

Jahresbericht 2000/2001 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 22. Mai 2001

«Ce qui définit la démocratie, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants.»

*Alain (Emile Chartier), Politique, Paris, Presses universitaires de France, 1952,
S. 9.*

Sehr geehrter Herr Präsident
sehr geehrte Frau Präsidentin
sehr geehrte Damen und Herren

Wir beehren uns, Ihnen den Bericht über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen von Mai 2000 bis Mai 2001 zu unterbreiten und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Dieser Bericht gibt Auskunft über die während des Berichtsjahres vorgenommenen Inspektionen und Kontrollen sowie über die wichtigsten Ergebnisse und die daraus zu ziehenden Lehren. Ein besonderes Augenmerk gilt auch den Folgen, die den Empfehlungen der Kommissionen gegeben wurden, dabei wird auch versucht, deren Wirkung zu beurteilen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Mai 2001

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen
der eidgenössischen Räte

Die Präsidenten: Helen Leumann, Ständerätin
Rudolf Imhof, Nationalrat

11596

Bericht

I Einleitung

Der vorliegende Bericht gibt Aufschluss über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation in der Periode 2000/2001. Er gewährt einen Überblick über die Aufträge, die durchgeführten Inspektionen und deren Ergebnisse.

Der Bericht widerspiegelt die Vielfalt der Verwaltung und verfolgt zwei Ziele: In erster Linie dient er der Information des Parlaments über die Arbeit der Geschäftsprüfungskommissionen, welche im Namen der Bundesversammlung die in Artikel 169 der Bundesverfassung festgeschriebene parlamentarische Oberaufsicht ausüben. Daneben soll der Bericht der Öffentlichkeit, die eine klare und straffe Führung der staatlichen Tätigkeiten wünscht, das staatliche Handeln transparent machen.

Viele Bürgerinnen und Bürger kennen die Aufgaben der Bundesverwaltung zu wenig. Häufig haben sie ein negatives Bild von der Verwaltung oder nehmen diese erst zur Kenntnis, wenn sie persönlich schlechte Erfahrungen mit ihr machen oder wenn sie wegen erwiesener oder vermuteter Missstände in die Schlagzeilen gerät.

Eine der Aufgaben der Geschäftsprüfungskommissionen ist es, die Arbeitsweise der Verwaltung aufzuzeigen und zu prüfen, ob diese den Ansprüchen der Öffentlichkeit gerecht wird.

Den Geschäftsprüfungskommissionen kommt dabei eine vierfache Rolle zu:

Sie sind zunächst *Beobachter*. Sie prüfen die Umsetzung parlamentarischer Entscheide und beurteilen die dafür von Bundesrat und Verwaltung ergriffenen Massnahmen. Indem die Geschäftsprüfungskommissionen neue Fragen stellen, ermöglichen sie auch Reformen. Ein Beispiel dafür ist die Umsetzung der so genannten «Effizienzvorlage» (vgl. Kap. III, Punkt 8.1).

Weiter üben die Kommissionen *Kritik*. Wenn Sie bei ihrer Kontrolltätigkeit auf Fehler und Mängel stossen, machen sie Bundesrat und Verwaltung auf diese aufmerksam. Sie suchen nach den Ursachen und nach Korrekturmöglichkeiten. Zu dieser Aufgabenkategorie gehört die Inspektion über die Expo.01 (vgl. Kap. III, Punkt 7.1).

Manchmal treten die Kommissionen als *Fürsprecher der Bürgerinnen und Bürger* auf. Dies vor allem dann, wenn die Praxis der Verwaltung allzu pedantisch ist oder wenn Verwaltungsvorschriften unverhältnismässige Wirkungen erzeugen. Ein gutes Beispiel dafür ist der Fall der Stiftung «Wohnheim Rabenfluh» (vgl. Kap. III, Punkt 9.1).

Wenn Bundesrat oder Verwaltung auf ungerechtfertigte Weise angegriffen werden, übernehmen die Kommissionen eine *schützende Rolle*. Dies war in der Abstimmungskampagne zu den bilateralen Verträgen der Fall (vgl. Kap. III, Punkt 8.5).

Neben der Ausübung dieser verschiedenen Funktionen der Oberaufsicht wollen die Geschäftsprüfungskommissionen in Zukunft auch bei der *Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen* eine grössere Rolle spielen. Sie verfügen auf diesem Gebiet bereits heute über ein beträchtliches Wissen, auf das sie bei der Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung zurückgreifen werden. Zahlreiche wis-

senschaftliche Arbeiten und mehrere Untersuchungen der Geschäftsprüfungskommissionen zeigen auf, dass Gesetze in vielen Politikbereichen nicht die beabsichtigten Wirkungen entfalten. Der Grund kann darin liegen, dass ein Gesetz umgangen oder schlecht umgesetzt wird oder dass es zweideutig oder ungenau formuliert ist. Unter den zahlreichen Beispielen sei hier nur die Untersuchung der GPK-N über die Auswirkungen des Binnenmarktgesetzes erwähnt (vgl. Kap. III, Punkt 6.1).

Der Berichtszeitraum 2000/2001 war von einer verstärkten Zusammenarbeit der beiden Geschäftsprüfungskommissionen geprägt. Seit 2000 prüfen die beiden Kommissionen den Geschäftsbericht des Bundesrates gemeinsam, ebenso den Bericht des Bundesrates über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr (Art. 32 des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial; SR 514.51), die Geschäftsberichte über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und den Geschäftsbericht über die Geschäftsführung der Bundesgerichte. Zurzeit sind zwei gemeinsame Inspektionen im Gange: die Inspektion über die parlamentarische Oberaufsicht im Bereich der Justiz und die Inspektion über die Karrierepersonal-Politik des EDA.

Die Kommissionen messen diesen gemeinsamen Arbeiten grosse Bedeutung zu. Sie reduzieren Doppelspurigkeiten auf ein Minimum und erhöhen die Effizienz der parlamentarischen Oberaufsicht. Ausserdem führen sie zu einer Vereinheitlichung der Arbeitsmethoden.

Obwohl die Geschäftsprüfungskommissionen gelegentlich die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung kritisieren müssen, heisst dies nicht, dass die Behörden schlecht funktionieren. Der Bund verfügt im Gegenteil über einen vertrauenswürdigen Regierungs- und Verwaltungsapparat. Die Geschäftsprüfungskommissionen möchten diesen Bericht deshalb auch dazu nutzen, dem Bundesrat und seiner Verwaltung für ihre ausgezeichnete Arbeit während des Berichtsjahres zu danken.

Schliesslich möchten die Geschäftsprüfungskommissionen auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats und der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle für ihre kompetente und engagierte Unterstützung danken.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben den vorliegenden Bericht am 22. Mai 2001 einstimmig gutgeheissen und beschlossen, ihn zu veröffentlichen.

II Auftrag und Organisation

1 Auftrag

Die in Artikel 169 der Bundesverfassung (BV; SR 101) vorgesehene parlamentarische Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats und der eidgenössischen Gerichte wird durch die Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrats und des Ständerats (GPK) ausgeübt.

Ihre Rechte und Pflichten sind in den Artikeln 47^{ter} und folgende des Geschäftsverkehrsgesetzes festgelegt (GVG; SR 171.11).

Die Kommissionen erfüllen ihre Aufgaben, indem sie

- Inspektionen durchführen, d.h. vertiefte Abklärungen, welche die Kommissionen selber mit der Unterstützung des Sekretariats realisieren,
- die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) mit Evaluationen beauftragen,
- den Geschäftsbericht des Bundesrats, den Tätigkeitsbericht des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts prüfen, sowie die Jahresberichte anderer mit Bundesaufgaben betrauter Organe (Eidgenössische Alkoholverwaltung, Eidgenössische Bankenkommision, Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen usw.),
- Amtsstellen der Verwaltung besuchen (Dienststellenbesuche),
- von Dritten gestellte Aufsichtseingaben behandeln,
- die Umsetzung ihrer an den Bundesrat gerichteten Empfehlungen verfolgen.

2 Organisation

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) setzt sich aus 25 Nationalrätinnen und Nationalräten zusammen, diejenige des Ständerats (GPK-S) aus 13 Ratsmitgliedern. Sie sind in je vier Subkommissionen unterteilt, welchen die sieben eidgenössischen Departemente und die Bundeskanzlei zugeteilt sind (siehe unten). Dazu kommt in jeder Kommission eine für «Allgemeine Fragen» zuständige Subkommission, die departementsübergreifende Themen zu behandeln hat wie etwa Personal- und Infrastrukturfragen, Informationsverarbeitung, öffentliche Bauten und Einführung des New Public Management in der Verwaltung (Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget).

Jede Kommission wählt ausserdem aus ihrer Mitte drei Mitglieder, welche die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) bilden. Sie befassen sich mit den Tätigkeiten im Bereich des Staatsschutzes und der zivilen und militärischen Nachrichtendienste. Die Delegation verfügt über besonders weit reichende Rechte auf Information, die in Artikel 47^{quinqüies} GVG festgelegt sind.

Im Berichtsjahr waren die Geschäftskommissionen wie folgt zusammengesetzt:

Nationalrat Imhof Rudolf (Präsident), Gadiant Brigitta M. (Vizepräsidentin), Baumann Stephanie, Beck Serge, Binder Max, Bosshard Walter, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Estermann Heinrich, Fasel Hugo, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Jossen Peter, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Stamm Luzi (ersetzt am 7.5.2001 durch Wasserfallen Kurt), Tillmanns Pierre, Tschäppät Alexander, Vaudroz René, Waber Christian, Wittenwiler Milli	Ständerat Leumann-Würsch Helen (Präsidentin), Béguelin Michel (Vizepräsident), Bieri Peter, Briner Peter, Hess Hans, Hofmann Hans, Jenny This, Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi, Studer Jean, Wicki Franz
---	---

Mitglieder der Subkommissionen und der Delegation:

Nationalrat <i>Subkommission EDA/VBS</i> Tschäppät Alexander (Präsident), Estermann Heinrich, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Vaudroz René, Waber Christian	Ständerat <i>Subkommission EDA/VBS</i> Langenberger Christiane (Präsidentin), Briner Peter, Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo, Studer Jean
<i>Subkommission EJPD/Gerichte</i> Lauper Hubert (Präsident), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean Jacques, Stamm Luzi (ersetzt am 7.5.2001 durch Wasserfallen Kurt), Wittenwiler Milli	<i>Subkommission EJPD/Gerichte</i> Hess Hans (Präsident), Jenny This, Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Subkommission EFD/EVD</i> Gadiant Brigitta M. (Präsidentin), Baumann Stephanie, Beck Serge, Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Laubacher Otto, Vaudroz René	<i>Subkommission EFD/EVD</i> Briner Peter (Präsident), Béguelin Michel, Hess Hans, Jenny This, Saudan Françoise

<i>Subkommission EDI/UEVK</i> Wittenwiler Milli (Präsidentin), Binder Max, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Estermann Heinrich, Fasel Hugo, Freund Jakob, Tillmanns Pierre, Waber Christian	<i>Subkommission EDI/UEVK</i> Stadler Hansruedi (Präsident), Béguelin Michel, Hofmann Hans, Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise
<i>Subkommission «Allgemeine Fragen»</i> Baumann Stephanie (Präsidentin), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre	<i>Subkommission «Allgemeine Fragen»</i> Béguelin Michel (Präsident), Bieri Peter, Briner Peter, Jenny This, Langenberger Christiane, Stadler Hansruedi
<i>Geschäftsprüfungsdelegation</i> Wicki Franz (Präsident), Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen, Fasel Hugo, Tschäppät Alexander, Vaudroz René (Vizepräsident)	

3 Einige Zahlen

Zwischen Mai 2000 und Mai 2001 hielten die Geschäftsprüfungskommissionen im Plenum und in den Subkommissionen 88 Sitzungen ab. Ausserdem erstatteten die Kommissionen 22 Besuche, insbesondere beim Bundesgericht, beim Eidgenössischen Versicherungsgericht, bei der Schweizerischen Asylrekurskommission, bei der Eidgenössischen Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten sowie bei der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen. Bei den Geschäftsprüfungskommissionen gingen in der Geschäftsperiode 51 Aufsichtseingaben von Privaten oder Behörden ein. Davon konnten die Geschäftsprüfungskommissionen 35 erledigen. Weitere 13 Aufsichtseingaben aus dem Vorjahr wurden einer Lösung zugeführt.

Weitere Dienststellenbesuche galten den folgenden Organisationseinheiten der Bundesverwaltung:

Bundeskanzlei (BK)

- Planung, Regierungs- und Verwaltungsreform, Bundesratsgeschäfte, Information

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

- Integrationsbüro EDA/EVD

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

- Generalsekretariat
- Bundesamt für Kultur

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

- Bundesamt für Justiz
- Bundesamt für Ausländerfragen
- Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

- Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation (zweimal)

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

- swissmint (Eidgenössische Finanzverwaltung)
- Eidgenössische Steuerverwaltung
- Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
- Eidgenössische Finanzkontrolle

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

- Bundesamt für Veterinärwesen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

- Generalsekretariat
- Bundesamt für Zivilluftfahrt
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft

Die Geschäftsprüfungsdelegation hielt 15 Sitzungen ab und erstattete drei Besuche, davon zwei unangemeldet, nämlich beim Dienst für Analyse und Prävention des Bundesamts für Polizeiwesen (früher Bundespolizei), im Bundesarchiv und beim Zentrum für Analyse und prospektive Studien des EDA.

4 Neue Themen, laufende Geschäfte

Zu Jahresbeginn erarbeiten die Geschäftsprüfungskommissionen jeweils die Leitlinien ihrer Arbeit. Im Jahr 2000/2001 begannen vier neue Inspektionen in den folgenden Bereichen:

- Organisation der Expo.01
- Prüfung des öffentlichen Beschaffungswesens
- parlamentarische Obergericht im Bereich der Justiz
- Reformpotenziale der Bundesfinanzierung des kantonalen Strassenbaus

Die Ergebnisse der Inspektion Expo.01 wurden bereits veröffentlicht (s. Ziff. 7.1). Die andern Inspektionen sind noch im Gang.

Neben diesen neuen Themen beschäftigten sich die GPK weiter mit den Geldflüssen in der Agrarpolitik, dem Krankenversicherungsgesetz, der Karrierepersonal-Politik

des EDA und dem Netz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen. Die Resultate dieser Inspektionen sollten im Laufe des Jahres vorliegen.

5 Koordination mit anderen parlamentarischen Kommissionen

Die Bedeutung und die zunehmende Komplexität der zu behandelnden Geschäfte erfordern eine enge Zusammenarbeit zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und den anderen parlamentarischen Kommissionen. Mit den Finanzkommissionen besteht diese schon seit langem (regelmässige Koordinationssitzungen; Prüfung der Geschäftsberichte, der Jahresrechnung und des Budgets durch gemeinsame Subkommissionen; gemeinsame Arbeitsgruppen; Koordinationssitzungen der beiden Sekretariate usw.). Die GPK und die FK verfassten auch ihre Stellungnahmen zum Entwurf des Parlamentsgesetzes zusammen. Weiter erarbeiteten sie mit den Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) und den Kommissionen für öffentliche Bauten (KöB) einen Bericht über die Rolle des Parlaments im Hinblick auf das neue Gesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen.

Aus diesen regen Arbeitsbeziehungen zwischen den Kontrollkommissionen, die zur Modernisierung der Oberaufsicht beitragen sollen, resultierten Überlegungen zu Methodik und Arbeitsverfahren sowie über die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Informationen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen pflegen auch enge und erspriessliche Kontakte mit der NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD), welche mit der Revision vom 20. März 1998 des Alpentransit-Beschlusses vom 4. Oktober 1991 (SR 742.104) geschaffen wurde. Der NAD obliegt die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwirklichung der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen. Sie setzt sich aus je vier Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommissionen, der Finanzkommissionen und der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen zusammen. Die Geschäftsprüfungskommissionen werden an ihren Sitzungen jeweils über die verschiedenen Tätigkeiten der NAD informiert. Sie prüfen zudem jedes Jahr den Tätigkeitsbericht der NAD und beauftragen diese nötigenfalls mit der Durchführung besonderer Abklärungen. Die Modalitäten für die Zusammenarbeit zwischen den GPK und der NAD sind im Leitbild vom 2. Juni 1999, das sich bisher bewährt hat, festgelegt.

Auch von der Geschäftsprüfungsdelegation und der Sicherheitspolitischen Kommission (SiK) werden regelmässige Kontakte gepflegt, insbesondere bezüglich Organisation der Nachrichtendienste und Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

Als Beispiel einer solchen Koordination ist schliesslich festzuhalten, dass die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates auf Gesuch der WBK hin beschloss, eine Inspektion der Vorkommnisse bei der Organisation der Expo.01 durchzuführen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen begrüssen die ausgezeichnete Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen, die zwar eine Mehrarbeit zur Folge hat, dafür aber Doppelspurigkeiten in der Tätigkeit der verschiedenen Kommissionen verhindert.

III Ausgewählte Themen

6 Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Finanzen

6.1 Öffnungsgrad des Binnenmarkts

Am 6. Oktober 1995 wurde das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM; SR 943.02) von der Bundesversammlung verabschiedet. Dieses Gesetz gehört zum Programm der marktwirtschaftlichen Erneuerung, das nach der Ablehnung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) lanciert wurde. Es soll die Abschaffung staatlicher Regelungen fördern, die den Wettbewerb und die berufliche Mobilität in den Beziehungen zwischen Kantonen und Gemeinden behindern und damit den Zugang zum schweizerischen Binnenmarkt erleichtern. Das BGBM soll einen freien, nicht diskriminierenden Zugang für Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen gewährleisten, und zwar nach dem folgenden Grundsatz: Kann eine Arbeitskraft auf Grund ihrer Diplome in einem Kanton einen bestimmten Beruf ausüben oder hat ein Unternehmen in einem Kanton Zugang zum Markt, sollen sie die Möglichkeit haben, ihre Arbeit bzw. Dienstleistungen auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft anzubieten. Das BGBM dient letztlich dazu, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz auf nationaler und internationaler Ebene zu stärken.

Rund drei Jahre nach Inkrafttreten des Binnenmarktgesetzes, am 1. Juli 1996, erkundigte sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) nach seinen Folgen. Sie beauftragte ihre Subkommission EFD/EVD, die Auswirkungen auf wirtschaftlicher und juristischer Ebene zu prüfen und zu beurteilen, ob die Ziele erreicht wurden. Die Subkommission wandte sich zur Erfüllung ihres Auftrags an die PVK und bat sie, die Auswirkungen in den folgenden acht Bereichen zu untersuchen, die vor der Verabschiedung des BGBM als die problematischsten erachtet wurden: 1) Medizinalberufe, d.h. freie medizinische Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker), medizinische Hilfsberufe und Berufe der Naturheilkunde, 2) Sanitätsgewerbe, 3) Optikergewerbe, 4) Anwaltswesen, 5) Taxigewerbe, 6) Gastwirtschaftsgewerbe, 7) Wandergewerbe und 8) Immobilienreihandgewerbe.

Diese Tätigkeitsbereiche sind auf den Binnenmarkt orientiert und daher dem internationalen Wettbewerb kaum ausgesetzt.

Die PVK hat einen Vorher/Nachher-Vergleich angestellt. Dafür analysierte sie zahlreiche Dokumente und unterhielt sich mit Vertretern der betroffenen Branchen. Sie zog ausserdem Gerichtsurteile bei und entwickelte zur Ermittlung der wirtschaftlichen Auswirkungen einen Binnenmarktindikator. Die PVK stellte fest, dass vor allem im Sanitätsgewerbe, Taxigewerbe, Wandergewerbe und bei den Berufen der Naturheilkunde das BGBM praktisch keine Wirkung zeitigte. Hingegen fielen auf Grund des BGBM die Marktschranken im Anwaltswesen und im Medikamentenversand (Gesundheitsbereich). In Teilen erfolgte auch eine Deregulierung der medizinischen Hilfsberufe, des Optiker-, Gastwirtschafts- und Immobilienreihandgewerbes. Diese ist jedoch auf die anhaltende allgemeine Liberalisierungstendenz und nicht auf das BGBM zurückzuführen.

Als Ursachen des mässigen Erfolgs des BGBM identifizierte die PVK die föderalismusfreundliche Rechtsprechung des Bundesgerichts, die Unzweckmässigkeit der

Rechtswege und die geringen und nicht verbindlichen Interventionsmöglichkeiten der Wettbewerbskommission (Weko).

Basierend auf dem Bericht der PVK von Mitte Februar 2000 erarbeitete die Subkommission ihre eigenen Schlussfolgerungen in Form eines Berichts, der am 27. Juni verabschiedet und inklusive PVK-Bericht zur Publikation freigegeben wurde (BBl 2000 6027). Die GPK-N ist grundsätzlich mit der durch die PVK gezogenen Bilanz einverstanden, ortet aber auf Grund der komplexen Dynamik der Öffnung des schweizerischen Markts und des auf die acht Sektoren beschränkten Blickwinkels der PVK-Untersuchung Schwierigkeiten bei der Herstellung eines klaren Kausalzusammenhangs zwischen BGBM und den Liberalisierungsentwicklungen. Des Weiteren steht das BGBM teilweise im Widerspruch mit anderen öffentlichen Zielsetzungen und somit mit anderen Gesetzgebungen.

