Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2018
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte elektronische Fassung

Jahresbericht 2017 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte

vom 30. Januar 2018

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

Wir unterbreiten Ihnen gestützt auf Artikel 55 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR *171.10*) den Bericht über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation im Jahr 2017 und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

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

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

30. Januar 2018

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte

Die Präsidentin der GPK-S:
Anne Seydoux-Christe, Ständerätin

Die Präsidentin der GPK-N:
Doris Fiala, Nationalrätin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **1991**

1 Einleitung **1996**

2 Auftrag und Organisation **1998**

2.1 Auftrag und Kompetenzen der GPK 1998
2.1.1 Aufgaben der GPK im Rahmen der Oberaufsicht 1998
2.1.2 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten 1999
2.1.3 Zusammenarbeit der GPK und der GPDel mit ihrem Sekretariat 2001
2.1.4 Zusammenarbeit der GPK mit den Finanzkommissionen, der Finanzdelegation und der Eidgenössischen Finanzkontrolle 2001
2.2 Organisation und Zusammensetzung der GPK 2003

3 Arbeiten der GPK im Jahr 2017 **2007**

3.1 Veröffentlichungen im Jahr 2017 2008
3.2 Wirtschafts- und Finanzpolitik 2009
3.2.1 Nachkontrolle zur Untersuchung des Behördenverhaltens im Zusammenhang mit dem Rücktritt des Nationalbankpräsidenten 2009
3.2.2 GAFI: Behandlung des Berichts zur Länderprüfung 2011
3.3 Soziale Sicherheit und Gesundheit 2012
3.3.1 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten der Spezialitätenliste 2012
3.3.2 Erneuerung des Leistungsauftrags von Swissmedic 2015
3.3.3 Impfstoffmangel in der Schweiz 2016
3.3.4 Beteiligung der Schweiz an den europäischen Warnsystemen im Gesundheitsbereich 2017
3.4 Staat und Verwaltung 2019
3.4.1 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen 2019
3.4.2 Ausgaben des Bundesamtes für Kultur im Bereich der Kulturpreise 2021
3.5 Justizwesen und Bundesanwaltschaft 2022
3.5.1 Strafanzeigen von Dieter Behring gegen Vertreter der Strafjustiz 2022
3.5.2 Einführung des elektronischen Gerichtsdossiers 2024
3.5.3 Effizienz und Nutzen der nebenamtlichen Bundesrichterinnen und Bundesrichter 2025
3.5.4 Abklärungen zu den Gerichtsgebühren 2025

3.6 Sicherheit 2026
3.6.1 Abschluss der Inspektion zu den internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung 2026
3.6.2 Rüstungsbeschaffung VBS: Abschluss der zweiten Nachkontrolle 2027
3.7 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur 2028
3.7.1 Informatikprojekt IVZ des Bundesamtes für Strassen 2028
3.8 Laufende Inspektionen der GPK 2030
3.9 Dienststellenbesuche 2030
3.10 Aufsichtseingaben 2031
3.11 Weitere von den GPK behandelte Themen 2031

4 Staatsschutz und Nachrichtendienste 2036
4.1 Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel 2036
4.2 Jährlich wiederkehrende Geschäfte 2037
4.2.1 Berichte der spezialisierten Aufsichtsorgane 2037
4.2.2 Genehmigungen und Berichte des Bundesrates 2038
4.2.3 Berichte des Departementes 2040
4.2.4 Nichtpublizierte Rechtstexte und Staatsverträge 2041
4.2.5 Strafverfolgung im Staatsschutzbereich 2042
4.3 Informationsbearbeitung des Militärischen Nachrichtendienstes im Bereich der Luftkriegsführung 2042
4.4 Archivierung des Untersuchungsberichts Cornu 2043
4.5 Konsultation der GPDel zu den Verordnungen des Nachrichtendienstgesetzes 2045
4.5.1 Vorgehen der GPDel 2045
4.5.2 Wichtigste Empfehlungen zur Nachrichtendienstverordnung 2046
4.5.3 Wichtigste Empfehlungen zur Verordnung über die Informations- und Speichersysteme 2048
4.5.4 Stellungnahmen der GPDel gegenüber VBS und Sicherheitsausschuss des Bundesrates 2050
4.5.5 Stellungnahme zur Aufsichtsverordnung 2051
4.6 Kontakte mit ausländischen Aufsichtsorganen 2051
4.7 Ausblick 2052

5 Geschäftsberichte und wiederkehrende Berichte 2053
5.1 Geschäftsbericht 2016 des Bundesrates 2053
5.2 Geschäftsbericht 2016 des Bundesgerichts 2054
5.3 Weitere von den GPK geprüfte Berichte 2054

6 Legislative Tätigkeiten **2055**

6.1 Parlamentarische Initiative 16.480: Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrates im Nationalrat 2055

7 Stand der laufenden Inspektionen der GPK und der GPDel **2056**

Anhang: Jahresbericht 2017 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Anhang zum Jahresbericht 2017 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte **2059**

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AB-ND	Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten
API	*Advanced Passenger Information*
APV	Auslandspreisvergleich
armasuisse	Bundesamt für Rüstung
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AtraG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (SR *742.104*)
BA	Bundesanwaltschaft
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFM	Bundesamt für Migration
BGA	Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz; SR *152.1*)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR *173.110*)
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR *152.3*)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BKP	Bundeskriminalpolizei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR *172.220.1*)
BODLUV	Bodengeschützte Luftverteidigung
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR *172.056.1*)
BPatGer	Bundespatentgericht

BStGer	Bundesstrafgericht
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung (SR *101*)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR *120*)
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
CdA	Chef der Armee
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
ECDC	*European Center for Disease Prevention and Control* (Europäisches Zentrum für Seuchenprävention und -bekämpfung)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	*European Free Trade Association,* Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELIC	*e-licensing* (elektronisches Bewilligungssystem)
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (neu: VBS)
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
ERV	Elektronischer Rechtsverkehr
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
EWRS	*Early Warning and Response System* (Frühwarn- und Reaktionssystem)
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FK	Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz; SR *614.0*)
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 21. Juni 1999 über die Freizügigkeit (SR *0.142.112.681*)
GAFI	*Groupe d'action financière*

GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung
GOPD	Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 16. Mai 2014
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR *171.13*)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR *171.14*)
HGVAnG	Bundesgesetz vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss-Gesetz; SR *742.140.3*)
HSC	*Health Security Comittee* (Ausschuss für Gesundheitssicherheit)
IASA-GEX NDB	Integrales Analysesystem Gewaltextremismus
IASA NDB	Integrales Analysesystem
IK-N	Immunitätskommission des Nationalrates
IOS	Informations- und Objektsicherheit
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
INSIEME	Projektbezeichnung für «Gemeinsame IT-Systeme ESTV»
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISAS	Informationssystem Äussere Sicherheit
ISIS	Informationssystem Innere Sicherheit (frühere Bezeichnung: Informatisiertes Staatschutzinformationssystem)
ISM	*Ianus Secure Mobile*
ISMS	Implementierung eines Informationssicherheits-Managementsystems
IV	Invalidenversicherung
IVZ	Informationssystem Verkehrszulassung
KGGT	Interdepartementale Koordinationsgruppe Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KLV	Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR *832.112.31*)
KMG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (SR *514.51*)
KVF	Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen

KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR *832.10*)
KVV	Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (SR *832.102*)
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR *510.10*)
MKG	Militärkassationsgericht
MND	Militärischer Nachrichtendienst
Mo.	Motion
NAD	Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte
ND-Aufsicht	Nachrichtendienstliche Aufsicht
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz; SR *121*)
NDV	Verordnung vom 16. August 2017 über den Nachrichtendienst (SR *121.1*)
Neat	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFB	Neues Führungsmodell Bund
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OReg	Organisationsreglement der Schweizerischen Nationalbank vom 14. Mai 2004 (Organisationsreglement)
OSINT	*Open Source Intelligence*
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR *171.10*)
PSP	Personensicherheitsprüfung
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (SR *170.512*)
PUBLICA	Pensionskasse des Bundes
PublV	Verordnung vom 7. Oktober 2015 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (SR *170.512.1*)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PUK EMD	Untersuchungskommission über die Vorkommnisse im EMD
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
RK-S	Rechtskommission des Ständerates
RUAG	Rüstungsunternehmen-Aktiengesellschaft
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR *172.010*)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR *172.010.1*)

SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SEM	Staatssekretariat für Migration
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SiA	Sicherheitsausschuss des Bundesrates
SIF	Staatssekretariats für internationale Finanzfragen
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
SiLAN	Geschütztes Informatiknetzwerk
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SL	Spezialitätenliste
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (SR *173.71*)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR *311.0*)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung; SR *312.0*)
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
Swisstopo	Bundesamt für Landestopografie
TARMED	Tarif für ambulante ärztliche Leistungen
TRAVINT	*Travel Intelligence*
TQV	Therapeutischer Quervergleich
UCC	*Unified Communication & Collaboration*
UKI	Unabhängige Kontrollinstanz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VAND	Verordnung vom 16. August 2017 über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (SR *121.3*)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIS-NDB	Verordnung vom 16. August 2017 über die Informations- und Speichersysteme des NDB (SR *121.2*)
V-NDA	Verordnung vom 4. Dezember 2009 über den Nachrichtendienst der Armee (SR *510.291*)
WAK	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZEO	Zentrum Elektronische Operationen

Bericht

1 Einleitung

Der vorliegende Jahresbericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der parlamentarischen Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Jahr 2017. Er enthält überdies Informationen zu den Arbeitsmethoden und -prozessen, zu den Problemen im Zusammenhang mit bestimmten Aufsichtsgeschäften und zu den erzielten Ergebnissen. Seit dem Jahresbericht 2016 liegt der inhaltliche Schwerpunkt dabei auf Geschäften, zu denen im Laufe des Jahres nicht bereits öffentlich kommuniziert wurde (vgl. Kap. 3.2 ff.). Bisher wurde zudem nur über die abgeschlossenen Geschäfte und die Veröffentlichungen der GPK berichtet. Um die Transparenz zu erhöhen, informieren die GPK im Jahresbericht neu auch über ihre laufenden Arbeiten (vgl. Kap. 3.11 und Kap. 7).

Im vergangenen Jahr beschäftigten sich die GPK intensiv mit der Problematik bezüglich der Bürgschaften des Bundes für die Hochseeschifffahrt, welche im Frühling 2017 einen Nachtragkredit von 215 Mio. Franken notwendig machten. Die GPK setzten dafür eine Arbeitsgruppe ein. Nach ersten Abklärungen der Arbeitsgruppe im Sommer 2017 beschlossen die GPK am 25. September 2017 die Einleitung einer Inspektion. Sie fokussieren dabei insbesondere auf die Aufsicht des Departements über das zuständige Amt und die Lehren aus der Angelegenheit. Nicht untersucht wird der Verkaufsprozess der Schiffe, welcher bereits durch die FinDel geprüft wird.[1] Die GPK werden ihre Inspektion voraussichtlich im Verlauf des Sommers 2018 abschliessen und ihre Erkenntnisse der Öffentlichkeit vorstellen.

Einen weiteren Schwerpunkt der GPK bildete die Inspektion zur Sistierung des Projekts «Bodengestützte Luft-Verteidigung (BODLUV) 2020». In ihrem Bericht vom 26. Januar 2017[2] beurteilten die GPK den Sistierungsentscheid des Vorstehers des VBS und die damit verbundenen Entscheidungsprozesse auf Stufe Departement. Im Kurzbericht vom 25. September 2017[3] äusserten sie sich zur Stellungnahme des Bundesrates und schlossen die Inspektion damit ab.

