangenen Legislatur nahmen die regulären Sitzungen der GPDel insgesamt 45,5 Tage in Anspruch, was einem durchschnittlichen Arbeitsaufwand von knapp 11,5 Tagen pro Jahr entspricht. Weiter trafen sich die Mitglieder der GPDel zehn Mal zu ausserordentlichen Sitzungen, die in der Regel eine Stunde dauerten.

Die GPDel war in dieser Legislatur an 66 separaten Tagen als Organ tätig, was im Durchschnitt 16–17 Treffen pro Jahr bedeutet. In den einzelnen Jahren waren ein Minimum von 12 und ein Maximum von 21 Treffen pro Jahr zu verzeichnen.

4.2 Jährlich wiederkehrende Geschäfte

4.2.1 Berichte der spezialisierten Aufsichtsorgane

Das VBS ist verpflichtet, eine Verwaltungskontrolle über den zivilen und den militärischen Nachrichtendienst einzurichten und dafür jährlich einen Kontrollplan zu erlassen. Dies entspricht Artikel 8 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG)[105] in Verbindung mit Artikel 26 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)[106] und Artikel 99 Absatz 5 des Militärgesetzes (MG)[107].

Die Nachrichtendienstliche Aufsicht (ND-Aufsicht) stimmt jeweils ihren Kontrollplan vorgängig mit der GPDel ab. Bei Bedarf kann der Vorsteher des VBS der ND-Aufsicht unter dem Jahr zusätzliche Aufträge erteilen. Dies geschah beispielsweise im Zuge des Datendiebstahls im NDB und aufgrund der Affäre Giroud.[108]

Gemäss dem im Vorjahr beschlossenen Kontrollplan konnte die ND-Aufsicht im Verlauf des Jahres 2015 acht Inspektionen abschliessen. Je zwei Berichte betrafen die Datenbanken und die Quellenführung im NDB. Die restlichen Überprüfungen galten der Erfüllung von nachrichtendienstlichen Aufgaben zugunsten der Armee, dem Risikomanagement und den Auslandkontakten des NDB sowie dem Staatsschutz in ausgewählten Kantonen. Im Rahmen ihrer Kontrollpläne der letzten vier Jahre führte die ND-Aufsicht Inspektionen bei den Staatsschutzorganen von 19 Kantonen sowie der Stadt Zürich durch.

Die Inspektionsberichte der ND-Aufsicht dienen in erster Linie dem Vorsteher des VBS bei der Wahrnehmung seiner Aufsicht über die Nachrichtendienste. Die GPDel lässt sich deshalb die Berichte erst dann präsentieren, nachdem der Vorsteher des VBS sie zur Kenntnis genommen und die Empfehlungen seiner Wahl dem NDB oder dem Nachrichtendienst der Armee zur Umsetzung übertragen hat. Erkennt die

105 Bundesgesetz vom 3. Okt. 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG; SR **121**)
106 Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR **120**)
107 Bundesgesetz vom 3. Febr. 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG; SR **510.10**)
108 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 4.4 (BBl **2015** 5217, hier 5283)

GPDel weiteren Handlungsbedarf, gelangt sie an den Vorsteher des VBS oder veranlasst weitere Abklärungen.

Aufgrund ihrer Inspektion über die unterschiedlichen Organisationseinheiten des VBS, die sich nachrichtendienstlich mit militärischen Themen befassen, empfahl die ND-Aufsicht, den MND zu einem echten militärischen Nachrichtendienst auf teilstreitkräfteübergreifender Stufe aufzuwerten. Diese Empfehlung, die der Vorsteher des VBS unterstützte, betraf neben Nachrichtenzellen der Teilstreitkräfte auch Organisationseinheiten des NDB, welche Aufgabengebiete mit militärischem Inhalt bearbeiteten. Zu diesem Zweck sollte die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen MND und NDB bis Ende Oktober 2015 revidiert werden.

Die GPDel begrüsste diese Empfehlung. Die Delegation hatte selber im Jahr 2008 mit der Schaffung des ZNDG und der Anpassung von Artikel 99 MG vorgesehen, dass nachrichtendienstliche Aufgaben militärischer Art durch den Nachrichtendienst der Armee, d. h. insbesondere durch den MND, und nicht mehr durch den zivilen Nachrichtendienst erfüllt werden. Die GPDel schrieb deshalb am 26. Februar 2015 dem Vorsteher des VBS, dass die Armee ihre gesetzliche Aufgabe nach Artikel 99 MG nur dann erfüllen könne, wenn mindestens die personellen Kapazitäten, die der NDB im damaligen Zeitpunkt für den Bereich Luftkriegsführung beschäftigte, zusammen mit ihren Aufgaben in den MND überführt würden.

Am 7. Oktober 2015 erkundigte sich die GPDel beim Vorsteher des VBS nach dem Stand der Arbeiten. Laut dem Departementsvorsteher stand der Abschluss der neuen Vereinbarung kurz bevor und die GPDel würde das vom Chef der Armee (CdA) und vom Direktor des NDB unterzeichnete Dokument in Kürze erhalten. Daraufhin bat die GPDel den Vorsteher des VBS, ihr die Vereinbarung noch vor Ende Monat zukommen zu lassen, und lud den CdA und den Direktor NDB zu einer Anhörung an ihre Sitzung vom 4. November 2015 ein.

An der Anhörung erfuhr die GPDel vom Direktor des NDB, dass die ND-Aufsicht im Auftrag des Vorstehers des VBS den Entwurf der neuen Vereinbarung zwischen dem MND und dem NDB beurteilt und verschiedene Punkte kritisiert hatte. Der Direktor des NDB und der CdA wollten dazu eine gemeinsame Stellungnahme an den Vorsteher des VBS verfassen. Diese lag jedoch noch nicht vor und der Abschluss der Vereinbarung stand weiterhin aus.

Offen blieb für die GPDel nach der Anhörung, ob mit der neuen Vereinbarung die nachrichtendienstliche Bearbeitung der Luftkriegsführung für die Armee gewährleistet sein würde. Der NDB zeigte sich bereit, diese Aufgabe, die gesetzlich dem Nachrichtendienst der Armee zugewiesen ist, abzugeben, jedoch nicht die Kredite, mit denen die betroffenen Spezialisten finanziert werden. Die GPDel beschloss deshalb, vom Vorsteher des VBS zu den offenen Fragen Auskunft zu verlangen. Ein entsprechendes Schreiben verabschiedete die GPDel am 23. November 2015 anlässlich ihrer letzten Sitzung der Legislatur.

Am 21. Dezember 2015 hat der Chef des VBS der GPDel mitgeteilt, dass per 1. Januar 2016 die Stellen der Gruppe Luftkriegsführung vom NDB zum MND transferiert werden. Die Finanzierung wurde ebenfalls geregelt.

Eine unabhängige Kontrollinstanz (UKI) überprüft nach Artikel 4b ZNDG die Rechtmässigkeit der Funkaufklärung. Die GPDel bespricht mit den Mitgliedern der

interdepartemental zusammengesetzten UKI jedes Jahr deren Rechenschaftsbericht. Bei der Aussprache im Mai 2015 erkundigte sich die GPDel ausserdem, wie die UKI zur Kontrolle der zukünftigen Kabelaufklärung beitragen könnte.

Der Bundesrat wählt die UKI für vier Jahre. Nachdem die letzte Gesamtwahl im November 2011 erfolgte, bestimmte der Bundesrat die Mitglieder der UKI im November 2015 neu.[109]

4.2.2 Genehmigungen und Berichte des Bundesrates

Das VBS unterbreitet 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.

Zusammen mit der Beobachtungsliste beschliesst der Bundesrat auch jedes Jahr, welche Vorgänge von bestimmten Stellen des Bundes dem NDB zu melden sind (Art. 11 Abs. 2 BWIS). Während diese Liste der regelmässigen Meldungen nicht veröffentlicht wird, bringt sie das VBS zusammen mit der Beobachtungsliste jedes Jahr der GPDel zur Kenntnis.

Anfangs Februar 2015 befassten sich die Medien mit der Weiterleitung von Vorab-Passagierinformationen, auch API-Daten (Advance Passenger Information) genannt, durch das SEM an den NDB zwecks Überprüfung der gemeldeten Passagiere. API-Daten werden vom SEM gestützt auf Artikel 104 des Ausländergesetzes (AuG)[110] erhoben. Diese Datenlieferungen an den NDB erfolgen seit 2011 gestützt auf die Liste der zu meldenden Vorgänge des Bundesrates.