Das BGBM als Rahmengesetz, das letztendlich vor allem auf dem Umsetzungswillen der Kantone beruht, hat nur wenige Änderungen bzw. Schaffungen kantonaler Gesetze und Konkordate bewirkt. Dies ist nicht überraschend, erachteten viele Kantone doch schon in der Vernehmlassung das BGBM als überflüssig. Der Bundesgesetzgeber gewährte in der Folge den Kantonen in Berücksichtigung ihrer Souveränität einen grossen Spielraum bei der Deregulierung und setzte insbesondere auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung als Korrektiv. So ist weder eine umfassende Harmonisierung noch eine substantielle Förderung der Deregulierungsdynamik auf kantonaler Ebene erfolgt. Die GPK-N fordert deshalb den Bundesrat auf, bei den Kantonen zu intervenieren, damit diese raschmöglichst ihre Gesetzgebungen an die Bestimmungen des BGBM anpassen.

Die Weko wacht über die Einhaltung des BGBM. Dazu führt sie Untersuchungen durch, erlässt zuhanden der Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden Empfehlungen bezüglich vorgesehener oder geltender Gesetzestexte. Diese Empfehlungen sind jedoch unverbindlich. Des Weiteren kann sie Gutachten über die Anwendung des BGBM erstellen und vor Bundesgericht angehört werden. Die Weko kann sich jedoch nicht von selbst an ein Gericht wenden. Wie erwähnt, kommt bei der Durchsetzung des Geistes des BGBM der Rechtsprechung eine wichtige Rolle zu. Dies bedingt aber, dass sich Betroffene überhaupt an die Gerichte wenden. Dies geschieht sehr selten und entsprechend zufällig – bezüglich des Sektors und unabhängig von der Bedeutung der umstrittenen Regelung. Dadurch werden die Gerichte gehindert, eine auf alle betroffenen Wirtschaftssektoren abgestützte Doktrin zu entwickeln. Da es keine leicht verallgemeinerbare Doktrin gibt, können die Kantone und Gemeinden nicht wissen, ob die von ihnen erlassenen Regeln in den Geltungsbereich des BGBM fallen oder nicht. Die Weko ihrerseits hat keine Handlungsmöglichkeiten und muss sich auf Feststellungen beschränken. Auf Grund dieser Feststellungen beschloss die GPK-N, zwei Motionen einzureichen, die einerseits die Einführung eines Beschwerderechts der Weko gegen alle Formen öffentlich-rechtlicher Einschränkungen des freien Marktzuganges und andererseits die Einführung eines Anhörungsrechts der Weko vor Bundesgericht (falls sie nicht selber Partei ist) bezwecken. In die gleiche Richtung einer wirksameren Umsetzung des BGBM geht ihr Postulat, die Zweckmässigkeit eines autonomen Beschwerderechts für Konsumentenorganisationen zu prüfen.

Die zentrale Rolle der Rechtsprechung insbesondere des Bundesgerichts als Korrektiv und vereinheitlichenden Elements konnte nur beschränkt wahrgenommen werden. Das Bundesgericht hatte immer – insbesondere bei der Überprüfung der grund-

sätzlich durch das BGBM vorgesehenen kantonalen Ausnahmen – im Spannungsfeld zwischen dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und der Kantonssouveränität abzuwägen. Die GPK-N stellte dabei fest, dass es sich bei der Interpretation des BGBM eng an seinen Wortlaut hielt und dadurch auch seine bisherige Praxis fortschrieb. Die Erstellung einer klaren Rangordnung zwischen den beiden Grundsätzen ist ein politischer Entscheid und obliegt nicht dem Bundesgericht.

Der Spielraum für eine bessere Umsetzung des Binnenmarktgesetzes ist auch in Zukunft ziemlich eng. Die GPK-N ist jedoch überzeugt, mit ihren Vorschlägen innerhalb dieses Spielraums zur Dynamisierung der Öffnung des Binnenmarktes beizutragen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum BGBM befindet sich erst im Aufbau. Sie wird mit der Zeit an Umfang und Konkretisierung gewinnen. Auch die internationalen Entwicklungen, insbesondere die bilateralen Verträge mit der EU, werden helfen, die Öffnung des schweizerischen Binnenmarktes voranzutreiben.

6.2 Bewertung des Kartellrechts

Als weiteren Schritt bei der Analyse staatlicher Massnahmen im Bereich des Binnenmarktes beschloss die GPK-N im Mai 2000, eine Evaluation der Umsetzung des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG; SR 251) durchzuführen. Die Kommission bezweckte mit dieser Untersuchung, auf Grund ihrer Aufsichtstätigkeit den Bundesratsentwurf zur Revision des Kartellgesetzes beurteilen zu können und, im Sinne eines Rückkoppelungsprozesses, einen eventuellen, zusätzlichen Handlungsbedarf für die laufende Teilrevision des Kartellgesetzes zu identifizieren. Die PVK wurde in der Folge mit einer Standortbestimmung zur Umsetzung des Kartellgesetzes beauftragt.

Die PVK identifizierte auf Grund der Fachliteratur und einer ersten Expertenbefragung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Kartellgesetzes 19 Hauptprobleme. Die Probleme beeinflussen sich z.T. gegenseitig. Basierend auf einer Umfrage bei zehn Experten wurde dann die Relevanz dieser Probleme und der dadurch bedingte Revisionsbedarf ermittelt. Darauf aufbauend erarbeitete die PVK einen Bericht. Die Erkenntnisse können folgendermassen zusammengefasst werden:

Die wichtigsten Probleme sind: keine direkten Sanktionen bei unzulässigem, wettbewerbsschädlichem Verhalten (eine Sanktionsmöglichkeit existiert erst im Wiederholungsfall, nachdem die Wettbewerbskommission (Weko) verfügt hat); die Organisation der Weko als Milizbehörde (zeitliche Belastung, Unabhängigkeit); die Zusammensetzung der Weko (Unabhängigkeit); die Meldepflicht für Fusionen im Medienbereich (tiefer Schwellenwert). Die Relevanz dieser Fragen und der Revisionsbedarf wurden als hoch bezeichnet. Sie wurden im Revisionsvorentwurf des Bundesrats zum KG behandelt.

Die zweitwichtigsten Probleme sind: die Arbeit des Sekretariats, die Qualität der Weko-Entscheide (Schwerpunktleugung ihrer Untersuchungen) und die bei der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen (WEKO/REF) eingereichten Beschwerden (Verfahrensverzögerung, Glaubwürdigkeiten der Wettbewerbsbehörden). Diese sind im Revisionsentwurf nicht oder nur teilweise berücksichtigt. Allerdings wurden diese Bereiche in eingehenden Studien untersucht und keine wesentlichen Probleme festgestellt.

Unwesentlichere Probleme werden durch die laufende Revision gar nicht oder nur am Rand betroffen. Ihre Relevanz und der Revisionsbedarf werden als deutlich weniger hoch beurteilt. Es handelt sich um folgende Probleme: die schwache Position der Weko bei staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen, das Verhältnis zwischen der Weko und den sektorspezifischen Regulierungsbehörden (vor allem bei der Tätigkeit der letzteren im Wettbewerbsbereich), die Schwellenwerte bei der allgemeinen Meldepflicht von Fusionen, die Veröffentlichungen der Wettbewerbsbehörden, die Rückwirkung der Nichtigkeit von Verpflichtungen und die internationale Amtshilfe.

Die GPK-N hat den PVK-Bericht am 6. November 2000 zur Kenntnis genommen und zur Veröffentlichung freigegeben. Die GPK-N ist der Ansicht, dass die von der PVK bezeichneten Hauptprobleme bereits ausreichend im Vorentwurf des Bundesrates zur Revision des Kartellgesetzes behandelt sind. Aus der Sicht der Oberaufsicht besteht somit kein weiterer Handlungsbedarf, sodass die GPK-N beschloss, diese Untersuchung abzuschliessen. Die dadurch frei werdenden Kapazitäten wurden genutzt, indem am Ende der Berichtsperiode eine weitere Untersuchung der Gesetzgebung zum schweizerischen Binnenmarkt beschlossen wurde. Gegenstand dieser Untersuchung wird das öffentliche Beschaffungswesen im Bund und exemplarisch auch in den Kantonen sein.

6.3 Umsetzung des Gesetzes über die Geldwäscherei

Das Jahr 2000 stellte für die Umsetzung des Geldwäschereigesetzes (GwG) ein besonderes Jahr dar. Am 31. März 2000 lief die Unterstellungsfrist für bereits geschäftstätige Finanzintermediäre (FI) ab. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich alle unter das GwG fallenden juristischen und natürlichen Personen entweder einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) oder direkt der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst) zu unterstellen. Die Weiterführung der Tätigkeit als FI im Sinne des GwG war ohne Unterstellung ab diesem Zeitpunkt nicht mehr zulässig. Dieser Wechsel von der Übergangsordnung zum vom Gesetzgeber vorgesehenen Endzustand verlief nicht wie vorgesehen.

Auf Grund diverser diesbezüglicher Hinweise, insbesondere auch von Seiten der Medien, griff die Subkommission EFD/EVD der GPK-N anlässlich der jährlichen Besprechung des Geschäftsberichts des Bundesrates Ende Mai 2000 das Thema der Vollzugsprobleme mit Herrn Bundesrat Villiger auf und führte in den nachfolgenden Monaten Anhörungen mit Experten, SRO-Vertretern und Personen aus der Finanzverwaltung durch. Grob können die in der Berichtsperiode hervorgetretenen Problemkreise, auf die die GPK schon anlässlich der Beratung des Geschäftsberichts 1999 des Bundesrates hinwies, folgendermassen zusammengefasst werden: 1) Aufgabenvielfalt der Kst mit einer entsprechenden Arbeitsbelastung (personelle Unterdotierung / Notwendigkeit der Aufwertung der Kst zur Abteilung), 2) Praxis gewisser SRO, 3) Praxis des Rechtsdiensts des EFD (fehlende Sanktionen), 4) Unterstellungsprobleme, 5) Tätigkeit des Beirats und 6) Unabhängigkeit der Kst (Prüfung der Möglichkeit einer Stellung analog zur Eidgenössischen Bankenkommision).

Bei den Untersuchungen der Vollzugsprobleme des GwG durch die Subkommission EFD/EVD der GPK-N handelt es sich um ein laufendes Verfahren, das am Ende dieses Berichtsjahrs noch nicht abgeschlossen werden konnte. Die GPK-N hat dementsprechend auch noch keinen Bericht und keine Empfehlungen in dieser Sache be-

schlossen. Als Zwischenfazit der Subkommission EFD/EVD kann zum heutigen Zeitpunkt festgestellt werden, dass das GwG noch substantielle Umsetzungsprobleme aufweist und eine Handlungsnotwendigkeit für den Bundesrat und die betroffene Bundesverwaltung vorhanden ist.

7 Gesellschaft und Kultur

7.1 Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Landesausstellung 2001 (Expo.01)

Die GPK-S hat die hauptsächlichen Probleme, mit denen die geplante Landesausstellung «Expo.01» konfrontiert war, im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht aufgearbeitet. Während die Fehlleistungen auf Stufe der Vereinsorgane im Bericht von Hayek Engineering vom 23. September 1999 weit gehend dokumentiert sind, zeigt der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 27. März 2001 (*«Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Landesausstellung 2001 [Expo.01] – eine Aufarbeitung im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht»*) vor allem die Rolle und Verantwortung der Eidgenossenschaft und ihrer Behörden auf.

Eine Aufarbeitung der Probleme der Expo.01 drängte sich auf, nachdem die Vertrauens- und Finanzkrise der Expo.01 in der zweiten Jahreshälfte 1999 dazu führte, dass der Bund direkt in die operationellen Abläufe des Vereins EXPO 2001 eingreifen und zusätzliche finanzielle Beiträge sprechen musste, um eine Realisierung der Landesausstellung im Jahre 2002 überhaupt noch zu ermöglichen. Das Parlament hat einer Erhöhung des Engagements des Bundes von 130 Millionen Franken auf mehr oder weniger 718 Millionen zugestimmt. Mit diesen Entscheiden sprach sich das Parlament für die Durchführung einer Landesausstellung im Jahre 2002 aus. Die Verantwortung der Vereinsorgane und auch der Politik am Scheitern der Expo.01 wurde in der Öffentlichkeit aber unmissverständlich angesprochen.

Die Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission zeigen, dass eine Vielzahl von einzelnen Problemen, negativen Umständen und Fehlentscheidungen auf unterschiedlichen Gebieten und Stufen zum Scheitern der Expo.01 geführt haben. Das Vertrauen in die leitenden Organe und die Überzeugung, dass sich die Schwierigkeiten meistern lassen, führten dazu, dass man zu lange an die Machbarkeit der Landesausstellung im Jahre 2001 glaubte. Die Probleme hinsichtlich Kommunikation, Führung und Organisation beim Verein EXPO 2001 wurden durch die auf Ende 1998 erfolgten Rücktritte aus der Generaldirektion (es handelte sich um die damalige künstlerische Direktorin und den technischen Direktor) offen gelegt. Noch im Juni 1999 glaubten jedoch Verein, Bundesrat, Parlament und Öffentlichkeit an die Machbarkeit der Landesausstellung im Jahre 2001. Erst die im Juli 1999 von verschiedenen Direktoren geforderte Absetzung der Generaldirektorin des Vereins, die am 6. August 1999 vom Strategischen Ausschuss dann auch entlassen wurde, führte zur Erkenntnis der tatsächlichen Tragweite der Vertrauens- und Finanzkrise der Expo.01. Nur sehr langsam setzte sich bei den verantwortlichen Organisatoren, im Bundesrat und schliesslich auch in der Öffentlichkeit die Erkenntnis durch, dass das Projekt Expo.01 nicht über die nötige Organisation und die erforderlichen finanziellen Mittel verfügte, um die anspruchsvollen Aufgaben zu meistern. Von Krise war

bei der Expo-Leitung nie die Rede, obschon die Finanzierungsprobleme bekannt waren. Erst Mitte 1999 wurde man sich bewusst, dass das massive Ausgabenwachstum nicht mit dem Sponsoring ausgeglichen werden kann.

Für die Geschäftsprüfungskommission steht fest, dass man das Unternehmen «Landesausstellung» in seiner Komplexität auf allen Ebenen unterschätzt hat. Der Hauptmangel bestand nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission in der mangelnden Professionalität des strategischen und operativen Managements. Dies sowohl auf Ebene des Vereins als auch auf Ebene des Bundes bei den Bundesprojekten. Gefehlt hat wohl auch die Erfahrung in der Führung von solchen Grossprojekten. Auf Grund seiner Struktur, Zusammensetzung und auf Grund vereinsinterner Probleme eignete sich das oberste Organ des Vereins, d.h. der Strategische Ausschuss, nicht, die ihm zugedachte Verantwortung wahrzunehmen. Insbesondere unklare Kompetenzen zwischen Generaldirektion und Strategischem Ausschuss sowie die zurückhaltende Informationspolitik der Generaldirektion gegenüber dem Strategischen Ausschuss führten zu einem Führungs- und Kontrolldefizit. Weil die ganze Planung ständig im Umbruch war, wiesen die Vorarbeiten eine ausgesprochene Unstetigkeit auf. Es fehlte zudem das Bewusstsein der Organisatoren für die Kosten.

Mit zu berücksichtigen sind aber auch die schwierigen Rahmenbedingungen, die von Seiten der Politik gesetzt wurden. Die Expo.01 stand von Anfang an unter einem grossen Zeit- und Realisierungsdruck. Der Bundesrat hat sich nicht hinreichend mit den Grundlagen der Expo.01 befasst. Er hat die Machbarkeitseinschätzung unkritisch und vorschnell übernommen. Die eidgenössischen Räte haben zwar bei der Beratung des Bundesbeitrags im Jahre 1996 auf verschiedene wichtige Probleme und offene Fragen hingewiesen. Aus politischen Gründen wurde der Beitrag aber schliesslich bewilligt, ohne dass offene Punkte wirklich geklärt wurden. Unklar blieben insbesondere Verantwortlichkeiten, Organisationsstruktur, Inhalte und Finanzierung der Expo.01. Es galt, eine rasche und enthusiastische Initialzündung zu geben. Offene Fragen wurden in Kauf genommen. Die Organisationsstruktur erlaubte nicht, die gestellte Aufgabe zu lösen. Es ist auch zu erwähnen, dass das Finanzierungs- und Ausstellungskonzept sehr hohe Anforderungen an die Organisatoren stellte.

Für den Bund hatte vor allem negative Auswirkungen, dass er seine Rolle und Verantwortung in Bezug auf die Expo.01 nicht von Anfang an realistisch und klar definiert hat. Dies liess im Laufe der Vorarbeiten immer wieder die Frage des zulässigen oder notwendigen Engagements des Bundes und seiner Organe aufkommen. Es führte auch dazu, dass die Vertreter des Bundes im Strategischen Ausschuss eine schwache Stellung und ungünstige Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung ihrer Verantwortung hatten. In der Krise der Expo.01 bewirkte es schliesslich, dass der Bund eine faktische politische Verantwortung übernehmen musste, die ihm anfangs nicht zugedacht war, und die nicht der rechtlichen Verantwortung entsprach. Erst eine Krise bildete überhaupt die Legitimation dazu, dass der Bund seinen Einfluss geltend machen und die faktische politische Verantwortung für die Durchführung der von ihm beschlossenen Landesausstellung wahrnehmen konnte. Unabhängig von der Rolle und Verantwortung hätten Bundesrat und Parlament allerdings mehr Interesse für die Vorbereitung der Landesausstellung aufbringen sollen. Die «liebenswürdige Gleichgültigkeit» war dem Projekt einer Landesausstellung gewiss nicht angemessen. Der Bundesrat hat das Projekt nicht unter seinen Prioritäten eingestuft, die Vorarbeiten kaum begleitet und die politische Verantwortung des Bundes in Bezug auf die Landesausstellung verkannt.

Die Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission sind darauf ausgerichtet, einen Lernprozess zu ermöglichen und im Hinblick auf die Organisation künftiger Grossprojekte die aus heutiger Sicht angezeigten Massnahmen zu treffen. Als Erstes sind sämtliche Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Expo.01 aufzuarbeiten und in geeigneter Form festzuhalten und zu sichern. Die Erfahrungen mit der Vorbereitung der Expo.02 müssen in diese Projektanalyse einbezogen werden. Das Ziel dieser Analyse ist zu verhindern, dass bei ähnlichen Projekten wieder dieselben Fehler begangen werden. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission soll der Bundesrat auch prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung von Grossanlässen durch den Bund zu schaffen ist. Die Geschäftsprüfungskommission verlangt im Weiteren, dass der Bundesrat für professionelle Rahmenbedingungen sorgt, soweit sich der Bund für Grossprojekte engagiert. Er soll schliesslich entsprechende Massnahmen treffen, damit die vom Bund unterstützten Grossprojekte enger begleitet werden und ein politisches Controlling sichergestellt wird. Letzteres wird insbesondere verlangt, weil sich die Organisatoren der Expo.01 sehr schwer getan haben im Umgang mit der Begleitung und Kritik durch Funktionsträger der Öffentlichkeit.

Wenn auch die Expo.02 nicht hauptsächlicher Gegenstand der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission war, so hat sich die Kommission im Rahmen ihrer Untersuchung dennoch eingehend mit der neuen Ausgangslage der Expo.02 auseinandergesetzt. Sie stellte fest, dass viele Lehren bereits gezogen wurden. Durch die Standortbestimmung von Hayek Engineering vom September 1999 wurden viele Mängel im Management des Vereins EXPO 2001 offen gelegt. Die strategische und operative Projektführung und die Führung der Bundesprojekte wurde grundlegend neu ausgerichtet. Ein fünfköpfiges Steuerungskomitee war die Antwort auf die von der Wirtschaft und Politik geforderte effiziente Führung. Die interne und externe Kontrolle des Projekts wurde verstärkt. Auch die Aufsicht des Bundes wurde verstärkt und mit dem Bundesbeschluss über einen Zusatzkredit für die Landesausstellung vom 16. Dezember 1999 ausdrücklich verankert. Auf Grund von Artikel 4 des Bundesbeschlusses muss die Vereinsleitung der Finanzdelegation der eidg. Räte und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vierteljährlich Bericht über den Stand der Geschäftsentwicklung, die Auftragsvergabe und die Finanzlage erstatten.

Die GPK-S hat den Bundesrat gebeten, zu ihrer Untersuchung und den Schlussfolgerungen bis Ende Juni 2001 Stellung zu nehmen. Die Arbeiten betreffend Expo.02 wird die Geschäftsprüfungskommission im Rahmen einer begleitenden Oberaufsicht verfolgen.

7.2 Sekten

In ihrem Bericht von 1999 über «Sekten» oder vereinnahmende Bewegungen in der Schweiz (BBl 1999 9884) hob die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats insbesondere die Notwendigkeit hervor, eine Bundespolitik im Bereich «Sekten» zu erarbeiten. Die bestehenden Gesetze genügten zwar im Grossen und Ganzen, um Auswüchse der «Sekten» oder vereinnahmenden Bewegungen zu bekämpfen, im Bereich des Vollzugs bestehe jedoch Handlungsbedarf. Es dränge sich auch eine Harmonisierung und Koordinierung der Tätigkeiten zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen, unter den Kantonen sowie zwischen dem Bund und den Kanto-

nen auf. In ihren Schlussfolgerungen forderte die Kommission den Bundesrat auf, eine «Sekten»-Politik zu entwickeln, eine Informations- und Beratungsstelle zu schaffen und die interdisziplinäre Forschung über vereinnahmende Bewegungen zu fördern.

Der Bundesrat nahm Ende Juni 2000 Stellung dazu. Er teilt die Meinung der GPK, dass der Begriff «Sekte» vage ist und unterschiedlich, oft diskriminatorisch, verwendet wird. Angesichts des Ausmasses und der Komplexität dieses Phänomens lasse sich keine einheitliche, juristisch korrekte und auf alle betroffenen Bewegungen anwendbare Definition finden. Der Bundesrat meint, es sei weder Sache des Bundes, die Vereinigungen zu bezeichnen, die als vereinnahmend zu betrachten sind, noch eine allgemein gültige Definition des Begriffs «Sekte» zu formulieren.