Daneben publizierten die GPK im vergangenen Jahr fünf weitere Untersuchungsberichte. Drei davon stützten sich auf Evaluationen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) (vgl. Jahresbericht 2017 der PVK im Anhang), namentlich der Bericht der GPK-S zur Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung[4], sowie die Berichte der

1 GPK der eidgenössischen Räte vertiefen Thematik der Bürgschaften für die schweizerischen Hochseeschiffe, Medienmitteilungen der GPK vom 4. Juli 2017; Die GPK-N/S leiten eine Inspektion in Sachen Hochseeschifffahrts-Bürgschaften ein, Medienmitteilungen der GPK vom 25. Sept. 2017

2 Sistierung des Projekts «Bodengestützte Luftverteidigung (BODLUV) 2020», Bericht der GPK vom 26. Jan. 2017 (BBl **2017** 3513)

3 Sistierung des Projekts «Bodengestützte Luftverteidigung (BODLUV) 2020»; Bewertung der Stellungnahme des Bundesrates vom 12. April 2017, Kurzbericht der GPK vom 25. Sept. 2017 (BBl: noch nicht publiziert)

4 Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 9. Mai. 2017 (BBl **2017** 4513)

GPK-N zur Auswirkung von Freihandelsabkommen[5] und zur elektronischen Auszählung von Stimmen (*e-counting*)[6]. Die beiden GPK prüften ausserdem die Vergabe des Mandats zur Erhebung der Radio- und Fernsehabgaben für die Jahre 2019–2025 und veröffentlichten ihre Erkenntnisse am 4. Juli 2017 in einem kurzen Bericht.[7] Mit der Publikation eines Berichtes[8] abgeschlossen wurde ausserdem die vertiefte Nachkontrolle der GPK-N zu ihrer früheren Inspektion zur Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkung.

Neben den erwähnten Untersuchungen beschäftigten sich die GPK im Jahr 2017 mit diversen weiteren Themen, zu denen bisher keine Informationen veröffentlicht wurden und die nun Gegenstand des vorliegenden Berichtes sind. Dazu gehören beispielsweise die Befassung mit der Einführung des elektronischen Gerichtsdossiers (vgl. Kap. 3.5), mit dem Projekt «Informationssystem Verkehrszulassung» (IVZ) des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) (vgl. Kap. 3.7) sowie der Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten der Spezialitätenliste (vgl. Kap. 3.3), Nachkontrollen zur Untersuchung des Behördenverhaltens im Zusammenhang mit dem Rücktritt des früheren Nationalbankpräsidenten (Ph. Hildebrand; vgl. Kap. 3.2) sowie zu den internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung (vgl. Kap. 3.6).

Weiter nahmen die GPK die Verarbeitung der Evaluationen der PVK zur Administrativhaft im Asylbereich sowie zur Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen in Angriff. Sie werden ihre Untersuchungsberichte im Laufe des Jahres 2018 veröffentlichen (vgl. Bericht der PVK im Anhang, Kap. 2.2.3 und 2.2.4).

Die GPK leiteten im vergangenen Jahr überdies vier neue Inspektionen ein. Neben der bereits erwähnten Inspektion zu den Hochseeschifffahrts-Bürgschaften beschlossen sie eine Untersuchung zu den Bevölkerungsszenarien, zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundes und zu DNA-Analysen in Strafverfahren, wobei sich die drei letztgenannten jeweils auf eine Evaluation der PVK stützen werden (vgl. Bericht der PVK im Anhang, Kap. 2.3.1, 2.3.2 und 2.3.3). Auf der Basis der Berichte der PVK werden die zuständigen Kommissionen anschliessend ihre Beurteilungen aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht vornehmen. Die Veröffentlichung der Ergebnisse dieser Inspektionen erfolgt voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2018 oder im Jahr 2019.

Während des Berichtsjahres traten die GPK zu 18 Plenarsitzungen und 67 Subkommissions- und Arbeitsgruppensitzungen zusammen. Davon waren 15 Termine Dienststellenbesuchen gewidmet. Die GPDel führte 12 Sitzungen durch. Insgesamt fanden 97 Sitzungen statt.

5 Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der GPK-N vom 4. Juli 2017 (BBl **2017** 7577)
6 Elektronische Auszählung von Stimmen (*e-counting*), Bericht der GPK-N vom 5. Sept. 2017 (BBl **2018** 149)
7 Mandat zur Erhebung der Radio- und Fernsehabgaben für die Jahre 2019–2025, Kurzbericht der GPK vom 4. Juli 2017 (BBl **2017** 6225)
8 Nachkontrolle zur Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, Bericht der GPK-N vom 5. Sept. 2017 (BBl **2017** 7659)

Die GPK haben den vorliegenden Bericht an der Plenarsitzung vom 30. Januar 2018 (einstimmig) gutgeheissen und beschlossen, ihn zu veröffentlichen. Der Berichtsentwurf wurde den betroffenen Behörden gemäss Artikel 157 des Parlamentsgesetzes (ParlG)[9] zur Stellungnahme unterbreitet. Die abgegebenen Stellungnahmen wurden von den GPK und der GPDel geprüft und soweit als möglich berücksichtigt.

2 Auftrag und Organisation

2.1 Auftrag und Kompetenzen der GPK[10]

2.1.1 Aufgaben der GPK im Rahmen der Oberaufsicht

Die GPK nehmen als parlamentarische Kommissionen im Auftrag der eidgenössischen Räte die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte sowie der anderen Träger von Aufgaben des Bundes wahr (Art. 169 der Bundesverfassung [BV][11], Art. 52 ParlG). Die Aufgaben und Zuständigkeiten der GPK werden in den Artikeln 26–27, 52–55 und 153–158 ParlG sowie in weiteren Gesetzes-[12] und Verordnungstexten[13] definiert.