Laut den Angaben des Bundesrates im Geschäftsbericht zum Jahr 2011 hatte der NDB im erwähnten Jahr 8 839 API-Datensätze erhalten und überprüft. In den folgenden 3 Jahren erhielt der NDB vom SEM insgesamt über 1,5 Mio. Datensätze.

Die GPDel beschloss am 23. Februar 2015, die Umstände und Weiterleitung der API-Daten an den NDB mit dem Vorsteher des VBS Ende April 2015 zu besprechen. Zu diesem Zweck veranlasste sie verschiedene Abklärungen durch die NDB-interne Compliance-Stelle. Ebenso erteilte sie dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Abklärungsauftrag.

Der Bericht der Compliance-Stelle des NDB vom 27. März 2015 kam zum Schluss, dass für die Weitergabe der API-Daten an den NDB eine genügende Rechtsgrundlage besteht. Allerdings stellte der Bericht fest, dass der Bundesrat eigentlich nur die Weiterleitung von Informationen über Staatsangehörige des Landes, aus welchem der Flug erfolgt, genehmigt hatte. Seit 2011 sei der NDB jedoch über alle Passagiere eines Fluges informiert worden, insbesondere auch über solche mit Schweizer Pass. Der NDB schlug deshalb vor, die Formulierung der Meldepflicht künftig auf alle

109 Neuwahl der Unabhängigen Kontrollinstanz für die Funkaufklärung, Medienmitteilung des VBS vom 18. Nov. 2015

110 Bundesgesetz vom 16. Dez. 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR **142.20**)

Passagiere auszudehnen. Die entsprechende Anpassung genehmigte der Bundesrat am 24. Juni 2015 zusammen mit der neuen Beobachtungsliste.

Nach der Aussprache mit dem Vorsteher des VBS thematisierte die GPDel die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem NDB am 13. Mai 2015 auch mit der Vorsteherin des EJPD. Danach ergab sich für die GPDel kein weiterer Handlungsbedarf.

Weiter sehen Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung über den NDB (V-NDB)[111] und Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über den Nachrichtendienst der Armee (V-NDA)[112] vor, dass der Bundesrat den Auslandkontakten von NDB und MND zustimmt. Nach ihrer Genehmigung durch den Bundesrat nimmt auch die GPDel die Liste der Kontakte zur Kenntnis.

Bereits letztes Jahr hatte die GPDel die Bemühungen des Sicherheitsausschusses des Bundesrates (SiA) begrüsst, die Kontakte zu allen Partnerdiensten in Bezug auf ihren Aufwand, Nutzen, aber auch in Bezug auf die möglichen Risiken vor ihrer Genehmigung durch den Bundesrat beurteilen zu lassen. Im Jahr 2015 wurden die Darstellung der Informationen für den Bundesrat verbessert und insbesondere die Risiken vertieft ausgewiesen, allerdings auf Kosten der Beurteilung von Aufwand und Nutzen der weniger risikobehafteten Partnerdienste. Der Vorsteher des VBS akzeptierte indes eine Empfehlung der ND-Aufsicht, welche diesen Mangel in der Berichterstattung vom nächsten Jahr beheben soll.

Nach Artikel 8 ZNDG 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 Jahr 2014 hatte die ND-Aufsicht den Auftrag erhalten, alle Vereinbarungen, die zwischen dem NDB und ausländischen Stellen in Kraft sind, mit Unterstützung des BJ zu überprüfen. Anfang Oktober 2015 informierte die ND-Aufsicht die GPDel über das Resultat der Abklärungen im Rahmen ihres Berichts über die Auslandkontakte des NDB.

Seit Inkraftsetzung der letzten Revision des BWIS im Jahr 2012 können Mitarbeitende des NDB und der kantonalen Staatsschutzorgane sowie Informanten mit Tarnidentitäten ausgestattet werden. Nach Artikel 27 Absatz 1 BWIS hat der Bundesrat die GPDel jährlich darüber zu informieren. Diese Berichterstattung erfolgte erstmals im Jahr 2014.

Artikel 9 BWIS erlaubt es dem Bundesrat nach Anhörung des NDB, einer natürlichen Person, Organisation oder Gruppierung eine Tätigkeit zu verbieten, wenn diese die Sicherheit der Schweiz konkret gefährdet. Der Bundesrat hat die GPDel jährlich über solche Verbote zu informieren (Art. 27 Abs. 1ter BWIS). Auch diese Bestimmung trat mit der letzten BWIS-Revision in Kraft.

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

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

Wie im Jahr zuvor meldete der Bundesrat der GPDel am 22. April 2015, dass im Berichtszeitraum keine solchen Verbote ausgesprochen wurden. Am 27. Mai 2015 verfügte der Bundesrat dann das erste Tätigkeitsverbot.

Der Bundesrat informiert die eidgenössischen Räte und die Öffentlichkeit jährlich über seine Beurteilung der Bedrohungslage und über die Tätigkeiten der Sicherheitsorgane des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 27 Abs. 1 BWIS). Die Publikation erfolgt seit dem Jahr 2010 als Anhang des Geschäftsberichts des Bundesrates, den die GPDel jedes Jahr zur Kenntnis nimmt.

4.2.3 Berichte des Departements

Laut Artikel 16 V-NDB gehören Tarnpapiere und Legenden zu den Methoden der verdeckten Informationsbeschaffung im Ausland.[113] Die Mittel und Methoden sowie die besonderen Schutzmassnahmen für die Führungsoffiziere des NDB sind im nicht publizierten Anhang 2 der V-NDB geregelt. Dieser Anhang verlangt, dass der Vorsteher des VBS dem SiA jährlich Bericht über die Zahl der neu ausgestellten und der sich bereits im Umlauf befindlichen Ausweispapiere erstattet. Der Bericht wird danach von der GPDel überprüft.

Laut Artikel 24 Absatz 5 V-NDB hat der NDB jährlich die einzelnen Operationen, die er mit menschlichen Quellen führt, zuhanden des Vorstehers des VBS und der Aufsichtsorgane zu beurteilen. Als parlamentarische Oberaufsicht hat die GPDel primär zu kontrollieren, ob und wie die vorgeschriebene Beurteilung NDB-intern durchgeführt und dem Vorsteher des VBS zur Kenntnis gebracht wurde.

Im Jahr 2014 kam die ND-Aufsicht zum Schluss, dass die Beurteilung der Operationen verbessert werden könnte, wenn der NDB dafür einheitliche Kriterien verwenden würde. Nachdem die GPDel diesen Vorschlag mit dem Vorsteher des VBS besprochen hatte, regte die Delegation mit Schreiben vom 17. Dezember 2014 an, die ND-Aufsicht mit der Entwicklung solcher Kriterien zu betrauen.

In seiner Antwort vom 6. Februar 2015 informierte der Vorsteher des VBS die GPDel, dass die ND-Aufsicht zusammen mit dem NDB bis Ende September 2015 solche Kriterien erarbeiten würde. Die GPDel konnte das Resultat der Arbeiten am 7. Oktober 2015 mit dem Vorsteher des VBS besprechen. Die Delegation begrüsst es, dass das neue Verfahren im Jahr 2016 für die Berichterstattung an die direkte Aufsicht im VBS und die Oberaufsicht Anwendung finden soll.

An der gleichen Sitzung liess sich die GPDel von Vertretern des NDB auch die Handbücher des NDB über die Quellenführung im In- und im Ausland erläutern.

Die V-NDB sieht auch eine jährliche Information der GPDel über die präventiven Fahndungsprogramme und Prüfverfahren vor. Zurzeit betreibt der NDB die Fahndungsprogramme «Fotopass» und «Prophylax». Mit «Fotopass» werden die Grenzübertritte ausländischer Staatsangehöriger von ausgewählter Nationalität erfasst und im System P4 erfasst.

[113] Jahresbericht 2002/2003 der GPK und GPDel vom 23. Jan. 2004, Ziff. 10.1.3.3 (BBl **2004** 1673, hier 1743)

Nach Artikel 25 V-NDB erlaubt ein Prüfverfahren dem NDB, zu einer Organisation oder Gruppierung alle Informationen zu sammeln, die Erkenntnisse über Tätigkeiten erlauben, welche die Sicherheit der Schweiz gefährden. Im Oktober 2015 informierte der NDB die GPDel über ein laufendes Prüfverfahren gegen eine Gruppierung in der Schweiz.

Jedes Jahr erstellen der NDB und das ZEO einen Leistungsausweis[114] zur Funkaufklärung zuhanden ihres Departementsvorstehers. Mit Vertretern der beiden Dienste besprach die GPDel an ihrer Sitzung vom Mai 2015 die Möglichkeiten und Grenzen der bestehenden Funkaufklärungsmittel. An der gleichen Sitzung führte sie auch eine Aussprache mit der UKI über die Rechtmässigkeit der Funkaufklärungsaktivitäten.