In seiner Stellungnahme beruft er sich auf drei Grundsätze:

1. Ein demokratischer Rechtsstaat muss die Grundrechte schützen, vor allem die Gewissens- und Glaubensfreiheit. Die Einschränkung dieser Rechte ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig; sie muss im öffentlichen Interesse sein, auf einer Gesetzesgrundlage basieren und der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen.
2. Gemäss der im Föderalismus geltenden Gewaltentrennung sind die Kantone für die Regelung der Beziehungen zwischen Kirche und Staat zuständig.
3. Die Behörden können nur eingreifen, wenn die Sicherheit der Bürger oder diejenige des Staates gefährdet ist.

Nach Ansicht des Bundesrates obliegt es nicht dem Bund, eine Politik der Sektenbekämpfung zu formulieren. Er meint auch, die bestehenden Gesetze genügen und seien im Wesentlichen durch die Kantone umzusetzen.

Was die bessere Koordination unter den Bundesorganen anbelangt, gibt der Bundesrat der GPK-N in seinen Schlussfolgerungen Recht. Hingegen verwirft er die Schaffung einer Informations- und Beratungsstelle mit den Argumenten, die erwünschte Objektivität wäre nicht gewährleistet und es fehle eine entsprechende Rechtsgrundlage. Der Bundesrat sieht auch wenig Möglichkeiten, die Forschung in diesem Bereich konkret zu fördern. Es könnte allenfalls ein Nationales Forschungsprogramm zu diesem Thema ins Auge gefasst werden.

Die GPK-N beabsichtigt, die Frage in den nächsten Monaten weiterzuverfolgen und Vorschläge zu unterbreiten. Sie hat die Kantonsregierungen bereits um eine Stellungnahme gebeten und wird sie nächstens zu einer Diskussion einladen.

Zur Situation im Ausland ist zu bemerken, dass ein Mitglied der Kommission und der Sekretär Ende 2000 an einem Gedankenaustausch mit der französischen Mission für Sektenbekämpfung teilnahmen.

8 Staatliche Institutionen

8.1 Umsetzung der «Effizienzvorlage»

Die GPK-N (Subkommission EJPD/Gerichte) begleitet die Arbeiten von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Umsetzung der so genannten «Effizienzvorlage»

(verstärkte Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität auf Bundesebene).

Die vom Parlament im Dezember 1999 verabschiedete Effizienzvorlage sieht vor, dass für komplexe interkantonale bzw. internationale Ermittlungen im Kampf gegen die Schwerstkriminalität nicht mehr die Kantone zuständig sind, sondern der Bund. Im Bereich der internationalen bzw. interkantonalen Wirtschaftskriminalität soll der Bund die Kantone in Zukunft massgeblich entlasten, indem er Verfahren selbstständig eröffnet oder auf Ersuchen der Kantone solche übernimmt. In den Bereichen Organisierte Kriminalität, Geldwäscherei und Korruption ist die Zuständigkeit und die Verfahrensführung durch den Bund gemäss dem Willen des Gesetzgebers zwingend vorgesehen.

Damit der Bund diese zusätzlichen Ermittlungskompetenzen wahrnehmen kann, müssen auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Effizienzvorlage (geplant ist der 1. Januar 2002) die für die erste Aufbauphase erforderlichen Strukturen geschaffen und die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Da der Bund komplexe Verfahren übernehmen muss, die bis anhin von den Kantonen erledigt wurden, werden auf Bundesebene viele zusätzliche Mitarbeitende und spezialisierte Fachkräfte benötigt. Der Auf- und Ausbau eines entsprechenden Strafverfolgungsapparates (Bundesanwaltschaft, Bundeskriminalpolizei im Bundesamt für Polizei, Eidgenössisches Untersuchungsrichteramt beim Bundesgericht) geschieht unter der Federführung der Bundesanwaltschaft in einem stufenweisen, mehrjährigen Prozess, der von heute bis Ende 2004 geplant ist, aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen sein wird.

Das heutige Konzept plant für die Bundesanwaltschaft bis 2004 die etappenweise Anstellung von rund 80 Personen, für die Bundeskriminalpolizei deren 320 und für das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt rund 25 Personen. Der Gesamtpersonalbestand dieser drei Einheiten soll sich somit bis Ende 2004 von den heute rund 125 Mitarbeitenden um 425 auf rund 550 Mitarbeitende erhöhen. Das Projekt sieht für das Jahr 2001 einen Finanzaufwand von rund 16 Mio. Franken vor, mit einer Steigerung um rund 24 Mio. Franken im Jahr 2002, rund 23 Mio. Franken im Jahr 2003 und rund 17 Mio. Franken im Jahr 2004, hin zu einem Gesamtaufwand von rund 80 Mio. Franken im Jahr 2004. Diese Kostenberechnungen werden einer laufenden Überprüfung unterzogen.

Die Geschäftsprüfungskommission misst einer raschen, aber kontrollierten und verhältnismässigen Umsetzung der Effizienzvorlage höchste Bedeutung zu. In der Kriminalitätsbekämpfung herrscht in den Bereichen Organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, Korruption und Wirtschaftskriminalität eindeutiger Handlungsbedarf. Auch der Druck des Auslandes, namentlich der EU, auf die Kooperationsbereitschaft der Schweiz hat in den erwähnten Bereichen deutlich zugenommen.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates wacht darüber, dass die Effizienzvorlage massvoll, wirkungsvoll und verhältnismässig umgesetzt wird. Da mit der Umsetzung hohe Kosten für den Bund entstehen, bezieht die Geschäftsprüfungskommission die Finanzdelegation in die begleitende Oberaufsicht ein (vgl. auch Punkt 4.4.2 des Tätigkeitsberichts 2000 der Finanzdelegation vom 28. Februar 2001, BBl 2001 2049). In der Junisession 2000 liessen sich Vertreter der Finanzkommission und GPK-N durch die Vorsteherin des EJPD über das Projekt Effizienzvorlage orientieren. In der zweiten Jahreshälfte haben die Subkommissionen der Finanz- und

Geschäftsprüfungskommissionen weitere involvierte Stellen angehört. Sie haben Lücken im Konzept der Bundesanwaltschaft vom 12. Mai bzw. 2. Juli 2000 festgestellt. Die Auswirkungen auf die Geschäftsführung des Bundesgerichts wurden vernachlässigt. Das Bundesgericht hat sein Konzept für den Ausbau des Eidgenössischen Untersuchungsrichteramtes am 20. September 2000 nachgeliefert. Im Weiteren stellten die Kontrollkommissionen Fragen zur Finanzierung dieses grossen Projektes und zur Projektorganisation.

Die Effizienzvorlage verursacht auch dem Bundesgericht organisatorische Probleme. Mit ihrer Inkraftsetzung werden die Ermittlungskompetenzen des Bundes im Bereich der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität ausgebaut und ein generelles Beschwerderecht an die Anklagekammer des Bundesgerichts gegen den Bundesanwalt und die eidgenössischen Untersuchungsrichter eingeführt. Im Rahmen dieser erweiterten Aufsicht der Anklagekammer erwartet das Bundesgericht, das ohnehin überlastet ist, relativ rasch nach Inkrafttreten der Effizienzvorlage einen markanten Anstieg von Beschwerden an die Anklagekammer. Diese besteht aus drei Bundesrichtern, die hauptamtlich anderen Abteilungen des Bundesgerichts zugeteilt sind, und sieht sich diesem Mehraufwand nicht gewachsen.

Die Subkommission EJPD/Gerichte der GPK-N hat die Situation sowie mögliche Lösungsmöglichkeiten anlässlich ihres jährlichen Besuches beim Bundesgericht am 28. März 2001 mit dem obersten Gericht diskutiert. Eine endgültige Lösung des Problems ist mit der Schaffung des neuen Bundesstrafgerichts im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege vorgesehen, dessen Beschwerdekammer die Aufgaben der heutigen Anklagekammer des Bundesgerichts übernehmen soll. Da die Totalrevision bis zu ihrer vollen Realisierung einige Jahre dauern wird, muss eine Übergangslösung gefunden werden, die das Bundesgericht im Bereich der Beschwerden an die Anklagekammer entlastet. Die Subkommission EJPD/Gerichte sieht eine mögliche Lösung in der vorgezogenen Behandlung und Verabschiedung des Strafgerichtsgesetzes (SGG) und der entsprechenden Übergangsbestimmungen im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege. Die Bestimmungen, welche die Tätigkeit der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts betreffen, könnten sodann vorzeitig in Kraft gesetzt werden.

Am 30. November 2000 beschloss die Koordinationskonferenz der Präsidien der Kontrollkommissionen eine engere Koordination auf Stufe der parlamentarischen Kommissionen. Die Begleitung der Umsetzung der Effizienzvorlage erfolgt nun unter der Federführung der GPK-N. Sie lässt sich grundsätzlich halbjährlich über die Umsetzung der Effizienzvorlage orientieren (nächster Termin: Mitte Juli 2001). Vorbehalten bleiben Massnahmen, die sich im Rahmen der Oberaufsicht zusätzlich aufdrängen.

Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass sie über die Umsetzung der Effizienzvorlage bis anhin offen und umfassend informiert wird. Nach Einschätzung der Geschäftsprüfungskommission liegen die hauptsächlichsten Herausforderungen im heutigen Zeitpunkt bei der Rekrutierung des zusätzlichen (qualifizierten) Personals, im Infrastrukturbereich und bei der Umsetzung auf der Ebene des Bundesgerichts.

8.2

Praxis des Bundes bei der Rückführung von Personen im Asyl- und Ausländerbereich

Bereits im Tätigkeitsbericht 1999/2000 haben die Geschäftsprüfungskommissionen über die Probleme bei Rückführungen berichtet (BBl 2000 4601). Anlass, sich mit dem Thema zu befassen, waren Hinweise auf immer häufigere Schwierigkeiten und Berichte von Gewaltanwendung bei Rückführungen. Der Bundesrat hat die diesbezüglichen Vollzugsprobleme erkannt (u.a. internationale und technische Hemmnisse, Schwierigkeiten bei Zwangsausschaffungen, uneinheitliche Vollzugspraxis der Kantone, hohe Kosten bei Rückführungen). Auch die Kantone verschweigen nicht, dass sie zunehmend Probleme bei den Rückführungen haben.

Die GPK-N hat auch im Berichtsjahr die Problematik weiterverfolgt. Sie hat der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) mitgeteilt, dass die Probleme im Bereich der Rückführungen von Bund und Kantonen dringend angegangen werden müssen. Es sind alle Massnahmen auszuschöpfen, um den Vollzug der Asyl- und Ausländerpolitik rechtsstaatlich einwandfrei, glaubwürdig und effizient zu gestalten. Die Kommission hat bei der Vorsteherin des EJPD auf Ende Oktober 2000 einen Bericht über die Massnahmen von Bund und Kantonen zur Bewältigung der Probleme im Bereich der Rückführungen verlangt.

Im Februar 2001 hat die Geschäftsprüfungskommission von einem entsprechenden Bericht des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) Kenntnis genommen. Der Bericht stützt sich hauptsächlich auf die Arbeit der im Dezember 1997 eingesetzten Arbeitsgruppe Wegweisungsvollzug von Bund und Kantonen. Diese Arbeitsgruppe erarbeitete 72 Massnahmen für eine effiziente und effektive Zusammenarbeit im Vollzugsbereich.

Aus dem Bericht des BFF vom Oktober 2000 kann man schliessen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen beim Vollzug der Rückführungen verbessert hat. Eine Anzahl von Massnahmen wurden getroffen oder befinden sich in der Realisierungsphase. Zu den wichtigsten Massnahmen zählen insbesondere:

- Die Gründung der Fachabteilung Vollzugsunterstützung im EJPD. Diese beschafft im Ausländer- und Asylbereich Reisepapiere, sie klärt die Identität von aus- und weggewiesenen Ausländern ab, evaluiert Rückkehrrouen in Herkunftsstaaten, besorgt die Flugbuchung und organisiert auch Sonderflüge.
- Der im Aufbau begriffene Flughafendienst Zürich-Kloten. Seine Aufgaben werden sein: Beratung der Kantone, Festlegung von Reiserouten, Buchung von Flugscheinen, Koordination der Einsätze der kantonalen polizeilichen Begleitpersonen.
- Der Abschluss weiterer Rückübernahme- und Transitabkommen.
- Verstärkung und Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). So interveniert das EDA beispielsweise auf diplomatischer Ebene, um die Kooperation bei der Rückübernahme von Staatsangehörigen zu verbessern.
- Förderung der freiwilligen Rückkehr von weggewiesenen Personen aus dem Asylbereich durch Rückkehrhilfe- und Länderprogramme.

Die GPK-N hat auf September 2001 einen Bericht über den dannzumal aktuellen Stand der Umsetzung der Massnahmen verlangt. Dies, weil verschiedene Massnahmen wie gesagt erst in der Realisierungsphase sind. Zum andern beschäftigt die Geschäftsprüfungskommission die Frage des missbräuchlichen Verhaltens von Personen im Asylbereich, die keine vollzugsgenügenden Identitäts- oder Reisedokumente vorweisen und teilweise auch falsche Angaben zu ihrer Person oder Herkunft machen mit der Absicht, den allfälligen Vollzug einer Wegweisung zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Es scheint, dass dies das Kernproblem des Wegweisungsvollzugs darstellt und die Tendenz solchen missbräuchlichen Verhaltens steigend ist. Die Geschäftsprüfungskommission will sich ein Bild über dieses Problem machen. Optimierungsbedarf herrscht ferner bei der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft. Hier ist eine Koordination unter den Kantonen angezeigt, um eine Ungleichbehandlung oder Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

8.3 Casino Mendrisio

Auf Grund einer Aufsichtseingabe der Betreiber des Casinos Mendrisio an das Parlament befasste sich die GPK-N mit der Art und Weise, wie der Bundesrat das Gesuch um Genehmigung der kantonalen Boulespielbewilligung dieses Casinos vom 14. November 1995 behandelt hatte. Der Bundesrat entschied nicht über das Gesuch, weil er am 24. April 1996 ein Moratorium für die Genehmigung von kantonalen Boulespielbewilligungen erlassen hatte, um einem sich abzeichnenden Boom von Gesuchen einen Riegel zu schieben und eine Präjudizierung der bevorstehenden Änderung der Spielbankenregelung zu verhindern. Die Aufsichtseingabe beanstandeten, der Bund habe 1996 dem Casino Mendrisio zu Unrecht die Genehmigung der kantonalen Boulespielbewilligung verweigert. Sie machten zudem eine Ungleichbehandlung durch den Bundesrat bei der Behandlung des Gesuchs geltend, weil andere Gesuche, die ebenfalls vor dem Moratorium eingereicht worden waren, noch genehmigt wurden.

Die GPK des Nationalrates hörte am 14. März 2000 Bundesrätin Ruth Metzler sowie Vertreter des Bundesamtes für Polizei an. Auf Grund ihrer Abklärungen empfahl die GPK dem Bundesrat, das Gesuch des Kantons Tessin vom 14. November 1995 noch vor dem 1. April 2000, also vor dem Inkrafttreten des neuen Spielbankengesetzes, zu behandeln und zu entscheiden. Die GPK kam zum Schluss, dass das Gesuch noch vor dem Eintritt des Moratoriums entscheidungsreif gewesen war und deshalb nicht einzusehen ist, warum der Bundesrat keinen Entscheid fällte. Der Bundesrat entschied am 20. März 2000, der Empfehlung der GPK keine Folge zu geben, das heisst keinen Entscheid in der Sache zu fällen, weil das Geschäft nach seiner Auffassung damals nicht entscheidungsreif gewesen sei und es um einen Grundsatzentscheid mit weitreichenden Folgen für den Geldspielmarkt gegangen sei, der in seiner politischen Entscheidungsfreiheit gelegen habe.

Wegen der fehlenden Genehmigung der kantonalen Boulespielbewilligung erfüllte das Casino Mendrisio die vom neuen Spielbankengesetz (SBG; SR 935.52) geforderten Voraussetzungen für eine provisorische Konzession nicht. Mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes am 1. April 2000 musste das Casino seinen Betrieb einstellen.

Da die Genehmigung der kantonalen Boulespielbewilligung im alleinigen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates lag, befasste sich die GPK auf Grund der Gewalt

tenteilung zum Vornherein nicht mit der Frage, wie das Gesuch materiell zu entscheiden gewesen wäre. Sie untersuchte jedoch auf Grund von Hinweisen auf Unstimmigkeiten im Verfahrensablauf die Behandlung der Gesuche der Casinos von Mendrisio, Biel und Schaffhausen vor dem Erlass des Moratoriums. Eine Ungleichbehandlung war nicht nachzuweisen, weil den drei Gesuchen unterschiedliche Sachverhalte zu Grunde lagen. Die GPK gelangte jedoch zur Überzeugung, dass das Moratorium im Falle von Mendrisio dazu benutzt wurde, einen politisch heiklen Entscheid zu umgehen. Dies veranlasste die GPK dazu, beim Bundesrat auf einem Entscheid zu beharren. In einem Schreiben vom 10. Mai 2000 hielt der Bundesrat darauf hin fest, dass es auf Grund der seit dem 1. April 2000 geänderten Gesetzgebung nicht mehr möglich sei, der Empfehlung der GPK nachzukommen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass der Ständerat in der Frühjahrssession 2001 ausgehend von einer entsprechenden Parlamentarischen Initiative die Revision von Artikel 61 SBG beschlossen hat. Mit dieser Änderung soll dem Casino Mendrisio ermöglicht werden, seinen Betrieb wieder aufzunehmen und provisorisch, d.h. bis zum definitiven Konzessionsentscheid des Bundesrates, der diesen Herbst getroffen werden sollte, weiterzuführen. Der Nationalrat hat sich dazu noch nicht geäußert.

8.4 Nebenbeschäftigungen der Beamten

Im Tätigkeitsbericht 1998/1999 (BBl 2000 1) wurde der Abschluss einer Inspektion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats erwähnt, die den Nebenbeschäftigungen von Beamten und den beruflichen Aktivitäten ehemaliger Beamten galt. Es ging dabei vor allem darum zu klären, ob wirkliche oder scheinbare Interessenkonflikte auftreten können.

Die Kommission bemerkte, die Gesetzesbestimmungen über die Nebenbeschäftigungen von Beamten würden in der Bundesverwaltung korrekt angewendet. Sie stellte allerdings auch fest, dass zwischen den Departementen grosse Unterschiede im Vollzug bestehen und der Gefahr von Missbräuchen kaum Beachtung geschenkt wird. In Bezug auf die in der Privatwirtschaft tätigen ehemaligen Beamten erschien der Kommission die Lage problematisch. Der Bund hat keinerlei Kontrolle über die neue Tätigkeit dieser Leute und bemüht sich auch nicht zu erfahren, wie viele von ihnen für Unternehmen arbeiten, mit denen sie zuvor als Beamte offiziell verkehrten. Interessenkonflikte sind demnach nicht ausgeschlossen.

In ihrem 1999 veröffentlichten Schlussbericht (BBl 1999 9734) schlug die Kommission vor, die geltenden Bestimmungen zwar nicht umzustossen, aber zu vereinfachen. Sie gab zwölf Empfehlungen, die hauptsächlich fünf Erfordernissen gelten:

1. vermehrte Kontrolle über die von Beamten während der ordentlichen Arbeitszeit ausgeübte Lehrtätigkeit,
2. Schaffung eines klaren und transparenten Systems mit Meldepflicht für alle erwerbsorientierten Nebenbeschäftigungen,
3. weiter greifende und strengere Ausstandsvorschriften als im jetzigen Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vorgesehen,
4. Erlass rechtlicher oder ethischer Bestimmungen, die es ermöglichen, die Nutzung vertraulicher Informationen oder des in der Verwaltung erworbenen Einflusses durch ehemalige Beamte zu begrenzen,

5. Entwicklung einer Unternehmenskultur der Verwaltung, die ethisches Verhalten fördert.

Der Bundesrat nahm die Vorschläge der Kommission positiv auf. In seiner Stellungnahme vom 12. Januar 2000 (BBl 2000 4944) zeigte er sich entschlossen, die notwendigen Änderungen der Vollzugsbestimmungen im neuen Gesetz über das Bundespersonal (BPG; SR 172.220.1) vorzunehmen, das am 1. Januar 2001 in Kraft trat. Auf ausdrücklichen Wunsch der Kommission erliess er am 19. April 2000 ausserdem einen Verhaltenskodex für die gesamte Bundesverwaltung, in dem in sieben Punkten die Grundprinzipien der Berufsethik festgehalten sind. Dieser Kodex wurde in der Berichtsperiode allen Mitarbeitenden des Bundes zugestellt und wird auch bei jeder Neueinstellung abgegeben. Ausserdem soll er Gegenstand der Ausbildungskurse für das Personal sein.

In einem Punkt ist der Bundesrat der Kommission vorerst nicht gefolgt. Er lehnte den Vorschlag ab, rechtliche oder ethische Bestimmungen zu erlassen, um die Nutzung vertraulicher Informationen durch ehemalige Beamte zu begrenzen. Dabei gab er zu bedenken, dass solche Massnahmen – wie etwa das Konkurrenzverbot gemäss Artikel 340 ff. des Obligationenrechts (OR; RS 220) – die Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor einschränken und die Attraktivität des Bundes als Arbeitgeber vermindern würden.