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

Die GPK erfüllen ihre Aufgaben, indem sie:

- Inspektionen durchführen;
- die PVK mit Evaluationen beauftragen;
- die jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates und des Bundesgerichtes sowie die Jahresberichte anderer Organe des Bundes prüfen;
- die Berichte behandeln, welche ihnen der Bundesrat, die Departemente und weitere Stellen vorlegen müssen;

9 Bundesgesetz vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR **171.10**)
10 Weitere Ausführungen siehe Jahresbericht 2015 der GPK und GPDel vom 29. Jan. 2016, Ziff. 2.1 (BBl **2016** 6241, hier 6252)
11 Bundesverfassung (BV; SR **101**)
12 Art. 32 des Bundesgesetzes vom 13. Dez. 1996 über das Kriegsmaterial (KMG; SR **514.51**), Art. 5 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR **172.220.1**), Art. 20 des Bundesgesetzes vom 4. Okt. 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (AtraG; SR **742.104**) oder Art. 10 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGVAnG; SR **742.140.3**).
13 Handlungsgrundsätze der GPK vom 29. Aug. 2003 und 4. Sept. 2003, die im Jahresbericht 2002/2003 der GPK und GPDel vom 23. Jan. 2004 veröffentlicht wurden (BBl **2004** 1673).

- Behörden und Dienststellen des Bundes besuchen;
- von Dritten eingereichte Aufsichtseingaben behandeln;
- Empfehlungen an den Bundesrat, an die Departemente, an die eidgenössischen Gerichte und an die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) oder an die Bundesanwaltschaft (BA) richten;
- die Umsetzung früherer Empfehlungen kontrollieren.

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

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

Auch alle öffentlich-rechtlichen und privaten Körperschaften sowie die natürlichen und juristischen Personen, die Träger von Bundesaufgaben sind, unterliegen der parlamentarischen Oberaufsicht, auch wenn diese in der Praxis weniger direkt ist als gegenüber den Dienststellen der Zentralverwaltung. Die Kantone sind ebenfalls der Aufsicht der GPK unterstellt, soweit sie mit der Umsetzung von Bundesrecht beauftragt sind (Art. 46 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 2 BV).

2.1.2 Informationsrechte und Vertraulichkeit der Arbeiten

Für die Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsaufgabe verfügen die GPK über weitreichende Auskunftsrechte (Art. 150 und 153 ParlG), die mit der Änderung des ParlG vom 17. Juni 2011 verstärkt und präzisiert wurden.[14] Die Kommissionen haben insbesondere das Recht, alle amtierenden und ehemaligen Behördenvertreterinnen und -vertreter, Mitarbeitenden von Dienststellen sowie Vertreterinnen und Vertreter von übrigen Trägern von Bundesaufgaben direkt zu befragen, und sie können von diesen alle zweckdienlichen Auskünfte verlangen. Sie haben zudem die Möglichkeit, auskunftspflichtige Personen vorzuladen und nötigenfalls vorführen zu lassen. Das Amtsgeheimnis findet bei Anhörungen von Bediensteten des Bundes durch die GPK keine Anwendung. Es kann deshalb durch die angehörten Personen nicht vorgebracht werden, um eine Aussage vor den GPK zu verweigern.

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

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

Die Aufsichtskommissionen «entscheiden endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte» (Art. 153 Abs. 6 erster Satz ParlG). Diese abschliessende Entscheidungskompetenz der Aufsichtskommissionen gewährleistet, dass nicht die Exekutive als kontrolliertes Organ, sondern die GPK als das kontrollierende Organ über die Tragweite und Ausübung der Informationsrechte im Einzelfall bestimmen. Wird vom Bundesrat geltend gemacht, das verlangte Dokument falle in die Kategorie des Staatsschutzes, ziehen die GPK die GPDel bei, um über diese Frage zu befinden.

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

Die weitgehenden Auskunftsrechte der GPK und der GPDel erfordern im Gegenzug die Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit und einen verantwortungsvollen Umgang mit vertraulichen Informationen. Die GPK sind deshalb gehalten, geeignete Vorkehren für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG).[15] Sie haben dazu entsprechende Weisungen erlassen, die u.a. den Zugang zu Mitberichten von Departementsvorstehenden zu Bundesratsgeschäften restriktiv regeln.[16] Die Mitglieder der GPK sind zudem hinsichtlich aller Tatsachen, von denen sie im Rahmen ihres Mandats Kenntnis erhalten, an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG).

Untersuchungsberichte werden in aller Regel veröffentlicht, sofern der Publikation keine schutzwürdigen Interessen entgegenstehen (Art. 158 Abs. 3 ParlG). Die betroffenen Behörden erhalten vorgängig zur Publikation die Möglichkeit zur Stellungnahme (Art. 157 ParlG).

Die Mittel, über welche die GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen verfügen, sind v. a. politischer Natur. Die Kommissionen teilen ihre Schlussfolgerungen den obersten verantwortlichen Behörden in der Regel in der Form von öffentlichen Berichten oder Briefen mit. Diese enthalten Empfehlungen, zu denen die verantwortlichen Behörden Stellung beziehen müssen. Mit ihrer Arbeit verpflichten die Kommissionen demnach die Behörden, Rechenschaft über ihre Tätigkeiten (oder Unterlassungen) abzulegen. Daneben stehen ihnen die parlamentarischen Instrumente zur Verfügung (Einreichung einer Motion, eines Postulats oder einer parlamentarischen Initiative), um eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten.

15 Von der GPK-N in Auftrag gegebene Gutachten: Biaggini, Giovanni: Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, 5. Juni 2008; Oberholzer, Niklaus: Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht: Gutachten im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 5. Juni 2008, www.parlament.ch/de > Organe > Aufsichtskommissionen > GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte (Stand: 13. Nov. 2017)

16 Weisungen der GPK der eidg. Räte über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27. Jan. 2012, www.parlament.ch/de > Organe > Aufsichtskommissionen > GPK > Grundlagenpapiere / Informationsrechte (Stand: 13. Nov. 2017)

2.1.3 Zusammenarbeit der GPK und der GPDel mit ihrem Sekretariat

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

Das Sekretariat der GPK/GPDel als Teil der Parlamentsdienste unterstützt und berät die Kommissionen bzw. die GPDel bei ihren Aufgaben.[17] Es verfügt gemäss Artikel 67 ParlG über dieselben Informationsrechte wie die GPK/GPDel, in deren Auftrag es tätig ist. Nach Artikel 153 Absatz 1 Satz 2 ParlG können die GPK/GPDel einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen. Die GPK sowie die GPDel erteilen ihrem Sekretariat Aufträge und begleiten und kontrollieren deren Umsetzung.