Die jährliche Berichterstattung über die geheimen Projekte des VBS an die FinDel und GPDel ist in den Richtlinien des VBS vom 8. Dezember 2009 geregelt. Im Dezember 2014 hatten die beiden Delegationen an einer gemeinsamen Sitzung mit Vertretern des VBS darüber diskutiert, ob das VBS diese Richtlinien korrekt anwendet und die Oberaufsicht die richtigen Informationen erhält. Aufgrund dieser Aussprache erteilte die FinDel der EFK am 19. Februar 2015 den Auftrag, die Richtlinien auf ihre korrekte Anwendung und ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen.

4.2.4 Strafverfolgung im Staatsschutzbereich

Die GPDel lässt sich von der BA mindestens einmal pro Jahr einen Überblick über ihre aktuellen Verfahren im Staatsschutzbereich präsentieren. Die BA informiert auch unterjährig über einzelne Strafverfahren, wenn sie von besonderem Interesse für die Oberaufsicht sein könnten. Dies war beispielsweise im Zusammenhang mit den Ermittlungen gegen eine frühere Quelle des NDB und dem Hacking-Angriff auf die Nuklearverhandlungen mit dem Iran in der Schweiz der Fall.

Die GPDel ist sich jedoch bewusst, dass die BA der direkten Aufsicht der AB-BA untersteht, und informiert Letztere jeweils vorgängig darüber, wenn sie die BA zu einer Anhörung einlädt. Jedes Jahr führt die GPDel zudem eine Aussprache mit der AB-BA durch. Aufgrund ihrer Erfahrungen konnte die AB-BA die GPDel auf verschiedene Probleme hinweisen, die sich bei der Oberaufsicht über genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen unter dem neuen NDG stellen könnten.

Seit dem Jahr 2011 informiert die Vorsteherin des EJPD die GPDel jährlich über die Behandlung der Gesuche der BA um Ermächtigung zur Verfolgung politischer Straftaten nach Artikel 66 des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG)[115]. Die GPDel interessiert sich vor allem dafür, ob der politische Entscheid durch das EJPD oder allenfalls den Bundesrat jeweils innert angemessener Frist erfolgt. Im Fall

114 Rechtmässigkeit und Wirksamkeit des Funkaufklärungssystems «Onyx», Bericht der GPDel vom 9. Nov. 2007 (BBl **2008** 2545, hier 2563)

115 Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG; SR **173.71**)

Tinner hatte die BA 16 Monate auf die Beantwortung eines Ermächtigungsgesuches warten müssen.[116]

4.2.5 Nichtpublizierte Rechtstexte

Nach der Vorgabe von Artikel 8 der Publikationsverordnung (PublV)[117] informiert die BK die GPDel jährlich über Titel sowie Inhalte der Erlasse und völkerrechtlichen Verträge, welche nach Artikel 6 des Publikationsgesetzes (PublG)[118] nicht veröffentlicht werden. Als Oberaufsicht überprüft die GPDel weniger die Erlasse im Einzelnen, sondern wacht vor allem darüber, dass die Verwaltung auch bei solchen Rechtstexten die gleiche Qualität wie beim veröffentlichten Recht gewährleisten kann.

Im Jahr 2012 stellte die GPDel fest, dass nicht nur die jährlichen Meldungen der Departemente an die BK teilweise fehlerhaft waren, sondern dass die gemeldeten Erlasse auch inhaltliche und formelle Fehler enthielten. Aufgrund der Kritik der GPDel erhöhte der Bundesrat im Jahr 2013 die Anforderungen an die Qualitätskontrolle für diese Erlasse.[119]

Am 30. Januar 2015 meldete die BK der GPDel, dass im Jahr 2014 keine neuen oder revidierten Erlasse von der Publikation ausgenommen worden seien. Da im Jahr 2014 mit der Einführung des neuen Systems IASA NDB (Informations- und Analyse-System All Source NDB und Auswertungstool) die Struktur der Datenbanken ISAS (Informationssystem Äussere Sicherheit) und ISIS[120] geändert worden war, stellte sich allerdings die Frage, ob nicht auch die vier Anhänge der VBS-Verordnung über die Datenfelder und die Abfrageberechtigungen von ISAS und ISIS entsprechend zu revidieren gewesen wären. Da die BK diese Anhänge bereits im Jahr 2011 als nicht publizierte Rechtstexte gemeldet hatte, hätten sie nach einer Revision erneut der GPDel gemeldet werden müssen.

Mit Schreiben vom 26. Februar 2015 bat die Delegation deshalb den Bundesrat, zu prüfen, ob die erwähnte VBS-Verordnung und ihre Anhänge noch aktuell und damit gültig seien. Auch sollten alle anderen nicht publizierten Anhänge von bundesrätlichen oder departementalen Verordnungen einer ebensolchen Prüfung unterzogen werden.

Am 19. August 2015 informierte der Bundesrat die GPDel über das Resultat der verlangten Abklärungen. Die von der GPDel bemängelte Departementsverordnung des VBS war überprüft und am 27. Juli 2015 einer Totalrevision unterzogen wor-

116 Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrates und Zweckmässigkeit seiner Führung, Bericht der GPDel vom 19. Jan. 2009 (BBl **2009** 5007, hier 5038)
117 Verordnung vom 17. Nov. 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublV; SR **170.512.1**)
118 Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG, SR **170.512**)
119 Jahresbericht 2013 der GPK und GPDel vom 31. Jan. 2014 (BBl **2014** 4963, hier 5023)
120 Vor dem Jahr 2010 stand ISIS für «informatisiertes Staatschutzinformationssystem», danach bedeutete die Abkürzung «Informationssystem Innere Sicherheit».

den.[121] Laut dem Schreiben des Bundesrates wurden alle übrigen nicht publizierten Rechtstexte im Mai 2015 von den zuständigen Departementen überprüft. Dabei informierte das EDA die BK über einen völkerrechtlichen Vertrag, der zuvor im Meldeverfahren nach Artikel 8 PublV nicht berücksichtigt worden war.

Die BK führt nun eine Liste mit allen seit Bestehen der Meldepflicht gemeldeten Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die gestützt auf Artikel 6 PublG nicht publiziert wurden. Zukünftig sollen die zuständigen Departemente jedes Jahr die Vollständigkeit der Liste und die Aktualität (formelle und materielle Korrektheit) der nicht publizierten Rechtstexte in ihrem Zuständigkeitsbereich bestätigen.

Die neue Verordnung des VBS über die Datenfelder und die Zugriffsrechte in den Informationssystemen ISAS und ISIS trat am 1. September 2015 in Kraft. Seit der Totalrevision enthält sie nur noch einen Anhang, der auch publiziert ist.

4.3 Aktualitätsbezogene Geschäfte

4.3.1 Dschihadistisch motivierter Terrorismus

Bereits im Jahr 2014 hatte sich die GPDel vertieft mit dem Problem der Dschihadreisenden befasst. Im Januar 2015 besuchte die GPDel bei der Bundeskriminalpolizei (BKP) die Stelle zur Bekämpfung des Dschihadismus im Internet und beim NDB verschiedene Bereiche, die zusammen das Dschihadismus-Monitoring des Dienstes im Internet durchführen. Während die BKP das Internet nach strafbaren Inhalten absucht, sieht der NDB seine Aufgabe darin, Terroranschläge zu verhindern. Nach Angaben beider Seiten koordinieren die BKP und der NDB ihre Arbeit und stehen in einem regen Informationsaustausch.

Die Dschihadreisenden und die Entwicklung im Nahen Osten standen auch dieses Jahr im Zentrum der Aussprachen, welche die GPDel zweimal pro Jahr mit dem Vorsteher des VBS über die sicherheitspolitische Lage führt.

An ihrer Sitzung vom 23. Februar 2015 liess sich die GPDel von der Direktorin des fedpol über die Arbeiten der Task Force TETRA (TErrorist TRAvellers) informieren. Diese interdepartementale Arbeitsgruppe, zu der auch die BA und die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) ihren Beitrag leisteten, veröffentlichte am 26. Februar 2015 ihren ersten Bericht über die Bekämpfung von dschihadistisch motiviertem Terrorismus in der Schweiz.