Die Kommission wandte ein, der Bundesrat habe keine Beweise für diese Behauptung erbracht. Das Konkurrenzverbot des Obligationenrechts habe die Mobilität des Personals in der Privatwirtschaft keineswegs eingeschränkt. Die Kommission verstehe daher nicht, weshalb eine entsprechende Bestimmung sich anders auf die Mobilität der Beamten auswirken sollte. Es scheint ihr ausserdem widersprüchlich, einerseits die Regelungen für Mitarbeitende des öffentlichen Sektors auf diejenigen des Privatsektors auszurichten (wie im Bundespersonalgesetz), andererseits aber bestimmte Funktionen, die durchaus auch im letzteren vorkommen, vom Konkurrenzverbot auszuschliessen.

In einer zweiten Stellungnahme nuancierte der Bundesrat seine Haltung, indem er bemerkte, dass Artikel 6 Absatz 2 BPG auf das OR allgemein verweist. Danach gelten für das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Bundes die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts, soweit das BPG und andere Bundesgesetze nichts Abweichendes bestimmen. Der Bundesrat schliesst demnach nicht aus, dass künftig in besonderen Fällen ein Konkurrenzverbot zur Anwendung kommen könnte, ohne diese Fälle jedoch genauer zu bezeichnen.

Die Problematik der Interessenkonflikte im öffentlichen Sektor scheint der Kommission ein aktuelles Thema zu sein, das allerdings zu wenig bekannt ist. Ihrer Ansicht nach ist die Verwaltung nicht genügend darauf sensibilisiert¹. Sie will denn auch dafür sorgen, dass die vom Bundesrat bezeugten Absichten konkretisiert und in die Praxis umgesetzt werden. Ausserdem wird sie sich versichern, dass dem bei der Abstimmung über das BPG zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers in den Vollzugsbestimmungen genauestens entsprochen wird. Die Kommission fordert

¹ Diese Einschätzung wird im Übrigen durch wissenschaftliche Studien bestätigt, die im Rahmen des Nationalen Forschungsprojekts «Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität» (NEP 40) durchgeführt wurden. Siehe insbesondere zu den Mitarbeitenden der öffentlichen Hand: Queloz, N., Borghi, M., Cesonio, M.-L., *Processus de corruption en Suisse*, Helbing & Lichtenhahn, collection latine, volume I, 2000, S. 295 ff.

insbesondere eine systematische Überprüfung der gemäss altem Recht (Beamtenge-
setz vom 30. Juni 1927 [BtG]) erteilten Ermächtigungen zur Ausübung einer Ne-
benbeschäftigung und gegebenenfalls deren Widerrufung. Es gilt, die Aufrechter-
haltung rechtlicher Situationen, wie sie im Bericht der Kommission beanstandet
wurden, nach dem vollständigen Inkrafttreten des BPG zu vermeiden.

8.5 Verhalten der Bundesbehörden in der Abstimmungskampagne über die bilateralen Verträge

Die beiden Geschäftsprüfungskommissionen befassten sich in einer gemeinsamen
Sitzung mit einer Beschwerde gegen den Bundesrat im Zusammenhang mit der eid-
genössischen Abstimmung vom 21. Mai 2000 über die bilateralen Verträge mit der
Europäischen Union (EU), die mit 1007 Unterschriften am 15. April 2000 einge-
reicht worden war. Die Beschwerde wurde als Aufsichtseingabe im Sinne von Arti-
kel 45 des Geschäftsreglements des Nationalrates (SR 171.13) bzw. Artikel 37 des
Geschäftsreglements des Ständerates (SR 171.14) behandelt.

Die Aufsichtseinggeber rügten, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten wür-
de durch die Auftritte des Bundesrates für die bilateralen Abkommen verfälscht.
Diese Aktivitäten seien mit der behördlichen Neutralität und der Pflicht der Staats-
organe zu objektiver Sachinformation nicht zu vereinbaren. Die Aktivitäten des
Bundesrates im Rahmen des damals laufenden Abstimmungskampfes seien deshalb
zu stoppen. Ausserdem sei die Abstimmungsbroschüre einzustampfen, und es sei ei-
ne neue, sachliche und ausgewogene Broschüre zu verfassen. Den Stimmberechtig-
ten seien zudem die vollständigen zur Abstimmung gelangenden Vertragstexte gratis
zuzustellen, und die Abstimmung sei um wenigstens ein Jahr zu verschieben, damit
jedem Stimmbürger ausreichend Zeit zum Studium der bilateralen Verträge und zur
eigenen Meinungsbildung bleibe. Weiter sei der dem Integrationsbüro EDA/EVD
zur Verfügung gestellte Betrag von 700 000 Franken je zur Hälfte auf Befürworter
und Gegner zu verteilen oder den Gegnern sei für ihren Abstimmungskampf eben-
falls ein Betrag von 700 000 Franken zur Verfügung zu stellen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen können dem Bundesrat im Rahmen seiner Re-
gierungsaktivitäten keine verbindlichen Weisungen erteilen. Die GPK sahen zudem
keinen Grund, das Vorgehen des Bundesrates in dieser Angelegenheit zu kritisieren
oder ihm Empfehlungen zu erteilen. Der Bundesrat hat als verfassungsmässig oberste
leitende Bundesbehörde (Art. 174 BV) und hauptverantwortliche Behörde für die
Aussenpolitik (Art. 184 in Verbindung mit Art. 166 BV) die Aufgabe zu führen.
Dabei hat der Bundesrat nicht seine eigenen Wünsche, sondern die Beschlüsse der
unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen obersten Gewalt des Bundes,
nämlich des Parlamentes, zu vollziehen (Art. 182 Abs. 2 BV). Der Bundesbeschluss
über die Genehmigung der bilateralen Verträge wurde am 8. Oktober 1999 vom Na-
tionalrat mit 183 zu 11 Stimmen klar, im Ständerat gar einstimmig mit 45 zu 0
Stimmen angenommen (Amt. Bull. 1999 N 2301 f. und S 991). Ausserdem gibt das
Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) dem Bun-
desrat den Auftrag, für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information
über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu sorgen

(Art. 10 Abs. 2 RVOG) und die Beziehungen zur Öffentlichkeit zu pflegen (Art. 11 RVOG).

Demnach hatte der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung über die bilateralen Abkommen die Position der Parlamentsmehrheit zu verfechten und über seine eigene Lagebeurteilung zu informieren. Für die freie Willensbildung der Bevölkerung war dies umso mehr von Bedeutung, als es sich bei den bilateralen Abkommen um eine komplexe und umfangreiche Abstimmungsvorlage handelte. Der Bundesrat hat sich dabei an die in der Praxis und der Doktrin entwickelte Vorgabe gehalten, wonach sich die Behörde in einem Abstimmungskampf der Objektivität und Sachlichkeit zu befleissigen hat. Angesichts der Komplexität und der Bedeutung der Vorlage war es richtig, dass sich der Bundesrat stärker einsetzte, als dies sonst üblicherweise der Fall ist. Diese Aktivitäten behinderten im Übrigen die freie Meinungsbildung nicht. Die Gegner hatten genügend Mittel und Möglichkeiten, ihre Einwände in die Diskussion einzubringen.

Keinen Handlungsbedarf sahen die Geschäftsprüfungskommissionen auch in Bezug auf die Abstimmungsbroschüre. Die eidgenössischen Abstimmungserläuterungen stellen einen bundesrätlichen Regierungsakt dar und sind der Abstimmungsbeschwerde entzogen. Sie bleiben jedoch der politischen Kritik ausgesetzt. Für die Geschäftsprüfungskommissionen gab die Abstimmungsbroschüre zu den bilateralen Abkommen keinen Anlass zu Kritik. Die komplexe Vorlage war zwar kurz, aber prägnant dargestellt. Die Broschüre enthielt ausreichende Hinweise auf die Fundstellen der Vertrags- und Gesetzestexte. Die wichtigsten Argumente der Gegner waren darin ebenfalls zitiert. Allen Stimmberechtigten die gesamten Texte statt einer Zusammenfassung im Abstimmungsbüchlein zuzustellen, wie dies die Aufsichtseingaber forderten, wäre nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen eine unverantwortbare Verschwendung von Steuergeldern gewesen, zumal interessierte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die vollständigen Vertragstexte in Papierform oder auf CD-Rom anfordern konnten.

Für die Festlegung von Abstimmungsterminen ist der Bundesrat ausschliesslich zuständig. Die Geschäftsprüfungskommissionen greifen in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundesrates nicht mit Anordnungen ein. Auf die Forderung nach einer Abstimmungsverschiebung traten die Geschäftsprüfungskommissionen daher nicht ein. Die Verwendung des Kredits von 700 000 Franken durch das Integrationsbüro EDA/EVD war aus Sicht der Geschäftsprüfungskommissionen nicht zu beanstanden. Der Grossteil des Betrages wurde für Informationsbroschüren und CDs mit dem Vertragstext verwendet. Der Kredit war vom Parlament im Dezember 1999 bewilligt worden.

Insgesamt gaben die Geschäftsprüfungskommissionen der Aufsichtseingabe keine Folge und beschlossen, die Antwort an die Aufsichtseingaber zu veröffentlichen.

9 Sozialpolitik, Umwelt und Infrastrukturen

9.1 Stiftung «Wohnheim Rabenfluh»

Die GPK-S befasste sich mit einer Aufsichtseingabe betreffend die Stiftung «Wohnheim Rabenfluh» in Neuhausen (SH). In diesem Zusammenhang untersuchte sie die

Umsetzung und die Rechtsfolgen der heute geltenden Verordnungsnorm in Artikel 107 Absatz 1 der Invalidenversicherungsverordnung IVV.

Die Stiftung «Wohnheim Rabenfluh», die rund 50 schwer- und schwerstbehinderte Heimbewohnerinnen und -bewohner betreut, reichte ihr Gesuch um einen Betriebsbeitrag für das Jahr 1995 gemäss Artikel 73 des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) erst am 10. Oktober 1996 und damit unbestrittenermassen nach Ablauf der in Artikel 107 Absatz 1 der Invalidenversicherungsverordnung (IVV) vorgesehenen Frist von längstens sechs Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres ein. Mit Verfügung vom 5. November 1996 trat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) auf das verspätet eingereichte Begehren nicht ein. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das EDI am 10. Juni 1997 ab. Mit Urteil vom 9. März 1998 wies das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des EDI letztinstanzlich ab. Es befand, bei der Frist gemäss Artikel 107 Absatz 1 IVV handle es sich um eine Verwirkungsfrist, bei deren Nichteinhaltung ohne triftigen Grund der Beitrag entfalle.

Das Wohnheim hatte in den Jahren zuvor bereits Betriebsbeiträge der Invalidenversicherung erhalten und erhält seit 1995 weiterhin entsprechende Beiträge. Es hätte auch für das Jahr 1995 die materiellen Voraussetzungen für Betriebsbeiträge erfüllt. Durch den Wegfall des Betriebsbeitrags sind dem Wohnheim Einnahmenausfälle von ca. 1,7 Millionen Franken entstanden, was zur Folge hat, dass noch auf Jahre hinaus der Weiterbestand des Heims nicht gesichert ist. Der Präsident des Stiftungsrates und der Kassier des Wohnheims sehen sich in der Folge möglichen Schadenersatzforderungen wegen Sorgfaltspflichtverletzungen gegenüber.

Der Aufsichtseingebener, der ein Stiftungsratsmitglied als Anwalt vertritt, unterbreitete den Fall der Geschäftsprüfungskommission zur Prüfung, weil ihm das Ergebnis, das in formaljuristischer Hinsicht wohl kaum zu beanstanden sei, vom Gerechtigkeitsgedanken her derart stossend erscheine, dass es gegebenenfalls einer politischen Korrektur bedürfe. Er kritisiert insbesondere den Rechtsstandpunkt des BSV und des EDI, die sich allein auf einen rein formalistischen Aspekt stützten und das Schicksal zahlreicher Heimbewohner ausser Acht lassen würden. Auch die Belastung für die ehrenamtlich tätigen Stiftungsratsmitglieder würde die Grenze des Zumutbaren übersteigen.

Die Geschäftsprüfungskommission stellte auf Grund ihrer Abklärungen fest, dass das BSV die Frist gemäss Artikel 107 Absatz 1 IVV während Jahren sehr weit ausgelegt und regelmässig auch nach Ablauf der Frist Gesuche entgegen genommen und bewilligt hatte, dies auch noch, nachdem das Eidgenössische Versicherungsgericht in einem unveröffentlichten Urteil vom 28. Februar 1991 im Hinblick auf diese Verordnungsnorm festgehalten hatte, es handle sich um eine Verwirkungsfrist. Erst 1995 änderte das BSV seine Praxis und kündigte in einem Rundschreiben an, diese Frist künftig strikte zu handhaben, nachdem es die Institutionen mehrfach auf die Konsequenzen hingewiesen hatte. Dem BSV sind ausser dem Wohnheim Rabenfluh mehrere Härtefälle auf Grund der strikten Handhabung von Artikel 107 Absatz 1 IVV bekannt, doch habe bis heute noch keine Institution oder Organisation deswegen ihr Angebot einstellen müssen. Gemäss Antwort der Vorsteherin des EDI halten praktisch alle der 2700 Institutionen und Organisationen die Frist jeweils ein. Jedoch treffen ca. 10–15 Gesuche pro Jahr verspätet ein.

Auf Grund der Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission stellte sich in Bezug auf Artikel 107 Absatz 1 IVV die Frage, ob die darin festgelegte Verwirkungsfrist mit der strikten Folge, dass bei Nichteinhaltung der Frist der Anspruch auf einen Betriebsbeitrag entfällt, verhältnismässig ist.

Der Stellungnahme des BSV ist zu entnehmen, dass das Amt die Frage der Verhältnismässigkeit der fraglichen Norm nicht speziell überprüfte. Das BSV macht geltend, ohne das Setzen von Verwirkungsfristen sei der quantitative und qualitative Vollzug von derzeit über dreitausend Gesuchen pro Jahr nicht möglich.

Die Verwaltung hat ein legitimes Interesse an einer effizienten und ordnungsgemässen Abwicklung der Gesuche um Betriebsbeiträge aus der Invalidenversicherung. Insofern ist die vorliegende Verwirkungsfrist geeignet, Druck auf die Institutionen auszuüben, ihre Gesuche rechtzeitig einzureichen. Hingegen sind den Stellungnahmen und Entscheiden des EDI und des BSV keine sachlichen Argumente zu entnehmen, welche die Setzung einer in Einzelfällen derart folgenschweren, strikten Verwirkungsfrist als unbedingt erforderlich oder auch nur als geboten erscheinen lassen. Dies gilt insbesondere in Fällen, wo die Voraussetzungen der Beitragsgewährung bereits gegeben sind und nicht mehr geprüft werden müssen. Gerade die frühere large Praxis des BSV und die erst lange nach dem Leitentscheid des EVG im Jahre 1991 eingeleitete Praxisänderung zeigen, dass die Behandlung von verspätet eingereichten Gesuchen nicht zu derart grossen Erschwernissen führen kann, dass die Verankerung einer strikten Verwirkungsfrist geboten ist. Ein Vorschlag des BSV für eine abgestufte Verwirkungsfrist, der verwaltungsintern allerdings nicht weiterverfolgt wurde, zeigt, dass es möglich ist, mit einem milderem Mittel die gewünschte Disziplinierung der Institutionen zu erreichen. Wägt man das Interesse des BSV an der fristgerechten Einreichung der Gesuche gegen das Interesse am gesicherten Fortbestand von Institutionen, die eine anerkannte und sozialpolitisch bedeutende Aufgabe im öffentlichen Interesse erfüllen, ab, so kann sicher nicht von einem überwiegenden öffentlichen Interesse an einer strikten Verwirkungsfrist gesprochen werden. Jedenfalls darf eine blossе Fristversäumnis nicht dazu führen, dass eine Institution, welche die Beitragsvoraussetzungen erfüllt und im Übrigen ordnungsgemäss arbeitet, in ihrer Existenz bedroht wird und die Gefahr besteht, dass behinderte Menschen schwerwiegenden Nachteilen ausgesetzt sind.

Der Entscheid über allfällige Massnahmen zur Sicherung der Existenz des Wohnheims Rabenfluh und zur Milderung der Folgen der Beitragsverwirkung fallen in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates. Die Geschäftsprüfungskommission kann ihm aus Gründen der Gewaltenteilung keine Weisungen erteilen. Sie erwartet jedoch von den zuständigen Behörden, dass sie alle Möglichkeiten, allenfalls in Zusammenarbeit mit dem Kanton Schaffhausen, ausschöpfen, die ihnen zur Verfügung stehen.

Grundsätzlich hat die Geschäftsprüfungskommission Verständnis für das Anliegen der Verwaltung, dass Fristen – auch in der Sozialversicherung – einzuhalten sind. Sie gelangte jedoch zum Schluss, dass die Verwirkungsfrist in Artikel 107 Absatz 1 der IVV eine unverhältnismässig strenge Rechtsfolge hat. Den berechtigten Bedürfnissen der Verwaltung nach einem beförderlichen Ablauf des Bewilligungsverfahren muss mit weniger einschneidenden Massnahmen Rechnung getragen werden. Die Geschäftsprüfungskommission empfahl deshalb dem Bundesrat, die IVV in dem Sinne zu ändern, dass die Nichteinhaltung der Frist zur Einreichung von Gesuchen um Betriebsbeiträge aus der Invalidenversicherung zwar eine Sanktion der säumigen

Institutionen nach sich zieht, jedoch nicht zum Vornherein die absolute Verwirkung des Anspruchs zur Folge hat.

9.2 Transport abgebrannter Brennelemente

Die Transporte abgebrannter Brennelemente von den schweizerischen Kernkraftwerken zu den Wiederaufbereitungsanlagen in Frankreich und England wurden im Mai 1998 wegen aufgetretenen Kontaminationen gestoppt. Die GPK-N hat den Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bereits am 8. Mai 1998 um Auskünfte über die Ereignisse und die Massnahmen des Departements ersucht. Die Grüne Fraktion verlangte damals in einer Initiative die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Überwachung und Kontrolle der Atomenergie. Dieser Initiative wurde keine Folge gegeben.

Auf Grund erster Abklärungen stellte die GPK-N im Dezember 1998 fest, dass die Ereignisse weit gehend abgeklärt wurden. Die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) hat die Ursachen der aufgetretenen Kontaminationen untersucht und im März 1999 Massnahmen in technischer und organisatorischer Hinsicht sowie ergänzende radiologische Massnahmen gefordert. Ab August 1999 sind die Transporte abgebrannter Brennelemente unter den neuen Bedingungen wieder bewilligt und durchgeführt worden.

Die GPK-N hat auch im Berichtsjahr die Umsetzung der vom UVEK und der HSK angeordneten Massnahmen verfolgt. Sie hat einen Lagebericht des Vorstehers UVEK vom 14. Dezember 1999 zur Kenntnis genommen. Vorgängig hat die Subkommission EDI/UVEK Vertreter des Generalsekretariats UVEK, des Bundesamts für Energie sowie der HSK angehört.

Die Kommission hat folgende hauptsächlichen Feststellungen gemacht:

- Zur Abklärung der möglichen Ursachen der radioaktiven Verunreinigungen von Bahnwagen und Behältern wurde eine internationale Expertengruppe tätig, die ihren Bericht im November 1998 mit Empfehlungen für die bessere Sauberhaltung von Transportbehältern veröffentlichte. In der Schweiz wurden weitere Untersuchungen von der HSK und Kernkraftwerkbetreibern durchgeführt. Insbesondere wurden auch Ganzkörpermessungen an 151 Bahnmitarbeitern durchgeführt.
- Die Untersuchungen zeigten, dass für die Bahnmitarbeiter und die Umwelt durch die Kontaminationen keine Gefährdung bestand. Die Kontaminationen befanden sich im Innern der Bahnbehälter und traten nicht nach aussen. Allerdings gab es während 10 Jahren regelmässige Überschreitungen von Grenzwerten, ohne dass eine Meldung an die HSK erfolgte. Dies auf Grund von Mängeln in der gegenseitigen Information der an den Transporten beteiligten Unternehmen (Versender, Spediteure, Beförderer und Empfänger). Diese Unternehmen hatten bisher ungenügende Vorschriften für die Qualitätssicherung. Vor allem aber fehlte eine Meldepflicht für solche Grenzwertüberschreitungen an die zuständigen Behörden. Ausserdem waren Behördenvertreter, die informell von den Grenzwertüberschreitungen erfuhren, der irrigen Meinung, es handle sich um Richtwertüberschreitungen gemäss

Strahlenschutzrecht und nicht um Grenzwertüberschreitungen gemäss Transportrecht.

- Zur Behebung der Mängel wurden technische, organisatorische und radiologische Massnahmen getroffen. In technischer Hinsicht werden bessere Reinigungsmassnahmen der Behälter verlangt. Zudem wurden vermehrte Kontrollen angeordnet. Organisatorisch werden bessere Qualitätssysteme der Unternehmen verlangt, die an den Transporten beteiligt sind. Zudem wurde eine Meldepflicht für Grenzwertüberschreitungen eingeführt. Radiologisch wurde beim betroffenen Personal während eines Jahres die externe Strahlenexposition erfasst. Zudem werden regelmässige Ganzkörpermessungen durchgeführt. Die Transporte werden durch Strahlenschutzfachleute begleitet.
- Auch die HSK selbst wurde durch eine internationale Expertengruppe überprüft und beurteilt. Ein umfangreicher Bericht vom Dezember 1998 kommt zum Schluss, dass die HSK ihre Aufgaben erfüllen kann. Handlungsbedarf sieht die Expertengruppe in den Bereichen Unabhängigkeit der HSK, Qualitätsmanagement, Inspektion und Aufsicht über die Transporte. Die HSK hat der Geschäftsprüfungskommission ausführlich dargelegt, welche Massnahmen sie einleiten wird.
- Die technische Sicherheitsaufsicht in den Bereichen Verkehr, Energie und Umwelt wird derzeit reorganisiert. Das Kompetenzzentrum, das «Schweizerisches Institut für technische Sicherheit» heissen soll, umfasst die Aufgabengebiete des UVEK und wird die Anwendung einer risikogerechten Sicherheitsphilosophie sicherstellen.