Aufgrund des Milizsystems und der gebotenen Unabhängigkeit der GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen kommt dem Sekretariat der GPK/GPDel bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags der GPK/GPDel eine wichtige Rolle zu. Es unterstützt die Kommissionen und die GPDel bei der Auswahl, Konzeption und Durchführung von Untersuchungen und Evaluationen sowie bei allen weiteren Massnahmen der Oberaufsicht.[18] Es nimmt die Eingaben gemäss Artikel 129 ParlG entgegen und bereitet die Beschlüsse vor.

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

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

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

Aus diesem Grund bedarf es der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen den FK, der FinDel und den GPK: Im Allgemeinen wird so verfahren, dass Angelegenheiten, bei denen finanzpolitische Fragen im Vordergrund stehen, prioritär von den FK und der FinDel, während Angelegenheiten, welche vorwiegend die Geschäftsführung betreffen, vorrangig von den GPK bearbeitet werden. Bestimmte

17 Art. 64 Abs. 1 und 2 Bst. b und d ParlG
18 Art. 7 Bst. a der Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 16. Mai 2014 (GOPD; www.parlament.ch/d/service-presse/parlamentsdienste/Documents/gopd-d.pdf)

Geschäfte – etwa die Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte und ausgewählter öffentlicher Unternehmen sowie die Rechnung und der Voranschlag der eidgenössischen Gerichte, der BA und der AB-BA – beraten die FK und die GPK zusammen. Auch die Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) wird gemeinsam wahrgenommen. Darüber hinaus koordinieren die Sekretariate der beiden Kommissionen ihre Befassungen, indem sie viermal jährlich – und die Sekretäre der Subkommissionen so oft wie dies ihre Geschäfte erfordern – zusammenkommen und sich austauschen.

Die GPK unterhalten auch Kontakte zur EFK, dem obersten Finanzaufsichtsorgan des Bundes, dessen Kompetenzen im Finanzkontrollgesetz (FKG)[19] geregelt sind. Gemäss Artikel 15 Absatz 1 FKG sind die FK und die FinDel die direkten Ansprechpartner der EFK im Parlament. Im Gesetz wird dazu präzisiert, dass die EFK mit ihren Prüfungsbefunden an die FinDel gelangt (Art. 14 Abs. 1 FKG). Dies galt bisher auch für Prüfungsbefunde, welche die Geschäftsführung betreffen. Im FKG war bisher kein direkter Verkehr zwischen der EFK und den GPK vorgesehen.

Um den Verkehr der GPK mit der EFK in einer gesetzlichen Grundlage zu verankern, beauftragten die beiden Räte in der Frühlingssession 2015 mit der Annahme von zwei gleichlautenden Motionen[20] den Bundesrat mit einer Revision des FKG. Diese Motionen wurden in der Folge des gescheiterten Informatikprojektes INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) eingereicht und verlangten einen verbesserten Informationsfluss zwischen der EFK, den Departementen, den mit Querschnittsaufgaben betrauten Bundesämtern, dem Bundesrat, der FinDel und den GPK. Dieser Forderung wurde der Bundesrat mit seinem Entwurf einer Änderung des FKG vom 7. September 2016[21] gerecht. Die Gesetzesänderung sieht u. a. vor, dass die Information der EFK über festgestellte wesentliche Mängel in der Geschäftsführung an die GPK bzw. die GPDel gleichzeitig mit der Berichterstattung an die FinDel erfolgt.[22] Die Teilrevision des FKG wurde von der Bundesversammlung in der Schlussabstimmung vom 17. März 2017 verabschiedet. Sie trat per 1. Januar 2018 in Kraft.

Zwischenzeitlich wurde die Informationskoordination zwischen den beiden Organen schon ab April 2015 verbessert, indem die GPK nunmehr das Prüfprogramm der EFK jeweils Ende Januar erhalten und diese Gelegenheit für einen Austausch mit der EFK über allfällige Grundsatzfragen nutzen. Auch nehmen die GPK jeweils im Frühling den Jahresbericht der EFK zur Kenntnis.

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

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

21 Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG), Entwurf (BBl **2016** 7129); Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 7. Sept. 2016 (BBl **2016** 7117)

22 Art. 14 Abs. 1 FKG (in Kraft seit 1. Jan. 2018)

2.2 Organisation und Zusammensetzung der GPK

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

Jede Kommission ist in mehrere ständige Subkommissionen unterteilt (Art. 45 Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Nationalrates [GRN][23] und Art. 11 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Ständerates [GRS][24]), welche alle Departemente, die Bundeskanzlei, die eidgenössischen Gerichte, die BA und deren Aufsichtsbehörde abdecken.

Die Bereiche werden wie folgt zugewiesen:

Subkommissionen EDA/VBS:	– Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) – Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
Subkommissionen EJPD/BK:	– Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) – Bundeskanzlei (BK)
Subkommissionen EFD/WBF:	– Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) – Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)
Subkommissionen EDI/UVEK:	– Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Subkommissionen Gerichte/BA:	– Bundesgericht (BGer) – Militärkassationsgericht (MKG) – Bundesstrafgericht (BStGer) – Bundesverwaltungsgericht (BVGer) – Bundespatentgericht (BPatGer) – Bundesanwaltschaft (BA) – Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)

Die Subkommissionen verfolgen im Auftrag der Plenarkommissionen die Arbeit der ihnen zugeteilten Behörden. Sie leisten die eigentliche Untersuchungsarbeit (z. B. Durchführung von Anhörungen, Aufträge für Expertisen, Anfordern von Unterlagen) und erstatten den Plenarkommissionen – den Entscheidungsgremien – Bericht.