Von der Direktorin des fedpol erfuhr die GPDel, dass eine Arbeitsgruppe der KKPKS mit der Eventualplanung für den Fall eines Attentats in der Schweiz begonnen hatte. Als die GPDel feststellen musste, dass die Armee in diese Arbeiten noch nicht einbezogen worden war, bat die GPDel den SiA mit Schreiben vom 26. Februar 2015, dafür zu sorgen, dass dies nachgeholt werde. Am 16. März 2015 antwortete der Vorsteher des VBS im Namen des SiA, es sei inzwischen sichergestellt, dass die Rolle der Armee bei der Bewältigung eines Terroranschlags grösseren Ausmasses diskutiert und geklärt werde.

[121] Verordnung des VBS vom 27. Juli 2015 über die Datenfelder und die Zugriffsrechte in den Informationssystemen ISAS und ISIS (SR **121.22**)

4.3.2 Neuer Grundauftrag für den NDB

Laut Artikel 2 Absatz 2 V-NDB aktualisiert der Bundesrat mindestens alle vier Jahre den Grundauftrag des NDB. Der Grundauftrag aus dem Jahr 2011 war bereits im Februar 2014 als Folge der Enthüllungen von Edward Snowden einer Teilrevision unterzogen worden. Am 8. Januar 2015 erneuerte der Bundesrat den Grundauftrag in seiner Gesamtheit.

Als die GPDel den neuen Grundauftrag des NDB zur Kenntnis nahm, stellte sie fest, dass damit der Kreis der Informationsempfänger des NDB erweitert worden war. Bereits im Frühjahr 2012 hatte die GPDel gegenüber dem SiA und dem VBS die Frage thematisiert, wie weit die Weitergabe von nachrichtendienstlichen Informationen an Stellen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung durch das Gesetz abgedeckt sei. Dieselben Vorbehalte hatte auch die ND-Aufsicht geäussert, als sie zum Entwurf des neuen Grundauftrags Stellung nehmen konnte.

Die GPDel liess deshalb vom BJ in einem Gutachten überprüfen, welche Stellen grundsätzlich als Informationsempfänger des NDB in Frage kommen. Aufgrund der allgemeinen Erkenntnisse des BJ sah die GPDel ihre konkreten Bedenken bestätigt und bat deshalb am 13. Mai 2015 den Bundesrat, den Grundauftrag des NDB im Lichte des Gutachtens des BJ zu überprüfen und zu revidieren. Am 24. Juni 2015 antwortete der Bundesrat der GPDel, dass er beschlossen habe, den Grundauftrag des NDB aufgrund der Intervention der GPDel noch im laufenden Jahr anzupassen.

Der Grundauftrag wurde gesetzeskonform angepasst und am 18. Dezember 2015 vom Bundesrat genehmigt.

4.3.3 Nachrichtendienstgesetz

Im Frühjahr 2014 hatte die GPDel der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (SiK-N) einen Mitbericht zum Entwurf des neuen NDG zukommen lassen.[122] Darin versuchte die Delegation vornehmlich aus der Perspektive der Aufsichts- und Kontrollverfahren Verbesserungsvorschläge über die ganze Vorlage hinweg einzubringen.

Gestützt auf die Empfehlung 1 ihrer Inspektion über die Informatiksicherheit im NDB[123] hatte die GPDel in ihrem Mitbericht beantragt, dass der Bundesrat den Personalbedarf, für den die Botschaft 20,5 Stellen auswies, nochmals überprüft. Diesem Antrag wurde jedoch keine Folge geleistet.

Am 17. März 2015 legte aber der Vorsteher des VBS im Nationalrat dar, dass er eigentlich mit einem zusätzlichen Bedarf von 80 Stellen rechne. Gleichzeitig empfahl der Vorsteher des VBS der GPDel oder ihren Mitgliedern, sich bei den FK dafür zu verwenden, dass der NDB diese Stellen auch erhalten werde.[124]

122 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015 (BBl **2015** 5217, hier 5285)
123 Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes, Bericht der GPDel (Zusammenfassung) vom 30. Aug. 2013 (BBl **2013** 9113)
124 AB **2015** N 416

Die Arbeit der Oberaufsicht orientiert sich am Ziel eines gut funktionierenden Nachrichtendienstes: Die GPDel möchte bei einer künftigen Panne im Nachrichtendienst nicht erneut den Schluss ziehen müssen, dass der NDB aus Personalmangel seinen Auftrag nicht erfüllen und seine neuen Kompetenzen nicht nutzen konnte. Letztlich ist es aber nicht die Aufgabe der Oberaufsicht, die Aufgaben und die Ressourcen des NDB miteinander ins Gleichgewicht zu bringen. Dies ist klar eine Exekutivaufgabe.

In der Frühjahrssession 2015 war der Nationalrat bei knapp der Hälfte der Bestimmungen dem Mitbericht der GPDel gefolgt. Die SiK-S übernahm danach die wichtigsten verbleibenden Anträge der GPDel, die mehrheitlich die Aufsicht und die Führung des Nachrichtendienstes betrafen, wie der Präsident der GPDel am 11. Juni 2015 im Ständerat ausführte.[125] In der Sommersession berücksichtigte der Ständerat die Anträge der SiK-S durchwegs im Sinne der GPDel.

An ihrer Sitzung vom 1. Juli 2015 liess sich die GPDel vom Direktor des NDB über die Tätigkeit der neunköpfigen Begleitgruppe informieren, welche der NDB zwischen 2011 und 2013 für die Gesetzgebungsarbeiten am Entwurf zum NDG beigezogen hatte. Laut Auskunft des Direktors des NDB war es kein Problem, dass die Existenz der Gruppe öffentlich bekannt geworden war, denn letztlich habe ihre Aufgabe der einer Studienkommission entsprochen, wie sie auch im Gesetzgebungsleitfaden des BJ beschrieben wird.[126] Die GPDel selber hatte erstmals im Jahr 2010 von der Absicht des NDB erfahren, ein solches Gremium einzusetzen.

Am 25. September 2015 verabschiedeten die eidgenössischen Räte das NDG. Rund drei Viertel der Bestimmungen, die am Entwurf des Bundesrates geändert wurden, gehen direkt oder indirekt auf Anträge der GPDel oder ihres Präsidenten zurück.

Angesichts der grundlegenden Änderungen, welche mit dem neuen Gesetz verbunden sind, misst die GPDel auch dem neuen Ausführungsrecht eine grosse Bedeutung zu. Die GPDel thematisierte deshalb am 7. Oktober 2015 mit dem Vorsteher des VBS die Vorbereitungsarbeiten für die Inkraftsetzung des NDG.

Am 4. November 2015 beschloss die GPDel, dem Bundesrat mitzuteilen, dass sie gestützt auf Artikel 151 ParlG die Entwürfe der Verordnungen zum NDG zur Konsultation erhalten wolle. In ihrem Schreiben vom 5. November 2015 an den Bundesrat wies die GPDel ferner darauf hin, dass ihr der rechtzeitige Aufbau der neuen unabhängigen Aufsichtsbehörde (vgl. Art. 76–78 NDG) sehr wichtig sei, weshalb sie den Bundesrat bat, sie darüber informiert zu halten.

4.3.4 Freitextsuche im Staatsschutzsystem ISIS

Im Frühjahr 2014 nahm das Nachfolgesystem des ISIS als Teil des neuen Systems IASA NDB seinen Betrieb auf. Im früheren ISIS war eine Textsuche in den abgelegten Meldungen absichtlich verunmöglicht worden, indem die eingehenden Meldungen in einer Form erfasst wurden, die technisch keine Texterkennung erlaubte (Bild-

125 AB **2015** S 509
126 Gesetzgebungsleitfaden des BJ, Stand 2014, Modul Gesetz, S. 30

daten). Bis Ende 2013 war diese Einschränkung auch explizit auf Verordnungsstufe festgehalten worden.

Eine Textsuche war nur in einem Kurztext möglich, in welchem die Meldung bei der Datenerfassung zusammengefasst werden konnte. Wurde eine registrierte Person gelöscht, so musste nicht nur ihr Datenbankobjekt gelöscht, sondern auch jede namentliche Erwähnung aus den Kurztexten entfernt werden. Daraus resultierte ein zusätzlicher Aufwand für die Qualitätskontrolle.[127]

Mit dem neuen System IASA NDB schuf der NDB die technischen Grundlagen, um Freitextsuchen über den gesamten Datenbestand in den Teilsystemen ISIS und ISAS sowie in der Dokumentenablage, in welcher alle eingegangenen Meldungen in Originalform gespeichert bleiben, durchführen zu können. Für Meldungen, die in ISIS abgelegt werden, wurde die Suchfunktion jedoch nicht aktiviert.