Die HSK hat im Oktober 2000, ein Jahr nach der Wiederaufnahme der Transporte, in einer Zwischenbilanz über die gemachten Erfahrungen berichtet. Die zufriedenstellenden Ergebnisse zeigen, dass die Massnahmen greifen. Die bisherigen Resultate entsprechen den Erwartungen. Weil es auf das Zusammenspiel der verschiedenen Massnahmen ankommt, wird in Zukunft im Sinne einer Abwägung von Nutzen und Aufwand lediglich auf zwei Massnahmen verzichtet. Die HSK ist in der Zwischenbilanz zum Schluss gelangt, dass die Sorgfalt bei der Durchführung der Transporte abgebrannter Brennelemente nicht nachlassen darf. Die bisher erzielten guten Ergebnisse müssen bei den weiteren Transporten noch bestätigt werden. Es müssen noch viele Erfahrungen gesammelt werden, bevor eine weitere Aufhebung oder Lockerung gewisser Massnahmen begründet erfolgen kann. Die HSK wird zu gegebener Zeit eine erneute Analyse vornehmen.

Auf Grund der erhaltenen Informationen besteht für die GPK-N zurzeit kein Anlass für weitere Abklärungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht. Sie wird die weitere Entwicklung jedoch mit Interesse weiterverfolgen.

9.3 Kündigung des Luftfahrtabkommens durch Deutschland

Am 9. Juni 2000 beantragte die Schweizerische Volkspartei (SVP) beim Büro des Nationalrats, die GPK-N sei mit einer Untersuchung zum Verhalten des Bundesrats auf die Kündigung der Verwaltungsvereinbarung vom 17. September 1984 bezüg-

lich Flughafen Zürich durch Deutschland zu beauftragen. Darin sind die An- und Abflugsverfahren zum und vom Flughafen Zürich geregelt, die über deutschem Hoheitsgebiet erfolgen. Gemäss Antrag der SVP sollte die GPK-N im Wesentlichen untersuchen, ob der Bundesrat und der Vorsteher des UVEK vor der Abstimmung vom 21. Mai 2000 über die bilateralen Verträge von der Absicht der deutschen Behörden unterrichtet worden waren. Ausserdem wollte die SVP wissen, welche Massnahmen getroffen wurden, um sie von dieser Absicht abzubringen, und warum nicht vor der Abstimmung vom 21. Mai über diese Angelegenheit informiert worden sei.

Das Büro des Nationalrats überwies den SVP-Antrag der Geschäftsprüfungskommission. Diese prüfte ihn am 27. Juni 2000 und beschloss mit 14 gegen 6 Stimmen, nicht darauf einzutreten. Sie meinte, der Vorsteher des UVEK habe in der Fragestunde des Nationalrats vom 13. Juni 2000 alle einschlägigen Auskünfte gegeben (00.5085, 00.5087 und 00.5095), womit dem Anliegen der SVP entsprochen worden sei. Der Vorsteher des UVEK teilte mit, er habe anlässlich eines informellen Treffens mit dem deutschen Verkehrsminister am 20. April 2000 von der Absicht Deutschlands erfahren, die mit der Schweiz vereinbarte Regelung aufzukündigen. An der Pressekonferenz nach diesem Treffen wurde mitgeteilt, es sei in dieser Frage nicht zu einer Einigung gekommen. Die Kommission stellte fest, dass damit sehr wohl vor der Abstimmung über die bilateralen Verträge informiert wurde.

Der Vorsteher des UVEK sieht keinen Zusammenhang zwischen dieser Angelegenheit und den bilateralen Abkommen. Mit der Kündigung der fraglichen Regelung habe Deutschland von seinem Recht Gebrauch gemacht.

Der Bundesrat bekräftigte am 25. September 2000 diese Haltung in seiner Antwort auf eine einfache Anfrage zum gleichen Thema (00.1067).

Das Thema beschäftigt die Kommission jedoch unabhängig vom Antrag der SVP. Sie erachtet es als unerlässlich, dass für den Flughafen Zürich eine Lösung gefunden wird, welche den jetzigen Betrieb gewährleistet. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass seit dem Herbst 1998 zwischen der Schweiz und Deutschland Verhandlungen auf technischer Ebene im Gang sind, die zu einem Staatsvertrag führen sollen. Anlässlich des Dienststellenbesuchs einer Subkommission beim Bundesamt für Zivilluftfahrt am 15. Februar 2001 nahm sie die Gelegenheit wahr, sich über die neueste Entwicklung informieren zu lassen. Als sie den Geschäftsbericht 2000 des Bundesrats prüfte, unterhielt sie sich zudem mit dem Vorsteher des UVEK über die Ergebnisse seines Gesprächs vom 23. April 2001 mit dem deutschen Verkehrsminister in Berlin. Der Vorsteher UVEK beurteilt das Verhandlungsergebnis im Lichte der 25-jährigen Entwicklung dieses Dossiers als bestmögliches für die Schweiz. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass Deutschland bereits vor vielen Jahren kein weiteres Verkehrswachstum mehr dulden wollte. Die Chancen, im Falle eines Rechtsstreites ein gutes bzw. besseres Resultat zu erzielen, wurden als minimal eingestuft. Es ist rechtlich umstritten, ob die An- und Abflüge unter die im Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Chicago-Abkommen; SR 0.748.0) bzw. in der Vereinbarung vom 7. Dezember 1944 über den Transit internationaler Luftverkehrslinien (Transitabkommen; SR 0.748.111.2) vereinbarten Überflugsrechte fallen. Auch die Tatsache, dass es keine Präjudizien gibt, mahnte zur vorsichtigen Beurteilung der Erfolgsaussichten in einem Rechtsverfahren. Ausserdem sind in Europa keine anderen grossen Flughäfen bekannt, bei denen die teil-

weise Abwicklung in fremdem Luftraum stattfindet. Ausnahmen bilden lediglich Genf, Zürich und der Sonderfall des binationalen Flughafens Basel-Mulhouse.

Diese Gründe waren u.a. massgebend für den Entscheid, den Rechtsweg nur zu beschreiten, wenn Deutschland seine Forderungen nicht soweit korrigieren würde, dass Lösungen für den weiteren Betrieb des Flughafens Zürich als Hub möglich bleiben. Mit der jetzigen Einigung ist dies aber der Fall. Ein weiteres Wachstum des Flughafens Zürich kann aufgefangen werden, alternative Betriebskonzepte sind möglich. Auch mit der Luftwaffe lässt diese Lösung Spielraum zur Koordination.

Der Vorsteher UVEK betonte schliesslich gegenüber den Geschäftsprüfungskommissionen, dass die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind. Im April wurden mit dem Verkehrsminister lediglich die Eckwerte festgehalten. Es bleiben aber noch zahlreiche wichtige Fragen zu klären. Das jetzige Ergebnis muss dabei auf jeden Fall vor weiteren Ansprüchen bewahrt werden, wie sie in Deutschland derzeit immer lauter werden. Bundesrat und Parlament werden noch Gelegenheit haben, sich zum Verhandlungsergebnis zu äussern und allenfalls weitere Massnahmen zu beschliessen.

9.4 Rolle des Bundes im Rahmen der Nutzungsplanung

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat sich im Zusammenhang mit dem Fall Ulmberg vertieft mit der Rolle auseinander gesetzt, die der Bund im Rahmen der Nutzungsplanung wahrnimmt. Die Subkommission EDI/UVEK hat umfangreiche Akten studiert, am 8. Januar 2001 Vertreter des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) angehört und bei 6 Kantonen eine schriftliche Umfrage durchgeführt. Sie fragte insbesondere nach dem Einbezug des ARE in kantonale Verfahren sowie nach der Aufsichts- und Interventionspraxis des ARE.

Zum Sachverhalt im Fall Ulmberg: Im Dezember 1996 kaufte der deutsche Staatsangehörige H. eine Villa auf dem Ulmberg in der Gemeinde Ermatingen im Kanton Thurgau. H. wollte die Villa umbauen und daneben Wohnhäuser errichten. Bei der Villa handelte es sich um ein geschütztes Einzelobjekt, das in der Landwirtschaftszone und in einem nationalen Schutzgebiet liegt. Im August 1999 wurde die Zonenplanänderung öffentlich aufgelegt. Der World Wildlife Found WWF erhob Einsprache gegen die geplante Umzonung, zog jedoch die Einsprache auf Grund eines Vergleichs mit H. zurück. H. versprach 360 000 Franken für die Unterstützung von Naturschutzprojekten im Kanton Thurgau. Diese Zahlung geriet unter heftigen Beschuss und wurde auch von der thurgauischen Regierung nach einem Vorstoss im Grossen Rat kritisiert. Die Gemeinde Ermatingen hiess die Zonenplanänderung an der Gemeindeversammlung im November 1999 mit 118 zu 78 Stimmen gut. Das Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau genehmigte im Januar 2000 die Zonenplanänderung. Der Fall Ulmberg zog seine Kreise bis nach Bern. Das damalige Bundesamt für Raumplanung (seit Juni 2000 nunmehr Bundesamt für Raumentwicklung) schaltete sich auf Grund einer Intervention seitens von Privatpersonen ein, verlangte die Akten und nahm am 3. Februar 2000 einen Augenschein vor Ort vor. Auf Grund einer rechtlichen und sachlichen Beurteilung sah sich das Bundesamt nicht veranlasst, ein Rechtsmittel zu ergreifen bzw. kraft Aufsichtsrecht die Umzonung zu beanstanden.

Betreffend den Fall Ulmberg machte die Geschäftsprüfungskommission folgende Feststellungen:

- Gemäss Bundesrat (vgl. Antwort auf die Interpellation Baumann vom 6.10.2000, 00.3573) ist der Fall Ulmberg ein Grenzfall, bei dem man über einzelne Fragen rechtlicher Art geteilter Meinung sein kann. Was die Planungsfragen angeht, beurteilt der heutige Direktor des ARE die Angelegenheit nicht als gute planerische Lösung. Diesbezüglich herrschen offenbar innerhalb des ARE unterschiedliche Auffassungen.
- Aus Sicht des Bundes war damals rechtlich umstritten, ob es eine Interventionsmöglichkeit des Bundes im innerkantonalen Verfahren gibt. In der Zwischenzeit weiss das ARE auf Grund eines Bundesgerichtsurteils vom November 2000, dass keine solche Interventionsmöglichkeit besteht. Damit ist auch der Fall Ulmberg auf Bundesebene als juristisch abgeschlossen zu betrachten.
- Der Augenschein des damaligen Bundesamtes für Raumplanung vor Ort ist angesichts der beschränkten Interventionsmöglichkeiten des Bundes als heikel zu beurteilen. Es besteht die Gefahr, dass das Amt instrumentalisiert wird.
- Bei der Beurteilung der Umzonung hat das damalige Bundesamt für Raumplanung vorwiegend rechtlich argumentiert und zur Planungsfrage nicht im eigentlichen Sinne Stellung bezogen.
- Beim Fall Ulmberg hat das finanzielle und politische Element eine wichtige Rolle gespielt. Es ist allgemein bekannt, dass das Steuerargument bei Einzonungen eine Rolle spielt. Auch die Umstände, die zur Niederlassungsbewilligung von H. geführt haben, werfen Fragen auf, die heute auf Grund der Vernichtung aller Akten nicht mehr überprüft werden können.
- Es besteht die Gefahr, dass durch einen Fall wie Ulmberg Präjudizien geschaffen werden. Nach Ansicht des ARE wurde kein Präjudiz geschaffen. Der Fall Ulmberg könne auf eine gewisse Art als unglücklich bezeichnet werden. Es sei aber in der Schweiz wahrscheinlich nicht der einzige Planungsfall, der als umstritten gelten könne.

Als Feststellungen allgemeiner Natur zum Bereich Raumplanung können festgehalten werden:

- Das Raumplanungsgesetz ist ein Rahmenerlass und lässt viele Fragen offen. Die rechtlichen Möglichkeiten der Intervention des Bundes in kantonale und kommunale Planungsverfahren sind äusserst beschränkt. Die Kantone und Gemeinden verfügen von Bundesverfassung und Gesetzes wegen über eine grosse Autonomie in Sachen Raumplanung. Der Bund hat diese Kompetenzordnung bisher respektiert und nur in sehr begrenzten Fällen interveniert. Von der Behördenbeschwerde im Sinne von Artikel 34 des Raumplanungsgesetzes (RPG) wurde nur selten Gebrauch gemacht (seit 1990 ca. 26 Mal).
- Die Nutzungsplanung ist Sache der Kantone und Gemeinden. Im Rahmen der Nutzungsplanung wird das Bundesamt für Raumentwicklung weder informiert noch einbezogen. Die Umfrage bei einigen Kantonen und die Aussprache mit dem ARE haben bestätigt, dass diesbezüglich in der Regel keine Kontakte zwischen Bund und Kantonen bestehen. Allenfalls wird das Bun-

desamt durch Privatpersonen auf gewisse Umstände einer Umzonung hingewiesen.

- Bei der Nutzungsplanung ist nur eine mittelbare Einflussnahme des Bundes möglich, indem sich die Nutzungsplanung an den vom Richtplan festgesetzten Rahmen halten muss. Die kantonalen Richtpläne werden vom Bundesrat genehmigt und alle 10 Jahre revidiert. Zurzeit sind damit die Richtpläne wieder in Revision. Heute werden gemäss ARE bessere Richtpläne erstellt. In den Anfängen waren diese offensichtlich ungenügend.
- Je nach der Qualität und der Art der Richtplanung erfährt das Bundesamt für Raumentwicklung mehr oder weniger über die Probleme der kantonalen Planung. Im Grenzfall liefern die Richtpläne praktisch keine Informationen. In Zukunft will das ARE einer diesbezüglichen uneinheitlichen Praxis durch Indikatoren entgegenwirken und damit für eine Art «Standard» in der Richtplanung sorgen. Es stellt sich aber die Frage, was geschieht, wenn der politische Wille fehlt, den kantonalen Richtplan umzusetzen.
- Die Umsetzung des Raumplanungsrechts ist je nach Kanton unterschiedlich. Es gibt zentralistische Kantone, die die Genehmigung der Nutzungspläne streng handhaben. In anderen Kantonen ist die Gemeindeautonomie etwas grösser. Nach Ansicht des ARE muss man sich auch bewusst sein, dass auf Grund der heutigen Kompetenzordnung die Erfordernisse einer «guten» Raumplanung nicht zwingend berücksichtigt werden.
- Nach Ansicht des ARE fehlt in der Schweiz eine Ausbildung in der Raumplanung.
- Raumplanung hat etwas mit Politik zu tun. Die Entscheide, die getroffen werden, sind politische Entscheide auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene.
- Auf Bundesebene gab es in letzter Zeit verschiedene Bestrebungen, um die Koordinationsfunktion des Bundes zu verstärken. Zu erwähnen ist das (erste) Realisierungsprogramm vom November 1987, mit dem der Bundesrat verschiedene Massnahmen vorgeschlagen hat, um die Voraussetzungen für eine bessere Erfüllung des Planungs- und Koordinationsauftrags zu schaffen. Im zweiten Realisierungsprogramm 1996–1999² wurde über den Vollzug der Massnahmen informiert und die Raumordnungspolitik der nächsten vier Jahre skizziert. Dasselbe geschieht derzeit mit dem Realisierungsprogramm 2000–2003³, welches in der Frühjahrssession 2001 beraten wurde. Auch der verbesserten Koordination sollte der Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz vom 22. Mai 1996⁴ dienen. Damit schuf sich der Bund einen strategischen Orientierungsrahmen.

² Vgl. Bericht des Bundesrates vom 22. Mai 1996 (BBl **1996** III 627) sowie Verhandlungen des Ständerates vom 13. März 1997 (AB SR **221**) und des Nationalrates vom 30. September 1997 (AB NR **1823**)

³ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 2. Oktober 2000: Bericht über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 2000–2003 (BBl **2000** 5292)

⁴ Vgl. Bericht des Bundesrates in: BBl **1996** III 556 sowie die Verhandlungen des Ständerates vom 13. März 1997 (AB SR **221**) und des Nationalrates vom 30. September 1997 (AB NR **1823**)

Schlussfolgernd stellt die Kommission fest, dass der Fall Ulmberg auf Bundesebene als juristisch abgeschlossen betrachtet werden kann. Die übrigen Fragen lassen sich teilweise auf die heute geltende Kompetenzordnung und den Föderalismus in der Raumplanung zurückführen. Es stellt sich aber durchaus die Frage, ob der Bund innerhalb der geltenden Kompetenzordnung bereits alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination ausgeschöpft hat. Die Abklärungen der GPK-N und die verschiedenen Realisierungsprogramme deuten darauf hin, dass dies nicht der Fall ist. Nach Ansicht der Kommission sind in Zukunft vermehrte Anstrengungen des Bundes notwendig, um den Koordinationsauftrag in der Raumplanung gemäss Artikel 75 Absatz 2 der Bundesverfassung zu erfüllen.

Diese Feststellungen und Schlussfolgerungen hat die GPK-N dem Vorsteher des UVEK mit Schreiben vom 30. März 2001 mitgeteilt.

9.5 Kommunikationsstrategie des Bundesrates bei den Reformen der Bahn und der Post

Die GPK-S hat im Rahmen der Prüfung der Aufsichtstätigkeit des Bundesrates im Jahr 2000 über die drei Unternehmen Swisscom, Post und SBB festgestellt, dass in Bezug auf die Bahnreform sowie die Postreform in Teilen der Bevölkerung der Eindruck entstanden ist, die Reformen führten zu einer Entsolidarisierung (Lohndumping, Zentralisierung von Arbeitsplätzen usw.) und zur Zerstörung von nationalen Symbolen. Die Kommission hatte den Eindruck, dass es dem Bundesrat nicht ausreichend gelungen ist, eine Kommunikationsstrategie zu entwickeln, die die Hintergründe und die Notwendigkeit der Reformen verständlich macht.

Nach Meinung der GPK-S ist es für den Zusammenhalt des Landes wichtig, der Bevölkerung verständlich zu machen, warum die Reformen aus übergeordneten Gründen sinnvoll und erforderlich waren und dass ihre Ziele bisher im Wesentlichen erreicht wurden. Sie hat deshalb dem Bundesrat am 26. Mai 2000 empfohlen, geeignete Massnahmen zu treffen, um der Bevölkerung Nutzen und Implikationen der Reformen von Bahn und Post verständlich zu machen.

Der Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat am 14. Juni 2000 im Namen des Bundesrates auf die Empfehlung der GPK-S geantwortet. Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass die Ziele und der konkrete Inhalt von Bahn- und Postreform in der Öffentlichkeit nur ungenügend bekannt sind. Der Bundesrat hat deshalb die Empfehlung gerne aufgenommen.

Das UVEK hat der GPK-S im November 2000 einen Entwurf einer Kommunikationsstrategie zugestellt, die weiter zu konkretisieren ist. Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen ist ab Februar 2001 vorgesehen.

Die Strategie bezweckt, das Verständnis zu fördern, dass die Reformen im Service Public (Bahn, Post, Swisscom) eine Voraussetzung sind, um einen flächendeckenden, volkswirtschaftlich sinnvollen, effizienten und finanzierbaren Service Public in einem veränderten Umfeld zu gewährleisten. Wichtig ist auch die Botschaft, dass der Bund über die strategischen Ziele führt (z.B. Eigenwirtschaftlichkeit, sozialverträgliche Arbeitsplatzpolitik). Wie die strategischen Ziele erreicht werden, liegt bei den Unternehmen. Vermittelt werden soll ferner, dass die Reformen den Abschluss

Skeptisch ist die GPK-S betreffend die Zielgruppe der Kommunikationsstrategie. Das UVEK will sich nämlich auf folgende Zielgruppen konzentrieren: Parlamentarier, Medienschaffende, Regierungen der Kantone und Städte, Opinion Leaders aus Wirtschaft und Verwaltungen, Verbände, Parteien, Bildungsbereich. Damit ist nach Ansicht der GPK-S noch nicht gewährleistet, dass jener Teil der Bevölkerung erreicht wird, welcher die Reformen nicht versteht. Ausserdem kommt durch den Abbau des Poststellennetzes eine neue Dimension hinzu, die den Kommunikationsbedarf noch erheblich vergrössert.

10 Sicherheitspolitik, Staatsschutz

10.1 Pilotenaustausch mit dem Ausland

Im Laufe des Jahrs 2000 beschloss die Delegation, die Frage von Einsätzen schweizerischer Militärpiloten im Ausland erneut zu prüfen. Sie wollte dabei untersuchen, inwieweit das VBS den Empfehlungen des Berichts von 1993 nachgekommen war. Weiter sollte gewährleistet werden, dass die Schweiz auf militärischem Gebiet nicht mit Staaten zusammenarbeitet, die bezüglich Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik Probleme aufwerfen könnten.

Formal werden diese Abkommen für eine unbefristete Dauer abgeschlossen; sie können im gegenseitigen schriftlichen Einverständnis zwischen der Schweiz und

dem jeweiligen Partnerstaat geändert werden. Sie können auch durch die beiden Vertragsparteien gemeinsam oder, mit Vorankündigung, durch eine der Parteien gekündigt werden. Inhalt und Gegenstand der Abkommen variieren von Fall zu Fall; sie betreffen in erster Linie die technische Ausbildung und das Training sowie die Mitwirkung an gemeinsamen Übungen und am Informationsaustausch.