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

Es obliegt den Plenarkommissionen, Beschlüsse zu fassen, Berichte zu genehmigen und zu publizieren sowie den verantwortlichen politischen Behörden Empfehlungen zu unterbreiten (Art. 158 ParlG).

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

Im Jahr 2017 tagten drei Arbeitsgruppen, die sowohl aus Mitgliedern der GPK-S wie auch der GPK-N zusammengesetzt sind. Die Arbeitsgruppe zum Risikomanagement in der Bundesverwaltung, der auch ein Vertreter der FinDel angehört, setzt sich mit dem Risikomanagement und dem Risikoreporting an den Bundesrat auseinander. Die Arbeitsgruppe BODLUV untersuchte im Auftrag der GPK die Sistierung des Projekts BODLUV durch den Vorsteher des VBS. Im Sommer 2017 wurde zudem die Arbeitsgruppe Hochseeschifffahrts-Bürgschaften eingesetzt. Diese soll im Rahmen einer Inspektion insbesondere Fragen zur departementalen Aufsicht und zum Risikomanagement klären (vgl. auch Kap. 1).

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

Schliesslich bestimmt jede Kommission zwei Mitglieder für die Neat-Aufsichtsdelegation der eidgenössischen Räte (NAD), welche die parlamentarische Oberaufsicht über die Realisierung der Neat ausübt. Die NAD umfasst neben den Mitgliedern der GPK vier Mitglieder aus den FK sowie vier Vertreter der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF). Die NAD beabsichtigt, sich auf Ende der laufenden Legislaturperiode (Ende 2019) aufzulösen, da der Umfang ihrer Aufsichtsaufgaben nach der fahrplanmässigen Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels deutlich abnimmt und die meisten Abschlussarbeiten in den nächsten beiden Jahren erfolgen. Die verbleibenden Aufgaben sollen zu jenem Zeitpunkt wieder an die Oberaufsichtsorgane FK, GPK und FinDel übergehen[25]. Die FK des Ständerates reichte im Oktober 2017 eine parlamentarische Initiative ein, welche eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Grundlage der NAD vorsieht[26].

Die beiden GPK beschlossen im Jahr 2015, ihre Subkommissionen ab der Legislatur 2015–2019 zu verkleinern (Subkommissionen der GPK-S: fünf statt sechs Mitglieder, Subkommissionen der GPK-N: neun statt zwölf Mitglieder). Zugleich legten die GPK fest, dass die Mitglieder der GPDel inskünftig neben ihrem GPDel-Mandat höchstens noch in einer GPK-Subkommission Einsitz nehmen. Diese Massnahme dient der Entlastung der GPDel-Mitglieder, die mit dem neuen Nachrichtendienstgesetz (NDG)[27] ihre Oberaufsicht über den Nachrichtendienst noch verstärkt ausüben.

Das Präsidium der GPK-N hatte 2017 Nationalrat Alfred Heer inne; Nationalrätin Doris Fiala übte das Vizepräsidium aus. Die GPK-S wurde von Ständerat Hans Stöckli präsidiert; Ständerätin Anne Seydoux-Christe amtete als Vizepräsidentin.

25 Parlamentarische Oberaufsicht über den Bau der Neat im 2016, Medienmitteilung der NAD vom 2. Mai 2017
26 Pa. Iv. FK-S «Aufhebung der Neat-Aufsichtsdelegation» vom 9. Okt. 2017 (17.495)
27 Bundesgesetz vom 25. Sept. 2015 über den Nachrichtendienst (NDG; SR **121**)

Das Präsidium der GPDel nahm im Jahr 2017 Ständerat Alex Kuprecht wahr; das Vizepräsidium hatte bis 30. Juni 2017 Nationalrätin Corina Eichenberger-Walther inne und ab dem 23. Oktober 2017 dann Ständerat Claude Janiak.

Eine namentliche Auflistung der Mitglieder der GPK, ihrer Subkommissionen und Arbeitsgruppen sowie der GPDel im Jahr 2017 findet sich in der folgenden Tabelle.

Zusammensetzung der GPK, ihrer Subkommissionen und Arbeitsgruppen sowie der GPDel im Berichtsjahr 2017

GPK-N (Plenarkommission)	*GPK-S (Plenarkommission)*
Alfred Heer (Präsident), Prisca Birrer-Heimo, Jakob Büchler, Duri Campell, Martin Candinas, Thomas de Courten, Corina Eichenberger-Walther, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Doris Fiala (Vizepräsidentin, Präsidentin ab 27. November), Chantal Galladé (ab 11. September ersetzt durch Cédric Wermuth), Ida Glanzmann-Hunkeler, Maya Graf, Erich Hess, Hermann Hess (ab 24. August ersetzt durch Hugues Hiltpold), Ada Marra, Philippe Nantermod, Jacques Nicolet (ab 27. November ersetzt durch Jürg Stahl), Valérie Piller Carrard, Louis Schelbert, Luzi Stamm, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät, Erich von Siebenthal, Hansjörg Walter (ab 27. November ersetzt durch Diana Gutjahr)	Hans Stöckli (Präsident), Andrea Caroni, Joachim Eder, Peter Föhn, Claude Hêche, Claude Janiak, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Damian Müller, Beat Rieder, Géraldine Savary, Anne Seydoux-Christe (Vizepräsidentin, Präsidentin ab 27. November), Beat Vonlanthen
Subkommissionen EDA/VBS	
Ida Glanzmann-Hunkeler (Präsidentin), Jakob Büchler, Thomas de Courten, Yvette Estermann, Doris Fiala (bis 5. September) / Corina Eichenberger-Walther (ab 5. September), Chantal Galladé (bis 31. März) / Prisca Birrer-Heimo (ab 31. März), Maya Graf, Ada Marra, Philippe Nantermod	Claude Janiak (Präsident), Claude Hêche, Alex Kuprecht, Werner Luginbühl, Damian Müller