Am 3. Juni 2015 teilte der Direktor des NDB der GPDel schriftlich mit, dass der NDB die Möglichkeit von Textsuchen auch auf den ISIS-Teil von IASA NDB ausweiten wolle. Der Direktor des NDB erachtete diesen Schritt als rechtlich vertretbar und sachlich gefordert, bat aber trotzdem um eine Mitteilung der GPDel, falls diese Vorbehalte gegen ein solches Vorgehen hege.

Die GPDel beschloss daraufhin, sich das neue System IASA NDB und seine Suchfunktionen vor Ort beim NDB demonstrieren zu lassen. Insbesondere sprach die Delegation auch mit Mitarbeitenden des NDB, welche für die Erfassung, Qualitätssicherung und Auswertung der ISIS-Daten zuständig sind.

Nach dem Besuch befasste sich die GPDel vor allem mit der Frage, welche Anforderungen sich an eine Freitextsuche aus der in Artikel 15 BWIS vorgeschriebenen Qualitätssicherung ergeben würden. Insbesondere ging es darum, ob – nach Löschung einer in ISIS als Datenbankobjekt registrierten Person – mittels Freitextsuche immer noch Daten zu dieser Person in den abrufbaren Meldungen gefunden werden dürfen.

Zur grundsätzlichen Klärung dieser Frage liess die GPDel vom BJ ein Gutachten erstellen. Laut diesem wäre eine Volltextsuche in Meldungen, welche in ISIS bearbeitet werden, mit Artikel 15 BWIS nur dann vereinbar, wenn bei der Löschung einer Person aus ISIS auch alle Textpassagen über sie aus den durchsuchbaren Meldungen gelöscht würden. Ausserdem wäre das Auskunftsrecht von Artikel 18 BWIS uneingeschränkt auf alle Personen anzuwenden, die mittels Freitextsuche in ISIS gefunden werden könnten.

Am 4. November 2015 antwortete die GPDel dem Direktor des NDB, dass primär die Leitung des Dienstes die Verantwortung dafür trage, dass die bestehenden und zukünftigen technischen Möglichkeiten von ISIS den gesetzlichen Rahmen respektierten. Sollte allerdings die Oberaufsicht inskünftig die technische und organisatorische Umsetzung einer Freitextsuche in den Meldungen von ISIS zu beurteilen haben, würde sie sich bis zum Inkrafttreten des NDG massgeblich an den vom BJ erhaltenen Antworten orientieren.

127 Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl **2010** 7665, hier 7726)

Beachten würde die GPDel zudem auch das Gutachten des BJ vom 2. Juni 2009 zur Auslegung von Artikel 3 BWIS, das sie selber im Verlauf ihrer ISIS-Inspektion eingeholt hatte.[128] Aufgrund dieses Gutachtens waren mit der BWIS-Revision von 2011 die Regeln für die personenbezogene Erschliessung von Informationen über die politische Betätigung und die Ausübung der Meinungs-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit präzisiert worden.

4.3.5 Akten der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen

Die Einsicht in die archivierten Akten der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) ist während der 50-jährigen Schutzfrist nur mit dem Einverständnis der GPDel möglich (Art. 169 Abs. 3 ParlG). Ebenso entscheidet die GPDel über die Einsichtsgesuche in die Unterlagen der Arbeitsgruppe der GPK-N, welche im Januar 1981 einen Bericht zur Affäre Bachmann[129] publiziert hatte. Hintergrund der Untersuchung war die Verhaftung eines Mitarbeiters des damaligen besonderen Nachrichtendienstes im Jahr 1979 in Österreich gewesen. Er hatte dort im Auftrag seines Vorgesetzten Oberst Bachmann militärische Manöver beobachtet.

In den letzten Jahren leitete das Bundesarchiv (BAR) im Durchschnitt etwa ein Einsichtsgesuch pro Jahr an die GPDel zum Entscheid weiter. Die Gesuche stammten mehrheitlich von Wissenschaftlern. In der Regel lehnte die GPDel die Einsichtsgesuche jedoch aus Gründen des Informations- oder Persönlichkeitsschutzes ab. Im Jahr 2015 beantwortete die GPDel ein Gesuch ausnahmsweise positiv. Dieses Gesuch beschränkte sich auf ganz spezifische Unterlagen, bei welchen ein weiterhin andauerndes Geheimhaltungsinteresse verneint werden konnte.

4.4 Nachkontrolle zur Inspektion der GPDel über die Informatiksicherheit im NDB

4.4.1 Ausgangslage

Im Mai 2012 war es im NDB zu einem Datendiebstahl durch einen Informatikmitarbeiter gekommen. Nach ersten Abklärungen führte die GPDel zwischen Oktober 2012 und Juli 2013 eine formelle Inspektion zu diesem Vorfall durch. Am 2. Juli 2013 übergab die Delegation dem Bundesrat ihren vollständigen und als geheim klassifizierten Inspektionsbericht. Eine Zusammenfassung dieses 80-seitigen Berichts publizierte die GPDel zusammen mit ihren elf Empfehlungen am 30. August 2013.

128 Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS, Bericht der GPDel vom 21. Juni 2010 (BBl **2010** 7665, hier 7717)

129 Angelegenheit Oberst Bachmann, Bericht der Arbeitsgruppe der GPK-N vom 19. Jan. 1981 (BBl **1981** I 491)

Am 30. Juni 2014 liess die GPDel dem Bundesrat eine erste Auslegeordnung zur Umsetzung der Empfehlungen ihrer Inspektion zukommen. Ende 2014 konnte die GPDel die Empfehlungen 2, 4, 7, 8 und 11 als erfüllt betrachten. Die Empfehlungen 5 und 10 waren nicht mehr Teil der Nachkontrolle, da der Bundesrat sie abgelehnt hatte.

4.4.2 Risikomanagement des NDB

Am 25. Juni 2014 übermittelte der Bundesrat der GPDel einen Bericht des VBS über den Stand des Risikomanagements im NDB und erfüllte damit die Empfehlung 2 der GPDel. Dem Bericht entnahm die GPDel, dass das Risikomanagement des Dienstes noch nicht in allen Belangen den Vorgaben des Bundes entspreche. Die Delegation bat deshalb das VBS um ergänzende Informationen und liess sich im Oktober 2014 die Risiken im Detail erläutern.[130]

Die GPDel stellte fest, dass zu jedem Risiko auch der Risikoeigner, welcher für die einzelnen Risiken verantwortlich ist, ausgewiesen wurde. Es fehlten jedoch die Massnahmen, um die Risiken auf ein akzeptables Mass zu reduzieren. Bei der nächsten Präsentation des Risikomanagements am 1. Juli 2015 stellte die GPDel mit Befriedigung fest, dass der NDB inzwischen vorschriftsgemäss die Risiken mit den Massnahmen verknüpft hatte. Beispielsweise war der Leiter der Informatik des NDB für knapp 20 Risiken verantwortlich. Zur Beherrschung dieser Risiken waren über 60 Massnahmen vorgesehen, von denen ein Teil bereits umgesetzt werden konnte.

4.4.3 Sicherheitskonzepte für die Informatiksysteme des NDB

In Empfehlung 3 forderte die GPDel, dass der Informatiksicherheitsbeauftragte des VBS bis Ende 2014 alle Informatikanwendungen des NDB darauf überprüft, ob sie durch ein gültiges Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept) abgedeckt sind. Das Resultat der Überprüfung wurde der GPDel am 21. Januar 2015 präsentiert. Drei Informationssysteme blieben noch ohne gültiges Sicherheitskonzept, darunter das System P4 für das Fahndungsprogramm «Fotopass». Für ihren Betrieb hatte die Informations- und Objektsicherheit des VBS (IOS) gestützt auf die Informationssicherheitsweisungen des VBS (Art. 18 Abs. 6 ISIW VBS)[131] eine Ausnahmebewilligung erteilt.

Die Anhörung des ISB vom 23. Februar 2015 ergab, dass die Vorschriften des Bundes für den Betrieb eines Systems der Sicherheitsstufe, wie sie vom NDB zu gewährleisten ist, ein abgenommenes ISDS-Konzept voraussetzen.[132] Laut dem ISB sehen die Vorschriften des Bundes keine Ausnahmen vor – auch keine temporären.