Die Ausbildung der Luftwaffe im Ausland erlaubt ihr den Zugang zu Ausbildungs- und Schiessgeländen, die in der Schweiz in dieser Qualität und Grösse nicht existieren. Zudem sind Nachtflüge, Flüge mit Überschallgeschwindigkeit und bei mittlerer bzw. niedriger Flughöhe im Ausland weniger stark eingeschränkt. Die Beteiligung an gemeinsamen Übungen mit ausländischen Luftstreitkräften ermöglicht es den Schweizer Besatzungen, die Luftbekämpfung unterschiedlicher Flugzeug- und Waffentypen zu trainieren. Schliesslich lassen sich dadurch Schwächen der Pilotenausbildung, Lücken in der materiellen Bereitschaft und die Interoperabilität der schweizerischen Luftwaffe ermitteln. Diese Fähigkeit, mit anderen Streitkräften zusammenzuarbeiten, spielt vor allem bei gemeinsamen Einsätzen eine Schlüsselrolle.

Die Delegation bezeichnet im Schlussbericht vom 15. September 2000 (BBI 2001 116), die Auslandtrainings der schweizerischen Luftwaffe als zweckmässig. Sie entsprächen einem Ausbildungsbedarf und der Entwicklung der europäischen Sicherheitsstruktur. Alle Auslandeinsätze beruhen auf Entscheidungen politischer Behörden (Bundesrat, Vorsteher des VBS). Sie beschränken sich auf die Ausbildung in Friedenszeiten und dienen keineswegs dem Ziel, einem ausländischen Staat militärischen Beistand oder Unterstützung zu gewähren. Hinsichtlich Neutralitätspolitik stellen sie also kein Problem dar. Nach Ansicht der Delegation lassen sich die Austausche mit den aussenpolitischen Grundsätzen des Bundesrats und des Parlaments durchaus vereinbaren. Die schweizerische Luftwaffe arbeitet in der Tat nur mit demokratischen Staaten zusammen, welche die Menschenrechte und die Grundfreiheiten im eigenen Land beachten.

Die Delegation ist auch der Auffassung, das VBS habe die Konsequenzen aus der im Bericht von 1993 formulierten Kritik gezogen. Die Bewilligungsverfahren für Austausche von Angehörigen der Armee mit dem Ausland wurden verschärft. Durch den Ausbau der Strukturen und der Mittel des Generalsekretariats verstärkte das Departement zudem die politische Kontrolle über die Armee. Es wäre darum heute kaum denkbar, dass der schweizerische Luftwaffenchef wie in den Achtzigerjahren Pilotenaustausche mit dem Ausland ohne Wissen des Departementsvorstehers und des Bundesrats durchführt.

10.2 Aufklärungsdrohnensysteme 95

Im Rahmen des Rüstungsprogramms 1995 genehmigte das Parlament einen Kredit von 350 Millionen Franken für den Kauf von 28 Aufklärungsdrohnen (ADS 95). Es handelt sich dabei um kleine, unbemannte Flugzeuge, die vom Boden aus ferngesteuert werden und Tag- und Nachtbilder einer Einsatzzone übermitteln können.

Im Frühjahr 2000 erkundigte sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates anlässlich eines Besuchs der Subkommission EDA/VBS bei der Gruppe Rüstung nach dem Stand des Projekts. Der Subkommission wurde mitgeteilt, die Einführung der Drohnen werden wegen Fehlern in der Software und Mängeln in den

Gebrauchsanweisungen eine grosse Verspätung erfahren. Sie stellte ausserdem fest, dass das Übermittlungssystem der Drohnen nicht mit der dritten Generation von Mobiltelefonen vereinbar ist. Ab 2002 wird die UMTS-Norm (Universal Mobile Telecommunications System) in der Schweiz teilweise dieselben Frequenzen beanspruchen. Das Drohnensystem wird entsprechend mit Kosten zwischen 40 und 80 Millionen Franken abgeändert werden müssen.

Die Kommission bat den Bundesrat, ihr nähere Auskünfte über die Angelegenheit und über die Finanzierung der notwendigen Änderungen zu geben.

Der Bundesrat erklärte in seinem Bericht an die Kommission, dass es zum Zeitpunkt der Lancierung des Drohnenprojekts in den dafür vorgesehenen Frequenzbereichen noch keine zivilen Kommunikationssysteme gab. Die zivile Telekommunikation entwickelte sich danach aber äusserst schnell, sowohl mengenmässig (Zahl der Abonnenten usw.) als auch in technischer Hinsicht (Leistungssteigerung, Miniaturisierung usw.). Die internationalen Parameter für neue zivile Telefoniesysteme wurden im Jahre 1992 an einer internationalen Konferenz (World Administrative Radio Conference, WARC-92) festgelegt, an der auch Vertreter der Bundesverwaltung teilnahmen. Damals merkte man, dass die künftigen UMTS-Frequenzbänder sich mit denjenigen der Drohnen überschneiden würden. Im Jahre 1994 warnte das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) das VBS davor, das Drohnensystem zu beschaffen und dafür den fraglichen Frequenzbereich vorzusehen. Danach trafen BAKOM und VBS eine Vereinbarung für die Nutzung der Frequenzen durch die Systeme ADS 95 und UMTS. Bei den Drohnen waren die technischen Parameter damals zwar alle bekannt, aber das BAKOM verfügte noch nicht über alle erforderlichen UMTS-Daten, ausser was die Frequenzbänder anbelangt. Erst 1997/1998 waren diesbezüglich verlässliche und vollständige Angaben vorhanden. Auf Grund dieser Informationen führten BAKOM und VBS Versuche durch, aus denen hervorging, dass sich die beiden Systeme in der Schweiz grossflächig zu stören drohten. Als diese definitiven Resultate vorlagen (Ende 1998, d.h. sechs Jahre nach WARC-92 und drei Jahre nach dem Parlamentsbeschluss), war die Produktion der Drohnen praktisch abgeschlossen.

Die finanziellen Auswirkungen der Frequenzänderung für ADS 95 werden dem VBS-Budget belastet.

Wie der Bundesrat stellt die Kommission fest, dass das VBS, trotz der Warnungen des BAKOM, in eigener Verantwortung das Drohnensystem mit einem Frequenzbereich beibehielt, von dem es wusste, dass es einem andern Zweck zugeordnet war. Die Kommission meint, das VBS habe die Situation falsch eingeschätzt und das Parlament hätte früher über die Probleme in Kenntnis gesetzt werden müssen. Aus diesem Fehler ergeben sich beträchtliche Anpassungskosten zu Lasten des Bundesbudgets. Interessant mag hier die Feststellung sein, dass es in andern Ländern (insbesondere Frankreich) die privaten Operateure waren, die über die Umlagerung der militärischen Frequenzen verhandelten und sie auch finanzierten, um die Einführung der UMTS-Norm zu ermöglichen.

Das Problem könnte sich nach Ansicht der Kommission erneut stellen. In den nächsten Jahren dürfte infolge der Globalisierung und der Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts die Nachfrage an neuen Frequenzen steigen. Der Bundesrat muss deshalb Massnahmen treffen, damit die Armee zur Erfüllung ihres Auftrags über genügend Frequenzen verfügt.

Die Geschäftsprüfungskommissionen sind ganz allgemein der Ansicht, der Bundesrat sollte bei der Privatisierung oder der Konzessionsvergabe für bestimmte Aktivitäten die möglichen Auswirkungen auf die Sicherheit des Landes besser bedenken. Das zeigte auch der von der Swisscom getätigte Verkauf von Anlagen, die für die Landesverteidigung eine bedeutende Rolle spielen.

Auch das Parlament muss sich bei der Beratung von Gesetzesvorlagen solcher Probleme bewusst sein. Die Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen richteten am 6. März 2001 ein entsprechendes Schreiben an die Sicherheitspolitische Kommission (SiK).

10.3 Nachrichtendienste

Gemäss Artikel 47^{quinquies} GVG gehört die parlamentarische Aufsicht über die Nachrichtendienste zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungsdelegation.

Im vergangenen Jahr verfolgte die Delegation mit Aufmerksamkeit die Neuausrichtung der Nachrichtendienste im VBS, die unter anderem auf Grund ihres Berichts vom 12. November 1999 über die Rolle der schweizerischen Nachrichtendienste bei den Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika (BBl 2000 563) und ihres Berichts vom 24. November 1999 zur «Bellasi-Affäre» (BBl 2000 586) an die Hand genommen wurde.

Am 4. Dezember 2000 beschloss der Bundesrat, die Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs aufzulösen. Seit dem 1. Januar 2001 ist der strategische Nachrichtendienst (SND) direkt einer zivilen Behörde unterstellt, nämlich dem Generalsekretär des VBS. Dem militärischen Nachrichtendienst (MND), der beim Generalstab verblieb, obliegen operative und taktische Fragen. Der Nachrichtendienst der Luftwaffe (LWND) schliesslich, der weiterhin der Luftwaffe angehört, leitet die nachrichtendienstlichen Aktivitäten auf operativer, taktischer und technischer Ebene im Hinblick auf den Einsatz der Luftwaffe.

Der Bundesrat hat sich auch entschieden, nach und nach die Armeestabteile der Untergruppe Nachrichtendienste aufzuheben und dabei das Know-how von wehrpflichtigen Milizangehörigen zu erhalten. Schliesslich ordnete er an, die regelmässigen Kontakte der Nachrichtendienste mit dem Ausland bedürften künftig einer Genehmigung der Regierung. Die Verordnung vom 4. Dezember 1995 über den Nachrichtendienst wurde aufgehoben und durch die Verordnung vom 4. Dezember 2000 über den Nachrichtendienst (SR 510.291) ersetzt.

Die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen entsprechen im Wesentlichen den in den oben genannten Berichten von der Delegation gemachten Empfehlungen. Diese verfolgte die Reorganisation der Dienste genau und unterhielt sich auch mit den neuen Chefs des SND und des MND sowie mit dem Chef des LWND. Dabei wurde ihr mitgeteilt, die neue Organisation habe zwar ihre Vorteile, es seien jedoch auch mögliche Überschneidungen entstanden, die es zu ermitteln gilt. Dies ist vor allem in den Beziehungen zwischen dem SND und den Verteidigungsattachés der Fall, weil diese seit dem 1. Januar 2001 dem Stellvertreter des Generalstabschefs unterstellt sind. An einer Sitzung nahm die Delegation die Gelegenheit wahr, sich über die Rolle des Netzes der 16 in der Welt akkreditierten Verteidigungsattachés aufzuklären zu lassen. Sie hat zu diesem Zweck zwei aktive Verteidigungsattachés angehört.

Die Delegation hat festgestellt, dass die Archivierung der Dokumente des SND Probleme bereitet. Anlässlich eines unangemeldeten Besuchs beim Bundesarchiv stellte sie fest, dass dieser Dienst praktisch keine neuen Akten abgegeben hat. Dies ist mit dem Archivierungsgesetz unvereinbar, das eine zwingende Anbieterpflicht aller Unterlagen an das Bundesarchiv vorsieht (Art. 6). Der SND ist zum Vollzug dieses wie jedes anderen Gesetzes verpflichtet. Die Kommission erachtet es als dringend, dass eine Lösung für die Archivierung dieser Akten gefunden wird. Der Bundesrat hat seine Absicht bekundet, diese Frage im Verlauf des Jahres 2001 zu erledigen.

Die Delegation verlangte auch genaue Auskünfte über die Methoden und Aktivitäten des SND im Ausland sowie über die mit ausländischen Diensten unterhaltenen Kontakte. Bei diesen Tätigkeiten und ihrer Finanzierung wurde die schweizerische Rechtsordnung beachtet. Der Delegation wurde versichert, dass keine Milizangehörigen unserer Armee in der aktiven Auslandsaufklärung eingesetzt werden; sie wird nur von Angestellten des Bundes ausgeübt.

Zudem hielt sich die Delegation auf dem Laufenden über die Aufgaben und Aufträge der Lenkungsgruppe Sicherheit, des Nachrichtenkoordinators und des Lage- und Früherkennungsbüros. Diese Strukturen entstanden auf Grund eines Bundesratsbeschlusses vom 3. November 1999 und bilden das Gerüst der «Swiss Intelligence Community». Sie alle spielen miteinander eine zentrale Rolle bei der Früherkennung und Bewältigung von sicherheitspolitischen Herausforderungen. Zu der «Swiss Intelligence Community» gehören, neben SND und MND, der Dienst für Analyse und Prävention des Bundesamts für Polizei, das Zentrum für Analyse und prospektive Studien des EDA (welchem die Delegation einen unangemeldeten Besuch abstattete) sowie die Sektion Länderinformation und Lageanalyse des Bundesamts für Flüchtlinge.

Die Delegation widmete den elektronischen Aufklärungssystemen der Armee zahlreiche Sitzungen. Während eines ganzen Tags besichtigte sie die Anlagen in Zimmerwald. Mit dem System SATOS/ONYX lassen sich über Satelliten verbreitete Signale und Daten (Fax, E-Mail, Telex, Telefon) abfragen. Gemäss Bundesrat ermöglicht es dieses Aufklärungssystem, die im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, die Organisierte Kriminalität, die Wirtschaftsspionage und die Proliferation nötigen sowie weitere sicherheitspolitisch relevante Informationen zu erfassen. Die Auswertung dieser Informationen erfolgt über künstliche Intelligenzsysteme unter Verwendung von Suchbegriffen. Diese Suchbegriffe müssen auf Grund der vom Sicherheitsausschuss des Bundesrates festgelegten Nachrichtenbedürfnisse noch bestimmt werden.

SATOS/ONYX ist noch in der Entwicklung. Nachdem dieses System ein Jahr lang einer Reihe von technischen Versuchen unterzogen worden ist, wird es noch in diesem Jahr teilweise in Betrieb genommen. In der ersten Phase werden ausländische Informationen erfasst, die nötig sind, um die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu bekämpfen. Bis 2004 soll seine Kapazität erhöht und sein operationeller Betrieb vollumfänglich aufgenommen werden.

Der Betrieb von SATOS/ONYX ist technisch autonom. Dies bedeutet, dass es auf keine Stationen ausserhalb der Schweiz angewiesen ist. SATOS/ONYX ist auch nicht mit irgendwelchen multinationalen Abhorchsystemen (z.B. Echelon) gekoppelt. SATOS/ONYX ist weder Bestandteil eines Abkommens mit einem anderen

Staat noch existiert eine Vernetzung über entsprechende technische Schnittstellen mit einem anderen ausländischen System.

SATOS/ONYX wird über das ordentliche Rüstungsmaterialbudget finanziert, das alljährlich vom Parlament genehmigt wird. Die bisherigen Entwicklungskosten liegen im ursprünglich vorgesehenen Rahmen.

Was die Führung von SATOS/ONYX betrifft, müssen zwischen den Systembetreibern und den Nachrichtendiensten noch Leistungsvereinbarungen zu bestimmten Aufklärungsbereichen (geografische Regionen oder Themen) abgeschlossen werden.

Nach Ansicht der Delegation sind einige grundsätzliche Punkte zu klären. Es geht in erster Linie um die Art und Weise, wie die politische Kontrolle über SATOS/ONYX durch den Bundesrat ausgeübt werden kann. Andere Punkte betreffen die Auftragserteilung durch den SND, die Verwendung der Aufklärungsergebnisse und die Rolle von SATOS/ONYX im Bereich der inneren Sicherheit.

Die Delegation hat vom Bundesrat die Ausarbeitung eines Kontrollkonzepts verlangt, das es der Regierung erlaubt, sämtliche Abfang- und Aufklärungstätigkeiten regelmässig zu überwachen.

Die Delegation ist allgemein der Meinung, der Bundesrat und der Vorsteher des VBS sollten die Nachrichtendienste bestimmter steuern und zu diesem Zweck ein Controlling-System einsetzen. Der Vorsteher des VBS erklärte, es würden dem Bundesrat bis Ende 2001 Vorschläge in diesem Sinn unterbreitet.

10.4 Staatsschutz

Der Staatsschutzbereich untersteht ebenfalls der Oberaufsicht der Geschäftsprüfungsdelegation. Der Staatsschutz trifft präventive Massnahmen, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, gewalttätigen Extremismus und verbotenen Nachrichtendienst sowie verbotenen Handel mit Waffen, radioaktiven Materialien und illegalen Technologietransfer zu erkennen.

Während des vergangenen Jahrs unterhielt die Delegation regelmässige Kontakte mit den Staatsschutzbehörden des Bundes. Gemäss Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) befasste sie sich insbesondere mit der Liste der Organisationen, die Gegenstand präventiver Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit waren (Beobachtungsliste). Sie prüfte die Kriterien, nach welchen solche Organisationen registriert werden und vergewisserte sich, dass – wie es gesetzlich vorgeschrieben ist – nur Gruppierungen oder Personen betroffen sind, bei denen ein konkreter Verdacht besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit gefährden. Es handelt sich dabei vor allem um Bewegungen im Umfeld des Terrorismus und gewalttätigen Extremismus sowie um Organisationen, die auf schweizerischem Territorium Spionage betreiben.

In diesem Zusammenhang setzte sich die Delegation auch mit dem Jahresbericht des Bundesamts für Polizei über den Staatsschutz auseinander. Sie erhielt zahlreiche Zusatzinformationen, vor allem über die Zunahme der Fälle von Wirtschaftsspionage. Wie es der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des vorgenannten Bundesamts

(ehemals Bundespolizei) unterstreicht, geht es dabei nicht einzig um Länder Osteuropas. Befreundete Staaten sind ebenfalls auf diesem Gebiet tätig.

Die Delegation erhielt zudem von der Bundesanwaltschaft Auskünfte über die laufenden Ermittlungen.

Die Delegation stellte Überlegungen zu den allgemeinen Bedingungen des Einsatzes von Informanten durch die Staatsschutzorgane an. Darunter werden Personen verstanden, die der Polizei punktuell oder regelmässig Informationen über Ereignisse oder Personen liefern, die für die jeweilige Behörde im Rahmen ihres Auftrags von Interesse sein können. Die Delegation klärte die rechtlichen Aspekte der Zusammenarbeit mit Informanten ab und ermittelte die möglichen Probleme und Risiken in der Praxis.

Ausserdem setzte die Delegation die Vollzugsbestimmungen zum BWIS auf ihre Tagesordnung. Drei Verordnungen sind bereits in Kraft. Es handelt sich um die Verordnung vom 1. Dezember 1999 über das Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung, SR 120.3), die Verordnung vom 20. Januar 1999 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV, SR 120.4) und die Verordnung vom 1. Dezember 1999 über die finanziellen Leistungen an die Kantone zur Wahrung der inneren Sicherheit (RS 120.6). Zwei weitere Verordnungen sind noch in Ausarbeitung: die Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) und die Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB). Während erstere Staatsschutzaufgaben im engen Sinn konkretisiert, befasst sich die zweite mit den Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden, wie sie in Abschnitt 5 BWIS beschrieben sind.

Nach Meinung der Delegation sollte die VWIS möglichst bald in Kraft treten. Der Staatsschutzbereich, der manchmal Einschränkungen der Grundrechte bedingt, muss so genau wie möglich geregelt sein, um die Gefahr von Missbräuchen zu bannen. Die Inkraftsetzung der fraglichen Verordnungen wurde für Mitte 2001 in Aussicht gestellt.

Die Delegation ist über das Wiederaufflammen des Rechtsextremismus besonders besorgt. Mehrere Ereignisse der letzten Zeit geben ihr Recht. Nach der Einschätzung des DAP gibt es heute in der Schweiz einen harten Kern von fast tausend Leuten, die sehr flexibel organisiert sind und ihre Aktionen auf die Kantone Zürich, Aargau, Bern und Luzern konzentrieren. Seit kurzem beobachtet der DAP eine Radikalisierung der Skinheads: Die Neigung zu Gewalttätigkeit und Provokation verstärkt sich. Der DAP stellte auch fest, dass die Bewegung sich verjüngt hat und in fast allen Skinheadgruppen Minderjährige zu finden sind. Zu unterstreichen ist bei diesen Gruppen unter anderem die zunehmende Verwendung rassistischen Propagandamaterials sowie von Waffen und modernen Kommunikationsmitteln (Internet, SMS usw.).

Die Delegation unterhielt sich mit den Polizeidirektorinnen und Polizeikommandanten der Kantone Bern, Luzern und Aargau zu diesem Thema. Auch mit der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements führte sie mehrere Gespräche. Mit Befriedigung nahm die Delegation Kenntnis von den Massnahmen, die der Bundesrat am 2. Oktober 2000 auf Grund der Vorschläge einer vom Chef des DAP geleiteten Arbeitsgruppe anordnete. Der Bundesrat beschloss insbesondere eine Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit auf nationaler Ebene zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und des Rassismus, was auch einem Bedürfnis der

Kantone entspricht. Ausserdem beauftragte er die Verwaltung, ihm Gesetzesvorlagen in den Bereichen Strafrecht und innere Sicherheit zu unterbreiten. Der Bundesrat hat auch entschieden, im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) eine neue Struktur zur Bekämpfung des Rassismus aufzubauen.

Die Delegation nahm die Absichten des Bundesrats und des EJPD zur Kenntnis und wird ihre Umsetzung und deren Auswirkungen verfolgen.

11 Weitere Themen

11.1 Geschäftsbericht 2000 des Bundesrates

BK

Zum Auftakt der Prüfung des Geschäftsberichts des Bundesrates für das Jahr 2000 fand ein Gespräch mit der Geschäftsleitung der Bundeskanzlei statt. Nebst Themen zu den allgemeinen Aufgaben der BK konnten insbesondere auch die Bereiche des E-Government und der Problem-Früherkennung durch die BK erörtert werden. Das vorgestellte Projekt des Guichet virtuel ist schon weit fortgeschritten und findet durch eine mit allen Kantonen abgeschlossene Konvention eine breite Abstützung. Beim E-Voting sind sowohl noch technische wie auch staatspolitische Herausforderungen zu bewältigen. Ein Bericht ist für den Herbst 2001 in Aussicht gestellt. Auch die weiterhin auszubauenden Früherkennungsinstrumente waren Teil der Aussprache.