Subkommissionen EJPD/BK	
Luzi Stamm (Präsident bis 30. November), Prisca Birrer-Heimo (bis 31. März) / Chantal Galladé (31. März bis 11. September) / Ada Marra (ab 25. September), Yvonne Feri, Doris Fiala, Ida Glanzmann-Hunkeler, Erich Hess, Jacques Nicolet (bis 26. November) / Alfred Heer (Präsident ab 30. November), Valérie Piller Carrard, Marianne Streiff-Feller	Peter Föhn (Präsident), Damian Müller, Beat Rieder, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
Subkommissionen EFD/WBF	
Alexander Tschäppät (Präsident), Prisca Birrer-Heimo, Martin Candinas, Thomas de Courten, Chantal Galladé (bis 11. September) / Cédric Wermuth (ab 25. September), Philippe Nantermod, Louis Schelbert, Erich von Siebenthal, Hansjörg Walter (bis 26. November) / Diana Gutjahr (ab 30. November)	Joachim Eder (Präsident), Andrea Caroni, Géraldine Savary, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen
Subkommissionen EDI/UVEK	
Hansjörg Walter (Präsident bis 26. November) / Diana Gutjahr (ab 30. November), Duri Campell, Hermann Hess (bis 24. August) / Corina Eichenberger-Walther (ab 5. September), Jacques Nicolet (bis 26. November) / Jürg Stahl (Präsident ab 30. November), Valérie Piller Carrard, Louis Schelbert, Marianne Streiff-Feller, Alexander Tschäppät, Erich von Siebenthal	Claude Hêche (Präsident), Joachim Eder, Peter Föhn, Werner Luginbühl, Géraldine Savary
Subkommissionen Gerichte/BA	
Corina Eichenberger-Walther (Präsidentin), Jakob Büchler, Duri Campell, Yvette Estermann, Yvonne Feri, Erich Hess, Ada Marra (bis 25. September) / Cédric Wermuth (ab 25. September), Philippe Nantermod, Luzi Stamm	Anne Seydoux-Christe (Präsidentin), Andrea Caroni, Damian Müller, Beat Rieder, Hans Stöckli

GPDel
Alex Kuprecht (Präsident), Corina Eichenberger-Walther (Vizepräsidentin; Mitglied bis 30. Juni) / Hugues Hiltpold (Mitglied ab 5. September), Claude Janiak (Vizepräsident ab 23. Oktober), Maya Graf, Alfred Heer, Anne Seydoux-Christe
Arbeitsgruppe Risikoreporting Bundesrat (nur GPK-Mitglieder)
Hans Stöckli (Präsident, Mitglied bis 26. November) / Damian Müller (Mitglied ab 27. November), Joachim Eder, Doris Fiala (Präsidentin ab 27. November), Alfred Heer (Mitglied bis 26. November) / Erich von Siebenthal (Mitglied ab 27. November), Anne Seydoux-Christe, Alexander Tschäppät
Arbeitsgruppe BODLUV
Claude Janiak (Präsident), Thomas de Courten, Doris Fiala, Ida Glanzmann-Hunkeler, Alex Kuprecht, Damian Müller
Arbeitsgruppe Hochseeschifffahrts-Bürgschaften
Yvonne Feri (Präsidentin), Martin Candinas, Andrea Caroni, Thomas de Courten, Joachim Eder, Géraldine Savary, Louis Schelbert, Hans Stöckli, Beat Vonlanthen, Erich von Siebenthal
NAD (nur GPK-Mitglieder)
Martin Candinas, Joachim Eder, Peter Föhn, Alexander Tschäppät

3 Arbeiten der GPK im Jahr 2017

In diesem Kapitel informieren die GPK über Themen und Geschäfte, mit denen sie sich im Berichtsjahr befasst haben, unter spezielle Berücksichtigung jener, welche nicht schon in irgendeiner Art veröffentlicht wurden. Für die Geschäfte, zu denen während des Jahres ein Bericht, eine Medienmitteilung oder andere Unterlagen publiziert wurden, verweisen die GPK auf die entsprechenden veröffentlichten Dokumente, die in folgender Tabelle aufgelistet werden.

3.1 Veröffentlichungen im Jahr 2017

Veröffentlichte Berichte und Medienmitteilungen der GPK

Thema	Veröffentlichte Unterlagen
Sistierung des Projekts «Bodengestützte Luftverteidigung (BODLUV) 2020»	Bericht der GPK vom 26.1.2017 (BBl *2017* 3513)
Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung	Bericht der GPK-S vom 9.5.2017 (BBl *2017* 4513)
Mandat zur Erhebung der Radio- und Fernsehabgaben für die Jahre 2019–2025	Kurzbericht der GPK vom 4.7.2017 (BBl *2017* 6225)
Auswirkungen von Freihandelsabkommen	Bericht der GPK-N vom 4.7.2017 (BBl *2017* 7577)
GPK der eidgenössischen Räte vertiefen Thematik der Bürgschaften für die schweizerischen Hochseeschiffe	Medienmitteilung der GPK vom 4.7.2017
Nachkontrolle zur Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen	Bericht der GPK-N vom 5.9.2017 (BBl *2017* 7659)
Elektronische Auszählung von Stimmen (*e-counting*)	Bericht der GPK-N vom 5.9.2017 (BBl *2018* 149)
Sistierung des Projekts «Bodengestützte Luft-Verteidigung (BODLUV) 2020»: Bewertung der Stellungnahme des Bundesrates vom 12. April 2017	Kurzbericht der GPK vom 25.9.2017 (BBl: noch nicht publiziert)
Die GPK-N/S leiten eine Inspektion in Sachen Hochseeschifffahrts-Bürgschaften ein	Medienmitteilung der GPK vom 25.9.2017
GPK-N/S hören den Vorsteher VBS zum Fall Oberfeldarzt an	Medienmitteilung der GPK vom 25.9.2017