130 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 4.3.2 (BBl **2015** 5217, hier 5280)
131 Weisungen des VBS vom 30. Dez. 2014 über die Informationssicherheit (ISIW VBS)
132 Weisungen des Bundesrates vom 14. Aug. 2013 über die IKT-Sicherheit (WIsB), Ziff. 3.1

In der Folge machte die GPDel den Vorsteher des VBS mit Schreiben vom 13. Mai 2015 darauf aufmerksam, dass die Weisungen des VBS im Widerspruch zu den Vorgaben des Bundes stehen, solange sie den Betrieb von Informationssystemen mit vertraulichen und geheimen Daten ohne genehmigtes ISDS-Konzept erlauben. Die Delegation bat das VBS, die bestehende Möglichkeit zur Erteilung von Ausnahmebewilligungen in den departementseigenen Weisungen zu streichen und die GPDel in geeigneter Form darüber zu informieren.

Am 11. Juni 2015 antwortete der Vorsteher des VBS, dass die kritisierte Bestimmung mit der Ausnahmemöglichkeit per 1. Januar 2016 aus den ISIW VBS gestrichen werde. Zudem könne die IOS die letzten ISDS-Konzepte für die Systeme des NDB noch im Juni 2015 freigegeben.

Die ISIW VBS wurden am 9. Dezember 2015 entsprechend angepasst. Sie traten am 1. Januar 2016 in Kraft.

4.4.4 Sicherheitsüberprüfung der externen Mitarbeitenden der Informatik des NDB

In ihrem Inspektionsbericht war die GPDel zum Schluss gelangt, dass die Bundesstellen, welche Dienstleistungen von externen Mitarbeitenden und Firmen in Anspruch nehmen, auch sicherstellen müssen, dass diese Personen ausreichend sicherheitsüberprüft sind. Für externe Mitarbeitende sollten die gleichen Anforderungen an die Stufe der Personensicherheitsprüfung (PSP) gelten wie für Angestellte des Bundes, welche vergleichbare Aufgaben wahrnehmen.

Ende 2013 hatte die GPDel das VBS um eine Zusammenstellung aller externen Informatiker gebeten, für deren Tätigkeit eine PSP mit Befragung gemäss Artikel 12 PSPV vorausgesetzt wurde. Die Auskunft des VBS vom März 2014 ergab, dass der NDB diese PSP-Stufe bei sechs externen Mitarbeitenden für notwendig hielt, dass aber nur eine Person entsprechend überprüft war. Dies entsprach der Situation, welche die GPDel bereits anlässlich ihrer Inspektion von 2013 angetroffen hatte. Laut VBS waren die übrigen fünf Personen ebenfalls für eine PSP gemäss Artikel 12 PSPV vorgesehen.

Ein Jahr später bat die GPDel den Vorsteher des VBS mit Schreiben vom 13. Mai 2015 um aktualisierte Angaben zu den PSP aller externen Mitarbeitenden, die in der Informatik des NDB tätig waren. Laut Antwort des VBS vom 11. Juni 2015 waren seit der Auskunft vom März 2014 nur drei weitere externe Informatiker nach Artikel 12 PSPV überprüft worden. Folglich stand diese Überprüfung für zwei Externe weiterhin aus. Auf Nachfrage teilte der NDB der GPDel mit, dass eine der fraglichen Überprüfungen bereits ausgelöst worden sei und die andere in Kürze eingeleitet werde.

Einer Inspektion der ND-Aufsicht zu den Datenbanken des NDB hatte die GPDel entnommen, dass eine Reihe externer Informatiker eigenständige Zugriffsrechte auf Daten des Systems IASA NDB besass. Diese Spezialisten gehörten jedoch nicht zu den externen Beratern, für welche der NDB die höchste PSP-Stufe verlangte. Am 1. Juli 2015 besprach die GPDel die erhaltene Aufstellung der externen Mitarbeiten-

den des NDB und ihrer PSP mit dem Direktor des NDB. Anschliessend bat sie den NDB um die schriftliche Beantwortung verschiedener Fragen, darunter auch solche zu den Kriterien, nach welchen der NDB eine PSP der höchsten Stufe für externe Mitarbeitende veranlasst.

In seinem Antwortschreiben vom 10. August 2015 erläuterte der Direktor des NDB, dass externe Mitarbeitende nach Artikel 12 PSPV überprüft werden müssen, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt seien: regelmässiger Zugang zu geschäftskritischen Systemen wie auch zu geheimen Informationen über die innere und äussere Sicherheit, privilegierte Zugänge zu Schlüsselpersonen des NDB, umfassendes Wissen über Prozesse, Geschäfte und Personen des NDB sowie umfassende Zutrittsrechte zu NDB-Sicherheitszonen.

Laut Artikel 12 PSPV ist die PSP der höchsten Stufe dann notwendig, wenn ein Mitarbeiter regelmässig Zugang zu Geheimnissen der inneren oder der äusseren Sicherheit hat oder wenn die betreffende Person regelmässigen und weitreichenden Einblick in die Regierungstätigkeit oder in wichtige sicherheitspolitische Geschäfte hat und insbesondere auch darauf Einfluss nehmen kann. Es muss allerdings nur eines dieser Kriterien erfüllt sein – dies im Gegensatz zu den Kriterien, die der NDB anwendet.

4.4.5 Stand der Informatiksicherheit auf Stufe Bund

Mit der Empfehlung 9 hatte die GPDel dem Bundesrat empfohlen, Vorschläge zu erarbeiten, wie das Verfahren zur Überprüfung des Standes der Informatiksicherheit beim Bund zu verbessern sei. Bisher verfasste das ISB gestützt auf die Meldungen der Departemente und der BK zum Stand der Sicherheit ihrer Informatik einen jährlichen Informatiksicherheitsbericht Bund. Zusätzlich überprüfte die EFK ab 2010 die Umsetzung der Massnahmen zur Verbesserung der Informatiksicherheit in der gesamten Bundesverwaltung. Diese Massnahmen hatte der Bundesrat im Nachgang zu den Angriffen auf die Informatik des EDA beschlossen.

Aus Sicht der GPDel sollte die Berichterstattung des ISB, welche bisher hauptsächlich auf einer Selbstdeklaration der Departemente basierte, in Richtung eines «Controllings» ausgebaut und die Ad-hoc-Kontrollen der EFK institutionalisiert werden.

In ihrem Brief vom 30. Juni 2014 hatte die GPDel den Bundesrat gebeten, ihr bis Ende Januar 2015 über den Umsetzungsstand der Empfehlung 9 Bericht zu erstatten. Mit Schreiben vom 21. Januar 2015 liess der Bundesrat der GPDel eine Standortbestimmung zur Umsetzung von Empfehlung 9 zukommen.

Laut Bundesrat sollte das jährliche Reporting des ISB künftig auch die konkreten Risiken (Verwundbarkeiten, Bedrohungen und Gefahren) ausweisen. Entsprechend wurde die Struktur des Berichts Informatiksicherheit Bund vom 10. Juni 2015 angepasst. Der Bericht, der am 1. Juli 2015 dem Bundesrat vorgelegt wurde, wies sieben Toprisiken aus, welche die Departemente gemeldet hatten. Er identifizierte auch verschiedene Gefährdungen, darunter die steigende Komplexität der IKT-Infrastruktur, die einen Kontrollverlust nach sich ziehen könne, oder der Mangel an Informatikpersonal.

Der Bundesrat wies auch darauf hin, dass im Rahmen der NCS bis Ende 2015 ein Prüfkonzept erarbeitet werden sollte, um die Informatik der Bundesverwaltung auf systemische, organisatorische und technische Schwächen hin zu überprüfen. Die Umsetzung des Prüfkonzepts soll ein detailliertes und ganzheitliches Risikobild der IKT-Infrastruktur des Bundes ergeben, aufgrund dessen die beschränkten Mittel für die Informationssicherheit zielgerichtet eingesetzt werden können.

Die Anhörung des Leiters des ISB am 23. Februar 2015 ergab, dass bis Mitte 2015 Varianten für das Evaluationskonzept vorliegen würden. Ein Konzept sollte bis Ende 2015 ausgewählt und ab 2016 angewandt werden. Die Resultate sollten danach in die Berichterstattung an den Bundesrat einfliessen. Mit den vorliegenden Vorschlägen hat der Bundesrat nach Ansicht der GPDel die Empfehlung 9 erfüllt.

Zur Bedrohung der Schweiz im Cyber-Raum hatte die GPDel zwischen 2007 und 2014 jährlich einer Anhörung verschiedener Bundesstellen durchgeführt. In diesem Rahmen begleitete die GPDel ab 2011 auch die Erarbeitung und Umsetzung der NCS. Danach beschloss die GPDel im Oktober 2014, die Oberaufsicht über die NCS an die GPK abzutreten. An der Plenarsitzung der GPK-N vom 6. November 2014 übernahm die Subkommission EDA/VBS der GPK-N dieses Thema (vgl. Ziff. 3.6.3).