EDA

Die Geschäftsprüfungskommissionen unterhielten sich mit dem Vorsteher des EDA über die Präsenz von Schweizern in den internationalen Organisationen. Um zu ermitteln, welche Stellen von Schweizern besetzt werden können, unterzog das EDA 46 von den insgesamt rund 90 internationalen Organisationen, denen die Schweiz angehört, einer näheren Betrachtung. In diesen Organisationen wurden im vergangenen Jahr 32 Schweizer neu angestellt, was eine Steigerung gegenüber dem Jahr 1999 (5 Anstellungen) darstellt. Die Kommissionen stellten fest, dass die Präsenz von Schweizern allgemein im technischen Bereich ausgeprägt, im politischen Bereich aber geringfügig ist. Von den 500–600 in internationalen Organisationen tätigen Schweizer Bürgern haben nur deren 44 eine leitende Funktion inne. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Schweiz weder Mitglied der Europäischen Union noch der Organisation der Vereinten Nationen ist.

Die Kommissionen untersuchten ferner am Beispiel der Massnahmen gegen den Irak und gegen den Milosevic-Clan in Jugoslawien die Politik des EDA und des Bundesrates in Bezug auf Boykotte, Sanktionen und Embargos. Sie konnten sich überzeugen, dass diese Politik mit dem Neutralitätsrecht vereinbar ist. Das EDA legte auch das Konzept der sanften Sanktionen («smart sanctions») dar; diese sollen die globalen Sanktionen ersetzen, welche meistens die zivile Bevölkerung treffen. Dabei handelt es sich um gezielte Massnahmen gegen die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Eliten eines Landes (Sperrung der Konten in der Schweiz; Einschränkungen bei Einreisevisen usw.).

EDI

Die Reform der Kulturstiftung Pro Helvetia bildete einen Schwerpunkt im Gespräch mit der Vorsteherin des EDI. Wenn auch keine revolutionäre Neuausrichtung zu erwarten ist, so können die derzeitigen Bemühungen dennoch sicherstellen, dass Pro Helvetia effiziente Führungsstrukturen erhält. Das Thema der Koordination von Wissenschaft und Forschung konnte nur andiskutiert werden, wird aber im Plenum des Ständerates bei verschiedenen Gelegenheiten noch zu sprechen geben. Sodann haben sich die Geschäftsprüfungskommissionen über die Erfahrungen mit der Volkszählung 2000 informieren lassen. Eine definitive Beurteilung folgt Anfang Juli. Schon heute kann gesagt werden, dass die Volkszählung 2000 eine hohe Qualität aufweist. Die beachtlichen Anstrengungen in den Kantonen werden im Hinblick auf die Volkszählung 2010 vom Bund noch weiter gehend unterstützt.

EJPD

In der Aussprache mit der Vorsteherin des EJPD thematisierten die Geschäftsprüfungskommissionen u.a. die Probleme, die sich dem Bundesrat bei der Behandlung der Beschwerden im KVG-Bereich stellen. Während sich heute die Lage beruhigt hat, werden die neuen Spitallisten und TARMED eine Beschwerdeflut auslösen. Das EJPD bereitet sich durch verschiedene Massnahmen darauf vor. Mittelfristig soll mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege dieser Rechtsprechungsbereich vom Bundesrat an das Bundesverwaltungsgericht transferiert werden. Die Geschäftsprüfungskommissionen liessen sich auch über die Rückführung von Kosovo-Flüchtlingen orientieren. Die Erfahrungswerte belegen die Nachhaltigkeit dieses Rückführungsprogramms.

VBS

Die Rüstungsunternehmen standen im Mittelpunkt der Diskussionen mit dem Vorsteher des VBS. Seiner Meinung nach hat die auf den 1. Januar 1999 erfolgte Zusammenfassung dieser Unternehmen unter der Holding RUAG Schweiz ermöglicht, gewisse Interessenkonflikte abzubauen. Allerdings sei eine zweite Reform nötig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsunternehmen weiter zu stärken. Die Geschäftsprüfungskommissionen stellten fest, dass der Bund – der Alleinaktionär der RUAG – bei weitem der grösste Abnehmer der Rüstungsunternehmen ist: Rund 80 Prozent ihres Umsatzes werden mit Aufträgen des Bundes erwirtschaftet, die restlichen 20 Prozent entfallen auf Aufträge Dritter. Der Vorsteher des VBS und der Generalstabschef hielten fest, dass in Zukunft der Anteil der Drittaufträge unbedingt erhöht werden müsse. Das VBS betonte, dass die Quersubventionierung der Drittaufträge durch Bundesaufträge vermieden werden müsse und daher der Kostenrechnungskontrolle grosse Bedeutung zukomme.

Im Weiteren untersuchten die Kommissionen, wie sich die Armeereform XXI auf die Strukturen des Departementes auswirken wird (Projekt VBS XXI). In Zukunft sollen die Betriebskosten des VBS zu Gunsten der Investitionen auf eine Weise verringert werden, dass die beiden Bereiche das gleiche Ausgabenvolumen aufweisen. Heute entfallen 62% des VBS-Budgets auf die Betriebskosten und lediglich 38% auf die Investitionen. Diese Neuverteilung der Ausgaben hat zur Folge, dass in den kommenden Jahren Stellen abgebaut werden müssen. Allein im Bereich Heer ist in den nächsten fünf Jahren ein Abbau von ca. 2000 Stellen vorgesehen.

EFD

Bundesrat Villiger konnte den GPK bestätigen, dass beim Projekt NOVE-IT der Masterplan eingehalten wird, wobei das Budget im Zuge allgemein höherer Anforderungen an die Informatik belastet werden könnte. Im Bereich der Umsetzung des neuen Bundespersonalgesetzes sollten bei der Einführung des Leistungslohnprinzips und der daraus resultierenden finanziellen Aufwendungen kurz- bis mittelfristig die zur Verfügung stehenden Finanzen ausreichend sein. Langfristig ist der Bedarf aus heutiger Sicht noch schwierig abzuschätzen. Die für das Gelingen der Einführung des Prinzips wichtige Ausbildung sowohl der Kader wie auch der Mitarbeitenden ist in einem Ausbildungskonzept festgehalten und beginnt dieses Jahr. Weitere Diskussionsschwerpunkte waren die Massnahmen zur Verhinderung des Zigaretten-schmuggels und der Stand des Projekts Neuer Finanzausgleich.

EVD

Bei den Gesprächen mit dem Departementsvorsteher über die Tätigkeiten des EVD wurde ein besonderes Augenmerk auf die bundeseigenen Projekte der Expo.02 geworfen. Die Gespräche ergaben, dass ein auf Erfahrung basierendes Controlling für diese Projekte existiert. Obwohl die vier Projekte nicht gleich weit fortgeschritten sind, konnte bei allen die Bauphase schon eingeleitet werden. Für einen Teil der Finanzierung eines Projektes muss noch ein Sponsor gefunden werden. Bezüglich des Gesamtprojektes der Expo.02 sind aus Sicht des Departementes keine zusätzlichen Bundesgelder notwendig. Als problematisch werden zurzeit noch die zu kleine Anzahl Übernachtungsmöglichkeiten und das Verkehrskonzept erachtet. Diskutiert wurden des Weiteren auch die Massnahmen zur Behebung des kurz- und langfristigen Mangels der Schweizer Wirtschaft an qualifizierten Arbeitskräften sowie die Massnahmen im Bereich der Tourismusförderung.

UVEK

Die Frage der Verlagerung des Transitverkehrs von der Strasse auf die Schiene geniesst zurzeit leider eine besondere Aktualität und beherrscht demzufolge auch die Aussprache mit dem Bundespräsidenten als Vorsteher des UVEK. Die Geschäftsprüfungskommissionen nahmen mit dem Bundesrat eine Ursachenanalyse der Verkehrszunahme am Gotthard vor und sprachen sich zu den Prognosen, Strategien und vorgesehenen Massnahmen aus. Einen formell wichtigen Entscheid fällten die Geschäftsprüfungskommissionen in Bezug auf die Geschäftsführung des Bundesrates hinsichtlich der Post, SBB und Swisscom. Den Kommissionen fehlte zur Wahrnehmung ihrer Obergabe ein aktueller Bericht des Bundesrates zum Stand der Erreichung der strategischen Ziele von SBB, Post und Swisscom sowie zur Wahrnehmung der Eigenerfunktion durch den Bund. Sie konnten den Geschäftsbericht 2000 des Bundesrates deshalb nur unter einem Vorbehalt genehmigen. Der vorbehaltene Teil betreffend die Geschäftsführung des Bundesrates hinsichtlich der drei Unternehmen soll in der Herbstsession 2001 Gegenstand der parlamentarischen Beratung werden. Bis dann liegen auch die aktuellen Zahlen und ein Bericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der Unternehmen vor. (Zu den Staatsvertragsverhandlungen mit Deutschland betreffend die An- und Abflüge durch deutschen Luftraum siehe Kapitel 9.3)

11.2 Geschäftsberichte 2000 des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

11.2.1 Geschäftsbericht 2000 des Bundesgerichts, Teilrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, Rechtsprechung zur Willkürbeschwerde

Die Subkommissionen EJPD/Gerichte der beiden GPK haben anlässlich ihres alljährlichen Besuches am 28. März 2001 mit dem Bundesgericht in Lausanne seinen Geschäftsbericht für das Jahr 2000 und aktuelle Fragen besprochen wie zum Beispiel die Teilrevision der Organisation der Bundesrechtspflege oder die im Jahre 2000 gefällte Rechtsprechung zur Willkürbeschwerde gemäss neuer Bundesverfassung. Mit rund 5150 Eingängen verzeichnete das Bundesgericht einen leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr (1999: 5400). Diese Geschäftslast kann zwar vom Bundesgericht bewältigt werden; sie erlaubt es dem obersten Gericht aber nicht, hinreichend Zeit für seine besondere Aufgabe im Bereich der Rechtsentwicklung und -fortbildung und bei der Entwicklung von Grundsatzentscheiden einzusetzen. Grundsatzrechtsprechung ist zeitaufwendig und erfordert nebst dem Aktenstudium Recherchen in den Materialien, der Literatur, der Judikatur und in der Rechtsvergleichung, weil immer mehr Rechtsprobleme grenzüberschreitend sind. Demgegenüber steht der Gerichtsalltag, in welchem die grosse Geschäftslast zu einer Art Fließbandarbeit auf Kosten des Tiefgangs führt. Zur Vermeidung von Rechtsverzögerungen hat das Bundesgericht ein Schwergewicht auf die speditive Erledigung der Fälle gelegt, sodass die mittlere Prozessdauer in den Rechtsmittelverfahren mit 3 bis 4 Monaten relativ kurz gehalten werden kann.

Am 1. Januar 2001 ist die Teilrevision vom 23. Juni 2000 des Bundesrechtspflegesetzes (OG), die die Geschäftsprüfungskommissionen mit einer Parlamentarischen Initiative zu einer raschen Entlastung der Eidgenössischen Gerichte 1999 lanciert hatten, in Kraft getreten (BBl 2000 3542). Die Revision entlastet das Bundesgericht vor allem von Direktprozessen im Zivilrecht und von aufwendigen Rechtsmittelverfahren in Staatshaftungsfällen. Das Bundesgericht erhofft sich von der Totalrevision der Bundesrechtspflege, die der Bundesrat am 28. Februar 2001 zuhanden des Parlamentes verabschiedet hat, längerfristig die Möglichkeit zu einer verwesentlichen Rechtsprechung, in der das Bundesgericht Grundsatzfragen vertieft angehen kann.

Die Geschäftsprüfungskommissionen äussern sich aus Gründen der Gewaltenteilung nicht zu Einzelurteilen des Bundesgerichts. Sie beobachten jedoch die Tendenzen der Rechtsprechung und erörtern sie gelegentlich mit dem Bundesgericht im Hinblick auf allfällige Mängel oder Lücken in der Gesetzgebung. Anlässlich ihres Besuchs beim Bundesgericht haben die Subkommissionen EJPD/Gerichte beider GPK die in der Öffentlichkeit diskutierte Rechtsprechung aus dem Jahre 2000 zur Willkürbeschwerde nach Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung zur Sprache gebracht. Auf Grund der klaren Äusserungen in der Verfassungskommission, wonach man mit dem neuen Artikel 9 BV («Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden») Willkür selbstständig vor Bundesgericht rügen können sollte, während die bisherige Rechtsprechung zur Beschwerdelegitimation immer ein rechtlich geschütztes, nicht bloss ein faktisches Interesse verlangte, wurde von verschiedener Seite erwartet, dass das Bundesgericht seine Praxis mit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung

ändern werde. In einem Leitscheid vom 3. April 2000 hielt das Bundesgericht an seiner bisherigen Rechtsprechung fest (BGE 126 I 81). Der Entscheid wurde im Gerichtsplenum gefällt und fiel nicht einstimmig aus. Für die Mehrheit des Gerichts gab den Ausschlag, dass Artikel 88 des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) vom Gesetzgeber nicht geändert wurde, auf den sich die bisherige Rechtsprechung stützte. Mit einer Änderung dieses Artikels hätte es der Gesetzgeber in der Hand, eine andere Praxis herbeizuführen. Der Entwurf des neuen Bundesgerichtsgesetzes (BGG) sieht in Artikel 83 vor, dass für die Beschwerdelegitimation in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur noch ein schutzwürdiges Interesse verlangt wird. Mit dieser Gesetzesbestimmung würde die heutige Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Willkürbeschwerde hinfällig.

11.2.2 Geschäftsbericht 2000 des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Die neu eingegangenen Beschwerden beim Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern bewegen sich auf Rekordhöhe von 2521. Die Entwicklung bei den Pendenzen bezeichnet das höchste Versicherungsgericht als unhaltbar. Tatsächlich nähern sich die hängigen Geschäfte mit einer Zahl von 2109 dem Total der während eines Jahres anhängig gemachten Streitsachen.

Das Versicherungsgericht drückte im Rahmen des Geschäftsberichts 2000 seine Dankbarkeit gegenüber den eidgenössischen Räten und den Kommissionen aus, weil mit den vom Parlament bewilligten Sofortmassnahmen und der Verstärkung im juristischen Mitarbeiterstab die Notsituation überbrückt werden kann. Nur die im Gang befindliche Totalrevision der Bundesrechtspflege vermag allerdings den höchst prekären Zustand zu beenden. Das vorgeschlagene Gesetzeswerk nimmt nach Ansicht des Versicherungsgerichts die einmalige Chance wahr, die Bundesrechtspflege auf institutioneller, verfahrensmässiger und personeller Ebene neu zu gestalten und wird deshalb vom Gericht voll unterstützt.

Anlässlich ihres jährlichen Besuchs des Versicherungsgerichts im Rahmen des Geschäftsberichts haben die Subkommissionen EJPD/Gerichte der Geschäftsprüfungskommissionen am 29. März 2001 eine interessante Aussprache mit dem Versicherungsgericht geführt. Die hauptsächlichen Themen waren die Überlastung des Gerichts und die Totalrevision der Bundesrechtspflege, die räumliche Infrastruktur, der Prozess der Professionalisierung der kantonalen Sozialversicherungsrechtspflege sowie die Koordination zwischen dem Bundesgericht in Lausanne und dem Versicherungsgericht in Luzern.

11.3 Osteuropahilfe

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats veröffentlichte im November 1995 einen Inspektionsbericht über die schweizerische Hilfe an Staaten Osteuropas (BBl 1996 909). Darin untersuchte sie vor allem die Kohärenz dieser Hilfe, die Organisationsstrukturen und die Umsetzung. Sie hob in ihren Schlussfolgerungen hervor, dass «sowohl beim BAWI [heute Staatssekretariat für Wirtschaft, seco] als auch beim BZO [heute Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA] konzip-

tuelle Bezüge und Abstimmungen mit den Tätigkeiten und Instrumenten der jeweils anderen Dienststelle fehlen. Jeder Dienst scheint für sich allein zu denken und zu operieren [...]. Die konzeptuelle Abstimmung und die praktische Zusammenarbeit zwischen BAWI [seco] und BZO [DEZA] sind gering. Bestrebungen zur Erreichung von Synergieeffekten und zu einer optimalen Wirksamkeit der gesamten Osteuropahilfe sind auf der Vollzugsebene nicht erkennbar (BBl 1996 II 929/930, Ziff. 93).

Nach einer ersten Nachkontrolle im Jahre 1998 wollte die Kommission nun sehen, ob ihren Bemerkungen im Bericht Rechnung getragen worden war, insbesondere in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen seco und DEZA.

Die mit der Angelegenheit betraute Subkommission EFD/EVD lud am 11. September 2000 Vertreter beider Ämter zu einem Gespräch. Daraus ging hervor, dass sich die Zusammenarbeit seit 1995 deutlich verbessert hat, vor allem dank dem Bundesratsbeschluss vom 29. Oktober 1997, der die Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche ermöglichte. Die von der Kommission kritisierten Doppelspurigkeiten konnten auf diese Weise weit gehend behoben werden. Projekte im Gesundheitsbereich gingen vom seco zur DEZA über, während DEZA-Projekte im Finanzbereich dem seco zugewiesen wurden.

Hinsichtlich Koordination wurden diverse Organe und Verfahren geschaffen (Interdepartementales Komitee für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, regelmässige Treffen der beiden Amtsdirektoren, usw.).

Verstärkend kam eine verwaltungsinterne Vereinbarung vom 22. Juni 2000 zwischen dem seco und der DEZA hinzu, welche die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern bei der Kooperation mit Ländern Osteuropas und der GUS regelt. Nach dieser Vereinbarung ist eine Aufgabenteilung mit folgenden Schwerpunkten vorgesehen:

DEZA

- Verstärkung der Institutionen und Ausbau der Humanressourcen (Demokratisierung, Reform der öffentlichen Verwaltung und des Sozialsystems, Berufsbildung)
- Technische Zusammenarbeit und nicht zweckgebundene Finanzhilfe an Projekte
- Sektorielle Budgethilfe
- Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)
- Bewirtschaftung und Schutz natürlicher Ressourcen

Seco

- Makroökonomische Hilfe
- Zweckgebundene Hilfe für Spezialprojekte und Kreditgarantien
- Investitionsförderung
- Kooperation in den Bereichen Handel und Transfer von Umwelttechnologien

Trotz dieser grossen Bemühungen ist die Aufgabenteilung immer noch nicht optimal, wie seco und DEZA es im Übrigen anerkennen. Sie beruht weit gehend auf der

Unterscheidung von Finanzhilfe und technischer Unterstützung, was in der Praxis problematisch zu sein scheint. Die Kommission ist jedoch überzeugt, dass diese Probleme, derer sich die betroffenen Ämter voll bewusst sind, mittelfristig gelöst werden können.

Die Kommission nahm auch den Bericht vom 4. Juli 2000 über die Zusammenarbeit des Bundes mit den Staaten Osteuropas und der GUS 1998/1999 zur Kenntnis. Dieser vom EDA und vom EVD gemeinsam erarbeitete Bericht war den Aussenpolitischen Kommissionen (APK) der Bundesversammlung zugedacht. Er gründet sich auf Artikel 17 des Bundesbeschlusses vom 24. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1). Zum Wert und zur Zweckmässigkeit dieser Berichte befragt, erklärte die APK des Nationalrats der GPK-N, dass diese ihrer Meinung nach die Anforderungen des genannten Bundesbeschlusses erfüllen. Die APK-N bedauert allerdings, dass solche Informationen in der Regel sehr verspätet veröffentlicht werden und daher an Interesse verlieren. Die APK-N behandelte den Bericht 1998/1999 an ihrer Sitzung vom 29. und 30. Januar 2001 und nahm zustimmend davon Kenntnis.

Die GPK-N hebt abschliessend hervor, dass die Mehrheit der in ihrem Bericht von 1995 geforderten Massnahmen konkretisiert und getroffen wurden. Angesichts dieser insgesamt positiven Feststellung stellte die Geschäftsprüfungskommission ihre Arbeit in diesem Bereich ein und setzte den Bundesrat davon in Kenntnis.

11.4 Frühzeitige Problemerkennung (Seminar 2001)

Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte setzten sich am 18./19. Januar 2001 anlässlich ihres diesjährigen Seminars in Luzern mit der rechtzeitigen Erkennung von potenziellen Problemen und Krisen insbesondere durch die Bundesverwaltung und die Politik auseinander.

Wie können Bundesversammlung und Bundesrat potenzielle zukünftige Probleme gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und somit auch politischer Art rechtzeitig erkennen, war die Fragestellung, der die Kommissionsmitglieder anlässlich des zweitägigen Seminars nachgingen. Am ersten Tag wurde aus der Sicht der Bundesverwaltung von André Nietlisbach (Vorsitzender des Perspektivstabes der Bundeskanzlei) und von Jacques Pitteloud (Nachrichtenkoordinator) in die Thematik eingeführt. Verwaltungsexterne Vorträge einerseits von Thomas Held (Stiftung Zukunft Schweiz) und andererseits von Bernhard Wüthrich (Bundeshauskorrespondent der Zeitung *Le Temps*) erweiterten den Blickwinkel, indem sie auf die Bemühungen der Wirtschaft, Wissenschaft und Medien zur Problemfrüherkennung bzw. deren Rolle auch bei der Frühwarnung eingingen. Durch die Expertenvorträge erhielten die GPK auch einen Überblick über aktuell existierende oder sich im Aufbau befindliche Früherkennungs- und Frühwarnsysteme in und ausserhalb der Bundesverwaltung.