Am 13. Mai 2015 regte die GPDel bei der zuständigen Subkommission an, im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die NCS zumindest punktuell zu verfolgen, wie die Verwundbarkeitsanalyse der IKT-Infrastruktur des Bundes an die Hand genommen wird und welche Resultate sie zeitigt. Längerfristig könnte auch von Interesse sein, wie der Bundesrat über die Erkenntnisse aus der Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse informiert wird und welche Konsequenzen er daraus zieht.

4.4.6 Abschluss der Nachkontrolle

Laut Empfehlung 6 sollte der Bundesrat in seiner Botschaft zum Informationssicherheitsgesetz (ISG) darlegen, welche Rolle der PSP und der Personalführung im Bereich der Informationssicherheit zukommt und welche Personalressourcen der Bund für die Durchführung der PSP einzusetzen gewillt ist. Der Bundesrat sagte in seiner Stellungnahme zum Inspektionsbericht der GPDel zu, im Rahmen der Botschaft den notwendigen Ressourcenbedarf auszuweisen.

Sobald die Botschaft des Bundesrates zum ISG vorliegt, wird die GPDel die Möglichkeit haben, sich gegenüber der zuständigen Legislativkommission zur Umsetzung ihrer Empfehlungen zu äussern und allenfalls Verbesserungsvorschläge einzubringen. Aus der Perspektive der Oberaufsicht sah die GPDel jedoch am 4. November 2015 den Zeitpunkt gekommen, die Nachkontrolle zu ihrer Inspektion formell abzuschliessen und den Bundesrat schriftlich darüber in Kenntnis zu setzen.

4.5 Kontakte mit ausländischen Aufsichtsorganen

Ende Januar 2015 traf eine gemischte österreichische Delegation, die sich aus Parlamentariern und hohen Beamten des Innenministeriums zusammensetzte, in Bern auf Vertreter der Bundesverwaltung, die GPDel und eine Abordnung der SiK-N. Unter den österreichischen Parlamentariern waren auch die Vorsitzenden des Ständigen Unterausschusses des Ausschusses für innere Angelegenheiten und des Ständigen Unterausschusses des Landesverteidigungsausschusses. Diese beiden Organe des österreichischen Nationalrates sind für die Oberaufsicht über die Nachrichtendienste der Polizei und des Bundesheeres zuständig.

Der Besuch sollte der österreichischen Seite einen Erkenntnisgewinn im Hinblick auf die geplante Schaffung eines neuen österreichischen Staatsschutzgesetzes ermöglichen. In der Aussprache mit der GPDel konzentrierte man sich deshalb auf das NDG, das zu diesem Zeitpunkt in der SiK-N beraten wurde. Das Interesse der Gäste betraf vor allem die neuen Beschaffungsmassnahmen, die Abgrenzung zwischen dem Nachrichtendienst und den Aufgaben der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, den Datenschutz und die Erweiterung des nachrichtendienstlichen Aufgabengebiets.

Im Rahmen ihrer Informationsreisen besucht die GPDel selber auch Aufsichtsorgane mit gleichartigen Aufgaben im Ausland.[133] So begab sich die Delegation vom 21. bis 23. Oktober 2015 nach Paris und traf dort die parlamentarische Nachrichtendienstdelegation (Délégation parlementaire au renseignement, DPR), welche die Oberaufsicht über die französischen Nachrichtendienste ausübt. Wie die GPDel ist auch die DPR ein aus Mitgliedern beider Kammern des Parlaments zusammengesetztes Organ. Sie besteht aus vier Senatoren und vier Abgeordneten.

Die GPDel konnte sich auch mit der Nationalen Kommission für die Kontrolle der nachrichtendienstlichen Techniken (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, CNCTR) unterhalten, einer unabhängigen Verwaltungsbehörde, die mit dem 2015 in Kraft gesetzten französischen Nachrichtendienstgesetz geschaffen wurde. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, sicherzustellen, dass die Techniken zur nachrichtendienstlichen Beschaffung (namentlich Kommunikationsüberwachung, Installation von Abhörgeräten in Räumlichkeiten und Fahrzeugen sowie Erfassung von Bildaufnahmen und elektronischen Daten) gesetzeskonform eingesetzt werden.

Aufgrund der Diskussionen mit der DPR, der CNCTR und anderen hohen Verantwortungsträgern der französischen nachrichtendienstlichen Gemeinschaft konnte sich die GPDel eine konkretere Vorstellung über die Welt der französischen Nachrichtendienste machen. Dies wird für die künftige Entwicklung ihrer eigenen Oberaufsichtstätigkeit sehr nützlich sein, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des neuen NDG.

133 Jahresbericht 2011 der GPK und GPDel vom 27. Jan. 2012, Ziff. 4.8 (BBl **2012** 6783, hier 6864)

5 Geschäftsberichte 2014 und weitere Berichte

5.1 Geschäftsbericht 2014 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 2014 realisierten Massnahmen folgten den in der Legislaturplanung 2011–2015 festgelegten sieben Schwerpunkten: Attraktiver und wettbewerbsfähiger Standort, gute 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 2014 wurden nach Einschätzung des Bundesrates 21 ganz oder überwiegend realisiert und fünf teilweise realisiert; in zwei Bereichen wurden keine Massnahmen getroffen.

Dem geltenden Prozedere folgend bestimmten die Bundesratsmitglieder Schwerpunktthemen, die sie den beiden GPK an einer gemeinsamen Sitzung im Mai 2015 präsentierten. Die GPK ihrerseits legten für alle Departemente sowie die BK die zwei Querschnittsthemen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik und Stand der Einführung des Vertragsmanagements fest. Zudem hatten die Kommissionsmitglieder die Möglichkeit, weitere Themen zu vertiefen.

In der Folge werden einige Schwerpunkte der Diskussionen rekapituliert:

- EDI: Der Vorsteher des EDI informierte über die Förderung von Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen sowie über die Konsolidierung und Sicherung der Sozialwerke.
- EJPD: Die Bundespräsidentin und Vorsteherin des EJPD präsentierte neben dem Bundesratsbericht zur «Modernisierung des Familienrechts»[134] auch eine Tour d'Horizon zur Neustrukturierung, zum Testbetrieb und zur Standortplanung im Asylbereich.
- VBS: Die Erläuterungen des Vorstehers des VBS drehten sich schwerpunktmässig um den Stand der Weiterentwicklung der Armee (WEA) und des NDG. Zudem informierte er die GPK über das weitere Vorgehen beim Sicherheitsverbund Schweiz.
- EFD: Die Vorsteherin des EFD referierte über den Bericht zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie und erläuterte die Position der Schweiz betreffend den OECD-Standard zum automatischen Informationsaustausch bei der Steueramtshilfe.

134 Bericht in Erfüllung des Po. Fehr «Zeitgemässes kohärentes Zivil- und insbesondere Familienrecht» vom 15. Juni 2012 (12.3607), www.bj.admin.ch > Aktuell > News > 2015 > Bundesrat plädiert für modernes Familienrecht (Stand: 8. Jan. 2016

- EDA: Die erste generelle Bilanz über die Vierjahresstrategie zur Aussenpolitik sowie das internationale Engagement der Schweiz im Bereich «Frieden und Sicherheit» standen im Zentrum der Ausführung des Vorstehers des EDA.
- WBF: Der Vorsteher des WBF präsentierte zuerst zwei zentrale Aspekte bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, informierte dann über das neu in Kraft getretene Freihandelsabkommen mit China und erläuterte schliesslich drei wichtige Massnahmen für eine wettbewerbsfähige und resistente Schweizer Wirtschaft.
- UVEK: Bei der Berichterstattung der Vorsteherin des UVEK standen die Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie die Koordination zwischen den einzelnen Verkehrsträgern bzw. zwischen den Verkehrsträgern und der Raumplanung im Zentrum.
- BK: Die Bundeskanzlerin ging auf die Anfang 2014 in Kraft gesetzte Organisationsverordnung für den Bundesrate (OV-BR)[135] und die Totalrevision des «Aide mémoire» des Bundesrates ein. Im Weiteren orientierte sie kurz über den Bericht «Perspektiven 2030» sowie über die Erneuerung der Website www.admin.ch.
- Im Rahmen der Querschnittsthemen befragten die GPK sämtliche Bundesratsmitglieder und die Bundeskanzlerin zur Zusammenarbeit in der Aussenpolitik sowie zum Stand der Einführung des Vertragsmanagements. Die GPK interessierten sich einerseits dafür, wie die Departemente die Zusammenarbeit mit dem EDA sowie den Überblick über aussenpolitische Geschäfte sicherstellen, wie viele Ressourcen dafür nötig sind und wie der Bedarf für eine aussenpolitische Sektorstrategie evaluiert wird. Andererseits wollten sie wissen, ob das Vertragsmanagement plangemäss und wie in ihren Motionen gefordert auf Anfang 2015 eingeführt werden konnte, und ob aufgrund dessen zusätzliche Ressourcen nötig sind. Die Auskünfte der Departementsvorsteher und -vorsteherinnen sowie der Bundeskanzlerin zu den Querschnittsthemen fielen ausführlich und insgesamt zur Zufriedenheit der Kommissionsmitglieder aus.
- Bei den jeweils abschliessenden offenen Fragerunden konnten die Kommissionsmitglieder einzelne Themen vertieft behandeln. Wiederholt wurde dabei auf die Auswirkungen der Plafonierung des Bundespersonals gemäss dem Bundesratsentscheid vom 8. Mai 2015[136] sowie auf die Phänomene im Zusammenhang mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die SNB – starker Franken, Negativzinsen etc. – eingegangen. Daneben stellten die Mitglieder der GPK zahlreiche Fragen zu departementsspezifischen Themen.

135 Organisationsverordnung für den Bundesrat vom 29. Nov. 2013 (OV-BR; SR **172.111**)
136 Personalwachstum soll begrenzt werden, Medienmitteilung des Bundesrates vom 8. Mai 2015

Beide GPK waren der Meinung, der Bundesrat und die Bundesverwaltung hätten insgesamt gute Arbeit geleistet. Sie beantragten ihren Räten deshalb einstimmig und ohne Enthaltung, den Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 2014 zu genehmigen. Das Parlament folgte diesen Anträgen in der Sommersession 2015.

5.2 Geschäftsbericht 2014 des Bundesgerichts

Am 14. April 2015 besprachen die Subkommissionen Gerichte/BA beider GPK den Geschäftsbericht 2014 des BGer mit dessen Verwaltungskommission. Zur Geschäftsführung der erstinstanzlichen Gerichte hörten sie deren Vertretungen an.[137] Die Sitzung fand 2015 erstmals in Luzern anstatt in Lausanne satt.

Aus der Diskussion seien folgende Themen herausgegriffen:

- *Geschäftslast:* Nachdem die Eingänge 2013 einen Höchststand erreicht hatten, gingen sie im Berichtsjahr um 2,7 % zurück. Ob diese leichte Entspannung eine Trendwende darstellt, kann allerdings noch nicht beurteilt werden – umso mehr, als die Erledigungen mit den Eingängen nicht Schritt halten konnten. Die durchschnittliche Erledigungsdauer pro Fall konnte mit 131 Tagen um einen Tag verkürzt werden und stellt für das höchste Gericht einen akzeptablen Wert dar.
- *Fokus auf Kernaufgaben:* Trotz einem leichten Rückgang bei den Beschwerdefällen strebt das BGer nach wie an, von Bagatellfällen entlastet zu werden, damit es sich auf seine Kernaufgaben – die Rechtsprechung in grundlegenden Fällen und zu Grundsatzfragen – konzentrieren kann.
- *Revision des Bundesgerichtsgesetzes (BGG):* Die Aufhebung des Beschwerderechts in Strafsachen von sogenannt einfach Geschädigten ist ein wichtiger Revisionspunkt, der die Geschäftsführung des BGer betrifft. Hier unterstützten die GPK die Bemühungen des BGer um Entlastung.[138]
- *Erledigungsstatistik:* Die Besprechung der anonymisierten Erledigungsstatistik der Bundesrichterinnen und -richter zeigte v. a., dass die Zahlen ohne Interpretation durch das BGer nicht viel aussagen. Die Effizienz einzelner Richter lässt sich durch die statistischen Zahlen nicht bemessen, da die Anzahl an Bagatellfällen bzw. komplexen grossen Fällen, die Zahl der jedem Bundesrichter bzw. jeder Bundesrichterin zur Verfügung stehenden Gerichtsschreiber sowie die Komplexität einzelner Referate oder Entscheide die Erledigungsquoten sehr stark beeinflussen.
- *OpenJustitia:* Nachdem das Rechtsgutachten der Professoren Georg Müller und Stefan Vogel vom März 2014 zum Schluss führte, dass es für die Gratisabgabe der Open-Source-Software OpenJustitia des BGer an die Kantone keine hinreichende gesetzliche Grundlage gibt, stellte das BGer das Projekt

137 Die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes sind das BVGer, das BStGer und das BPatGer.
138 Siehe dazu Ziff. 3.5.4

ein und verwendet die Software nur noch für sich selbst. Dies ist aus Sicht der GPK eine konsequente Entscheidung.[139]

– *BVGer, BStGer und BPatGer:* Obschon die Geschäftsberichte der erstinstanzlichen Gerichte vom Parlament nicht genehmigt werden müssen, bespricht die GPK diese jeweils mit deren Präsidenten – in Anwesenheit des BGer als deren Aufsichtsbehörde.

Die GPK kamen zum Schluss, dass sowohl das BGer als auch die übrigen eidgenössischen Gerichte 2014 professionelle und gute Arbeit leisteten. Dass deren Geschäftsführung dabei selten im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung stand, werteten sie als gutes Zeichen. Daher beantragten sie ihren jeweiligen Räten einstimmig und ohne Enthaltung, den Geschäftsbericht des Bundesgerichts für das Jahr 2014 zu genehmigen. Das Parlament folgte diesen Anträgen in der Sommersession 2015.

5.3 Weitere von den GPK geprüfte Berichte

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung periodisch Bericht über die Erreichung der für die verselbständigten Einheiten des Bundes festgelegten strategischen Ziele (Art. 148 Abs. 3bis ParlG). Die Modalitäten der Berichterstattung an die Oberaufsichtskommissionen wurden im Rahmen eines Briefwechsels definiert: Für die Einheiten mit besonderer wirtschafts- und finanzpolitischer Bedeutung (Swisscom, Post, SBB, Skyguide, RUAG, FINMA, ETH-Bereich und Schweizerische Exportrisikoversicherung [SERV]) stellt der Bundesrat den GPK jährlich ausführliche Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele zu. Über die kleineren verselbständigten Einheiten[140] erstattet er den GPK alle vier Jahre ausführlich Bericht. Die GPK befassten sich im Jahr 2015 mit folgenden Berichten (Auswahl):

EDI

– Tätigkeitsbericht 2014 der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV)

– Jahresbericht 2014 des Bundesrates über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG[141]

EJPD

– Jahresbericht 2014 des Bundesamts für Polizei (fedpol)

– Jahresbericht 2014 der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK)

139 Siehe dazu Ziff. 3.5.2

140 U. a. Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE), Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (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.

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

– Sechster Bericht zum Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2014/2015

VBS

– Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die RUAG Holding AG im Geschäftsjahr 2014

EFD

– Jahresbericht 2014 der FINMA
– Strategieumsetzungsbericht 2014 der FINMA
– Kurzbericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der FINMA im Jahr 2014
– Rechenschaftsbericht 2014 der Schweizerischen Nationalbank (SNB)
– Strategischer IKT-Controllingbericht des ISB per Ende 2014, Stufe Bund
– IKT-Schlüsselprojekte Bund, Statusübersicht des ISB per Ende 2014
– Bericht des Bundesrates zum Reporting Personalmanagement 2014
– Bericht des Bundesrates zum Reporting Personalmanagement der verselbständigten Einheiten 2014
– Evaluationsbericht zur Personalbefragung 2014 in der Bundesverwaltung
– Evaluationsbericht 2014 «Förderung der Mehrsprachigkeit»
– Staatsrechnung 2014 (Zusatzdokumentation zum Personal)

WBF

– Bericht des Bundesrates über die Erfüllung des Leistungsauftrags für den ETH-Bereich im Geschäftsjahr 2014
– Geschäftsbericht 2014 des ETH-Rats über den ETH-Bereich
– Bericht des Bundesrates über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr im Jahr 2014
– Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) im Geschäftsjahr 2014
– Jahresbericht 2014 der SERV

UVEK

– Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für die Schweizerische Post AG, die SBB AG und die Swisscom AG im Geschäftsjahr 2014
– Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der Skyguide AG im Geschäftsjahr 2014
– Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für das ENSI 2012–2014

BK

– Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2014 (nur in Bezug auf die Vorstösse der GPK)

Verschiedene

– Tätigkeitsbericht 2014 der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)

– Tätigkeitsbericht 2014 der Bundesanwaltschaft (BA)