Einigkeit herrschte darüber, dass gewisse Ereignisse auf Grund ihrer Natur nicht frühzeitig erkannt werden können. Der Anspruch der Früherkennung hat sich somit auf die restlichen Problemlagen zu beschränken. Im heutigen Informationszeitalter ist dabei oft nicht die Beschaffung der Informationsrohdaten das Problem, sondern die Zusammenführung der dezentral vorhandenen Informationen, ihre Bewertung

und Selektion. Innerhalb der Bundesverwaltung kommt dabei bei departementsübergreifenden Ereignissen dem Aspekt der Koordination eine besondere Bedeutung zu.

Als weiteres zentrales und häufig problematisches Element wurde die Kommunikation der so eruierten Informationen an die politischen Entscheidungsträger identifiziert. Hier müssen Strukturen vorhanden sein, die einen direkten Informationsfluss zu Bundesrat und Bundesversammlung ermöglichen. Dieser Punkt erhielt eine breitere Vertiefung, als im Rahmen einer Podiumsdiskussion mit Frau Prof. Sibylle Hardmeier (Universität Zürich) und den Herren Dr. Thomas Held und Bernard Wüthrich auf die Rolle der Akteure Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und insbesondere Medien beim Agenda Setting eingegangen wurde. Warnende Stimmen werden zu oft erst in einem späten Zeitpunkt gehört, indem nicht umkehrbare Ereignisse das politische Umfeld sensibilisiert haben. Der Sensibilisierung der Entscheidungsträger kommt deshalb innerhalb von Früherkennungs- und Frühwarnsystemen eine grosse Bedeutung zu.

In Arbeitsgruppen gingen die Kommissionsmitglieder auch der Frage nach, welche Rolle die GPK im Bereich der Früherkennung und Frühwarnung spielen und wo ihre Grenzen liegen. Auf Grund ihrer vorwiegend retrospektiv orientierten Tätigkeiten – Ausfluss der Oberaufsicht und der Gewaltenteilung – können die GPK nicht ein eigentliches Organ der Früherkennung und Frühwarnung sein. Ihre Tätigkeit soll jedoch insbesondere durch die Aufdeckung von gemachten Fehlern oder nicht optimaler Geschäftsführung durch Bundesrat und Verwaltung helfen, Ursachen für mögliche Problementwicklungen in der Zukunft zu verhindern.

Im Bereich der Früherkennung und Frühwarnung sehen die GPK ihre spezifische Rolle gemäss ihrer Oberaufsichtsfunktion über den Bundesrat und die Bundesverwaltung vorwiegend in der Evaluation und Förderung der verwaltungsinternen Früherkennungssysteme und der mit ihnen verbundenen institutionalisierten Informationskanäle. Deren gutes Funktionieren ist aus Sicht der GPK zentral für die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung. Dementsprechend sind Bundesrat und Bundesverwaltung in erster Linie selbst verantwortlich für die Früherkennung und Frühwarnung innerhalb ihrer Strukturen. Die GPK können aber im Bereich der Frühwarnung, also im Problemfeld der Kommunikation relevanter Informationen an die Entscheidungsträger, eine wichtige Rolle spielen, indem sie im konkreten Fall auch einen Kommunikationskanal darstellen, über den die Übermittlung relevanter Informationen an den Bundesrat oder die Bundesversammlung erfolgen kann. Die GPK ermöglichen dabei Kraft ihrer Stellung auch eine grössere Sensibilisierung dieser Entscheidungsträger.

Wie schon in ihrer bisherigen Tätigkeit werden die GPK auch in ihrer zukünftigen Aufsichtstätigkeit dem Aspekt von Früherkennungs- und Frühwarnsystemen in der Verwaltungsorganisation und -tätigkeit ein besonderes Augenmerk widmen.

11.5 Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes

Im Jahre 1996 beschlossen die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) der Bundesversammlung, das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG; SR 171.11) einer Totalrevision zu unterziehen. Sie beauftragten ihr Sekretariat mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs zu einem Parlamentsgesetz (PG) samt erläuterndem Bericht.

Der Vorentwurf vom 31. Januar 2000 wurde den direkt betroffenen parlamentarischen Kommissionen zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Resultate dieses Verfahrens wurden anschliessend von der SPK-N diskutiert und flossen in den Gesetzesentwurf vom 1. März 2001 ein.

Die Geschäftsprüfungskommissionen beurteilen den Entwurf positiv. Sie sind der Ansicht, er entspreche den Bedürfnissen der parlamentarischen Oberaufsicht und berücksichtige auch die letzten Entwicklungen in der Arbeit der Kontrollkommissionen. Die GPK beschränken sich heutzutage nicht mehr darauf, den Geschäftsbericht des Bundesrats und die Tätigkeitsberichte der Gerichte zu prüfen. Im Laufe der Jahre wurde ihr Aufgabenbereich ausgebaut und diversifiziert. Ihr Arbeitsumfeld war einer raschen Entwicklung unterworfen (neue Informationstechnologien, New Public Management, wachsendes Interesse der Medien usw.). Die Kommissionen erfüllen nun ihre Kontrollaufgabe, indem sie in allen Tätigkeitsbereichen staatlichen Handelns Inspektionen durchführen. Diese Arbeiten können sich über mehrere Monate hinziehen und erfordern manchmal den Beizug externer Experten oder der parlamentarischen Verwaltungskontrolle.

Es liegt den Kommissionen daran hervorzuheben, dass ihre Oberaufsicht sowohl dem Bundesrat und der Bundesverwaltung als auch den eidgenössischen Gerichten und Rekurskommissionen gilt. In ihrer Stellungnahme zuhanden der SPK-N wurde ihre Praxis in der Oberaufsicht über die Gerichte beschrieben. Die Kommissionen erinnerten daran, dass ihr Kontrollauftrag nicht auf die administrative Führung der Gerichte begrenzt sei, sondern auch die Beachtung der grundlegenden Verfahrensprinzipien umfasse (Verbot der Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung, Rechtsgleichheit bezüglich Zugang zu den Gerichten usw.). Hingegen sollen die GPK nicht darüber hinausgehen und etwa Gerichtsentscheide materiell prüfen. Aus offensichtlichen Gründen des Gleichgewichts unter den Gewalten können die Kommissionen Entscheide der Behörden weder aufheben noch ändern. Um Unklarheiten vorzubeugen und ihre Prüfungscompetenz zu begrenzen, schlugen die Kommissionen vor, gesetzlich festzulegen, dass keine inhaltliche Kontrolle gerichtlicher Entscheidungen ausgeübt werden darf. Diese Präzisierung wurde von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) im Gesetzesentwurf übernommen (Art. 27 Abs. 4, 2. Satz, Entwurf PG).

Der Gesetzesentwurf bezweckt auch ein verstärktes Informationsrecht der Kontrollkommissionen. Gemäss geltendem Recht kann der Bundesrat in gewissen Fällen die Herausgabe von Akten an die GPK verweigern, insbesondere wenn es um die Wahrung eines Amtsgeheimnisses, um den Schutz schutzwürdiger persönlicher Interessen geht oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren (Art. 47^{quater} Abs. 2 GVG). Der Bundesrat liefert dann statt der amtlichen Dokumente einen Spezialbericht. Aus dieser Bestimmung ergeben sich gelegentlich Meinungsunterschiede zwischen den GPK und der Regierung. Im Gesetzesentwurf (Art. 152 Abs. 4 PG) ist vorgesehen, dass künftig die Organe der parlamentarischen Kontrolle und nicht das kontrollierte Organ bestimmen sollen, welche Informationen zur Ausübung der Oberaufsicht nötig sind. Diese Sichtweise entspricht einer langjährigen Forderung der GPK (s. Ziff. 223.1 des Tätigkeitsberichts 1996/97 der Geschäftsprüfungskommissionen, BBl 1997 III 1386).

In ihrer Stellungnahme äusserte sich die GPK auch zur Konkretisierung des Verfassungsauftrags bezüglich Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes (Art. 170 BV). Im Gesetzesentwurf wird die jetzige Praxis bestätigt, nämlich die

Prüfung der Wirksamkeit des staatlichen Handelns durch die Geschäftsprüfungskommissionen (vgl. Art. 27 Abs. 3 Bst. d in Verbindung mit Art. 52 Entwurf PG). Neu ist hingegen, dass die Legislativkommissionen auch dafür sorgen sollen, dass die von ihnen vorberatenen Erlasse einer Wirksamkeitsprüfung unterzogen werden (Art. 44 Abs. 1 Bst. e Entwurf PG).

Es werden sich daher mehrere parlamentarische Organe mit Wirksamkeitsprüfungen befassen, was nicht unproblematisch sein dürfte. Im Entwurf sind zwar Koordinationsmechanismen vorgesehen (Art. 49 und Art. 54 Abs. 4 Entwurf PG), aber sie sind recht schwerfällig. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen sollte deshalb die Umsetzung von Artikel 170 BV besser definiert sowie der entsprechende Rahmen und die Modalitäten klarer festgelegt werden.

Schliesslich enthält der Entwurf zahlreiche Bestimmungen, welche die Koordination zwischen den Kontrollkommissionen (Geschäftsprüfungskommissionen, Finanzkommissionen und Finanzdelegation) verbessern und institutionalisieren sollen (Art. 54 Entwurf PG). Die GPK finden diese Vorschläge gut. In ihrer Stellungnahme schlagen sie sogar vor, weiter zu gehen und meinen, man könnte längerfristig sogar eine Zusammenlegung der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen ins Auge fassen. Diese Lösung wurde von der SPK-N schliesslich nicht übernommen, vor allem weil sie einem Milizparlament nicht angepasst scheint.

IV **Parlamentarische Verwaltungskontrolle**

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) ist ein interdisziplinär zusammengesetztes Forschungsteam, das Inspektionen der GPK mit wissenschaftlicher Expertise begleitet. Gestützt auf Aufträge der GPK führt die PVK kleinere und grössere Untersuchungen und Evaluationen durch, die sich mit der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit von Bundespolitiken beschäftigen.

Im Oktober 2000 veröffentlichte die PVK eine Standortbestimmung zu Vollzugsproblemen im Kartellrecht (vgl. Kapitel 6.2 des vorliegenden Berichts). Eine aktualisierte Untersuchung zu den direkten Empfängern ausgewählter Bundessubventionen in der Landwirtschaft wurde der zuständigen Arbeitsgruppe der GPK-S im Februar 2001 zur politischen Verarbeitung übergeben. Im Rahmen der Inspektion «Karrierepersonal-Politik und Aussendienst EDA» hat die PVK ferner verschiedene Informationsunterlagen verfasst. Im Berichtsjahr wurden sodann drei neue Forschungsprojekte zu den Kostendämpfungsmassnahmen im Krankenversicherungsgesetz, zum öffentlichen Beschaffungswesen bei Bund und Kantonen sowie zu modernen Managementmethoden im Bereich der Justiz gestartet.

Neben ihrer direkten Unterstützung der Oberaufsicht der GPK pflegt die PVK mittels wissenschaftlicher Publikationen und Tagungsbeiträgen den Austausch mit anderen Evaluationsorganen im In- und Ausland. Gestützt auf zwei frühere Projekte der PVK erschienen im Berichtsjahr Publikationen zum Thema Korruptionsgefährdung und New Public Management in der schweizerischen Bundesverwaltung⁵ sowie zu den Auswirkungen des Binnenmarktgesetzes auf die Öffnung der Inlandmärkte der Schweiz.⁶

Die PVK beteiligte sich ausserdem am Jahreskongress der Europäischen Evaluationsgesellschaft, der im Oktober 2000 in Lausanne stattfand und den Teilnehmenden unter dem Titel «Taking Evaluation to the People – Between Civil Society, Public Management and the Polity» Gelegenheit für einen ländervergleichenden Austausch über Formen, Funktionen und den politischen Kontext von Evaluationen bot.

Die Präsentation der PVK⁷ beschäftigte sich mit der Frage der Verwendung und der Wirkung ihrer Forschungsprodukte in den Aktivitäten von Parlament, Verwaltung und Regierung. Ausgangspunkt des Referats bildete eine doppelte Feststellung: Einerseits ist die Notwendigkeit einer wissenschaftlich fundierten Evaluation (der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit usw.) öffentlicher Politiken in demokratischen Ländern kaum umstritten. Andererseits ist es keineswegs selbstverständlich, dass die Ergebnisse solcher Evaluationen im politischen Prozess tatsächlich für die Verbesserung von politischen Programmen verwendet werden. Die in Evaluationen gewonnenen Einsichten werden im Entscheidungsprozess oftmals strategisch eingesetzt, werden nach Massgabe von politischen Interessen selektiv wahrgenommen, umge-

⁵ Janett, D., 2000: Korruptionsgefährdung und New Public Management in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: Hofmeister A. (Hg.): Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? In: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Band 40, S. 193–216.

⁶ Zogg, S., 2001: Das Binnenmarktgesetz und seine Auswirkungen auf die Öffnung der Märkte in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft. Nr. 4, 2001, S. 14–18.

⁷ Nachzulesen auf der Homepage der EES:
http://www.europeanevaluation.org/pdf/3-1_jannett.pdf

deutet oder einfach ignoriert. Vor diesem Hintergrund geht der Kongressbeitrag der PVK der Wirkungsweise ihrer Berichte nach. Einige Ergebnisse seien im Folgenden angeführt:

Seit ihrer Gründung 1991 hat die PVK rund 20 Berichte zu einem sehr breiten Themenspektrum verfasst. Die Berichte dienen den GPK als eine Grundlage für Handlungsempfehlungen zuhanden von Bundesrat und Verwaltung. Gemäss den Interviews wurde bisher ein Grossteil der Empfehlungen der GPK befolgt: Diese hatten zum Beispiel Verordnungsanpassungen, Bundesratsbeschlüsse oder departementale Weisungen zur Folge. Eine weitere und in jüngerer Zeit häufiger verwendete Nutzungsweise von Untersuchungsergebnissen der PVK sind parlamentarische Vorstösse seitens der GPK. Schliesslich werden die PVK-Berichte zusammen mit den Berichten der GPK in der Regel publiziert und damit der interessierten politischen Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Die objektive Wirkung von wissenschaftlichen Expertisen auf den politischen Entscheidungsprozess ist schwer abschätzbar, da dieser Prozess von einer Vielzahl von Faktoren angetrieben wird. Gemäss den im Vorfeld der Konferenz befragten Experten gingen von den Berichten der PVK beträchtliche Wirkungen auf verschiedene Bundespolitiken aus. Direkte Wirkungen waren zum Beispiel bei der Evaluation der Beiträge an die private Invalidenhilfe, bei der Evaluation der eidgenössischen Volkszählung oder bei der Überprüfung der Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds der AHV zu verzeichnen. Neben direkten Effekten attestieren die befragten Experten den PVK-Untersuchungen auch indirekte Wirkungen, z.B. wenn Evaluationen die politische Debatte mit neuen Argumenten beliefern oder wenn die Entscheidungsträger/innen in Politik und Verwaltung für neue Themen sensibilisiert werden.

Jede öffentliche Politik besteht aus zwei Elementen: einem strategischen Kern, der die Ziele und die grundlegenden Instrumente der Zielerreichung definiert, und den operativen «Schalen», die die Vollzugsstrukturen der Politik präzisieren (Zuständigkeiten, Ressourcen usw.). Gemäss den Interviews beeinflussten die Evaluationen der PVK die untersuchten Politiken eher auf der Ebene der Vollzugsstrukturen und weniger im strategischen Kernbereich. Dieses Ergebnis ist kritisch zu vermerken, sollten sich doch die Aktivitäten des Parlaments eher auf strategische Fragen konzentrieren und Fragen der operationellen Umsetzung der Verwaltung überlassen.

Welche Faktoren können dazu beitragen, dass die PVK-Berichte nicht nur zur Kenntnis genommen werden, sondern auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss nehmen? Dieser Frage widmete sich der letzte Teil des Kongressbeitrags der PVK. Wir unterscheiden Faktoren, die von der PVK beeinflussbar sind, Faktoren im Handlungsbereich der GPK und externe Faktoren, auf die weder die PVK noch die GPK Einfluss haben: Unseren Interviews zufolge ist im Handlungsbereich der PVK die Verständlichkeit ihrer Berichte der wichtigste Erfolgsfaktor. Weitere wichtige von der PVK beeinflussbare Faktoren sind die wissenschaftliche Qualität der Berichte und die Beteiligung der parlamentarischen Auftraggeber bzw. der untersuchten Verwaltungsstellen an der Untersuchung. Die wichtigste Bedingung für die Wirkung von PVK-Berichten im Handlungsbereich der GPK ist das Erkennen von «Zeitfenstern»: Das Aufgreifen von Themen und die Präsentation von Ergebnissen müssen im richtigen Augenblick erfolgen. Die wichtigste externe Bedingung für die

Einflusschancen eines PVK-Berichts ist die politische Opportunität der Ergebnisse für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung. Dieser letztgenannte Punkt zeigt klar die Grenzen politischer Lernprozesse mittels Evaluationsstudien auf. Die zuerst genannten Punkte jedoch lassen den Verantwortlichen für parlamentarische Evaluationen beträchtliche Spielräume offen. Diese Spielräume gilt es weiterhin zu nutzen.

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
ADS 95	Aufklärungsdrohnensystem 95
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
APK	Aussenpolitische Kommission
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft (heute: seco)
BBi	Bundesblatt
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGG	Bundesgerichtsgesetz
BK	Bundeskanzlei
BPG	Bundespersonalgesetz
Bst.	Buchstabe
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BtG	Beamtengesetz
BV	Bundesverfassung
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
d.h.	das heisst
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DUFI	Direkt unterstellte Finanzintermediäre
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EES	European Evaluation Society
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (heute: VBS)
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
ff.	Folgende (Seiten)

FI	Finanzintermediäre
FK	Finanzkommission
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz
GwG	Geldwäschereigesetz
HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen
ISIS	Informatisiertes Staatsschutz-Informationen-System
IVG	Invalidenversicherungsgesetz
IVV	Invalidenversicherungsverordnung
KG	Kartellgesetz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KöB	Kommission für öffentliche Bauten
Kst	Kontrollstelle
LWND	Luftwaffennachrichtendienst
Mio.	Millionen
MND	Militärischer Nachrichtendienst
N	Nationalrat
NAD	NEAT-Aufsichtsdelegation
NFP	Nationales Forschungsprogramm
OG	Bundesrechtspflegegesetz
OR	Obligationenrecht
PG	Parlamentsgesetz
Prof.	Professor
PSPV	Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
RPG	Raumplanungsgesetz
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
S	Ständerat
s.	siehe
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBG	Spielbankengesetz
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGG	Strafgerichtsgesetz
SH	Schaffhausen
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
SMS	Short Message System
SND	Strategischer Nachrichtendienst

SPK	Staatspolitische Kommission
SR	Systematische Rechtssammlung
SRO	Selbstregulierungsorganisation
SVP	Schweizerische Volkspartei
u.a.	unter anderem
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VWIS	Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
vgl.	vergleiche
WARC	World Administrative Radio Conference
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
Weko	Wettbewerbskommission
WEKO/REF	Rekurskommission für Wettbewerbsfragen
WWF	World Wildlife Fund
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer

Inhaltsverzeichnis

Bericht	5587
I Einleitung	5587
II Auftrag und Organisation	5589
1 Auftrag	5589
2 Organisation	5589
3 Einige Zahlen	5591
4 Neue Themen, laufende Geschäfte	5592
5 Koordination mit anderen parlamentarischen Kommissionen	5593
III Ausgewählte Themen	5594
6 Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit und Finanzen	5594
6.1 Öffnungsgrad des Binnenmarkts	5594
6.2 Bewertung des Kartellrechts	5596
6.3 Umsetzung des Gesetzes über die Geldwäscherei	5597
7 Gesellschaft und Kultur	5598
7.1 Probleme bei der Vorbereitung und Organisation der Landesausstellung 2001 (Expo.01)	5598
7.2 Sekten	5600
8 Staatliche Institutionen	5601
8.1 Umsetzung der «Effizienzvorlage»	5601
8.2 Praxis des Bundes bei der Rückführung von Personen im Asyl- und Ausländerbereich	5604
8.3 Casino Mendrisio	5605
8.4 Nebenbeschäftigungen der Beamten	5606
8.5 Verhalten der Bundesbehörden in der Abstimmungskampagne über die bilateralen Verträge	5608
9 Sozialpolitik, Umwelt und Infrastrukturen	5609
9.1 Stiftung «Wohnheim Rabenfluh»	5609
9.2 Transport abgebrannter Brennelemente	5612
9.3 Kündigung des Luftfahrtabkommens durch Deutschland	5613
9.4 Rolle des Bundes im Rahmen der Nutzungsplanung	5615
9.5 Kommunikationsstrategie des Bundesrates bei den Reformen der Bahn und der Post	5618
10 Sicherheitspolitik, Staatsschutz	5619
10.1 Pilotenaustausch mit dem Ausland	5619
10.2 Aufklärungsdrohnensysteme	5620
10.3 Nachrichtendienste	5622
10.4 Staatsschutz	5624

11	Weitere Themen	5626
11.1	Geschäftsbericht 2000 des Bundesrates	5626
11.2	Geschäftsberichte 2000 des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts	5629
11.2.1	Geschäftsbericht 2000 des Bundesgerichts, Teilrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, Rechtsprechung zur Willkürbeschwerde	5629
11.2.2	Geschäftsbericht 2000 des Eidgenössischen Versicherungsgerichts	5630
11.3	Osteuropahilfe	5630
11.4	Frühzeitige Problemerkennung (Seminar 2001)	5632
11.5	Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes	5633
IV	Parlamentarische Verwaltungskontrolle	5636
	Abkürzungsverzeichnis	5639