3.2 Wirtschafts- und Finanzpolitik

3.2.1 Nachkontrolle zur Untersuchung des Behördenverhaltens im Zusammenhang mit dem Rücktritt des Nationalbankpräsidenten

Am 15. März 2013 veröffentlichten die GPK des National- und Ständerates (GPK-N/S) ihren Untersuchungsbericht[28] zu den Umständen des Rücktritts des Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank (SNB), worin sie zehn Empfehlungen an den Bundesrat richteten.[29] In seiner Stellungnahme[30] vom 22. Mai 2013 erklärte sich der Bundesrat bereit, sieben der zehn Empfehlungen anzunehmen und umzusetzen. Die GPK-N/S beschlossen am 31. Januar 2014, die Inspektion abzuschliessen.[31] Die Zuständigkeit zur Durchführung der Nachkontrolle wurde der GPK-S übertragen, welche im Februar 2016 die Nachkontrolle einleitete. Nach Erhalt mehrerer Stellungnahmen zeigte sich die Kommission grundsätzlich zufrieden mit den erhaltenen Informationen und schloss die Nachkontrolle im Februar 2017 ab. Nachfolgend werden die Stellungnahmen des Bundesrates wie auch die Bewertung der GPK-S zusammengefasst dargestellt.

Der Bundesrat orientierte die GPK-S darüber, dass er die Empfehlung 1 (Überprüfung der rechtlichen Zuständigkeit durch die Organe der präventiven Rechtspflege) als umgesetzt betrachte und verwies in diesem Zusammenhang auf den am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Artikel 4 Absatz 1bis der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)[32], welcher wie folgt lautet: *«Bei vertraulichen und geheimen Geschäften des Bundesrates sind zu wichtigen und strittigen rechtlichen Fragen nach Möglichkeit vor der Sitzung des Bundesrates die für die vorgängige rechtliche Prüfung zuständigen Verwaltungseinheiten zu konsultieren.»* Seither sei kein solcher Fall aufgetreten. Die GPK-S war der Ansicht, dass die Antwort des Bundesrates prinzipiell zufriedenstellend sei. Gleichwohl gab die Kommission dem Bundesrat insbesondere Folgendes zu bedenken: Sie erachtete das Kriterium *«strittig»* als nicht zielführend, da u.U. erst im Rahmen von entsprechenden Abklärungen erkennbar werde, dass eine Rechtsfrage strittig sei. Im Weiteren hielt die Kommission fest, dass die Anwendbarkeit des Artikels 4 Absatz 1bis RVOV praktisch eine Organisation bedinge, mit welcher überhaupt (rechtzeitig) erkannt werde, dass sich entsprechende Rechtsfragen stellen würden. Überdies wies die GPK-S den Bundesrat darauf hin, dass in Bezug auf den Passus *«nach Möglichkeit»* vom Bundesrat erwartet werden könne, dass er in aller Regel die Zeit finde, um eine solche Zuständigkeitsüberprüfung vorzunehmen.

28 Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension, Bericht der GPK-N und GPK-S vom 15. März 2013 (BBl **2013** 5627)
29 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel vom 30. Jan. 2015, Ziff. 3.1.1 (BBl **2015** 5217, hier 5238)
30 Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Mai 2013 zum Bericht der GPK-N und GPK-S vom 15. März 2013 über den Rücktritt des SNB-Präsidenten (BBl **2013** 5723)
31 Brief der GPK-N/S vom 31. Jan. 2014 an den Bundesrat (BBl **2014** 3417)
32 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR **172.010.1**)

Betreffend der Empfehlungen 2 (Verzicht auf *ad-personam*-Aufträge an Vertreter der EFK) und 3 (Prüfung des Spannungsfeldes zwischen Auftrag und Funktion bei möglichen *ad-personam*-Aufträgen an Bundesangestellte) teilte der Bundesrat mit, er werde weiterhin keine *ad-personam*-Aufträge mehr an Mitarbeiter der EFK erteilen und sei mit der Empfehlung 3 einverstanden. Die GPK-S erkannte hier keinen Handlungsbedarf.

Hinsichtlich der Empfehlung 4 (Priorisierung der regulären Ausschüsse) gab der Bundesrat an, er lehne die Empfehlung weiterhin ab, weil er sich die Möglichkeit der Nutzung von Ad-hoc-Ausschüssen offen halten wolle. Allerdings sei seither kein solcher Ad-hoc-Ausschuss eingesetzt worden und der Bundesrat mache sorgfältig und zurückhaltend von diesem Instrument Gebrauch. Die GPK-S teilte dem Bundesrat mit, dass von ihm nicht verlangt worden sei, gänzlich auf die Einsetzung von Ad-hoc-Ausschüssen zu verzichten, sondern *«in erster Linie»* mit den regulären Ausschüssen zu arbeiten. Die Kommission hielt die Argumentation des Bundesrates für nachvollziehbar und erkannte somit keinen Handlungsbedarf.

Der Bundesrat bekräftigte in seiner Stellungnahme vom 11. Mai 2016 seine Zustimmung zur Empfehlung 5 (frühzeitiger Einbezug der BK in die Bewältigung von ausserordentlichen Situationen) und wies darauf hin, dass der frühzeitige Einbezug der BK in ausserordentlichen Situationen mit verschiedenen Massnahmen sichergestellt werde. Generell werde die BK systematisch und frühzeitig in Gremien zur Bewältigung von spezifischen ausserordentlichen Situationen einbezogen. Generell war die GPK-S der Auffassung, dass die Angaben des Bundesrates zufriedenstellend seien. Allerdings wies die Kommission den Bundesrat darauf hin, dass das Problem in der Vergangenheit weniger in der fehlenden gesetzlichen Grundlage, sondern vielmehr darin lag, die BK *faktisch* nicht früh genug einbezogen zu haben. Entsprechend sei der Einbezug der BK in die Arbeiten des Sicherheitsausschusses und in Gremien zur Bewältigung von spezifischen ausserordentlichen Situationen zu begrüssen.

Bezüglich der Empfehlung 8 (Schaffung eines besseren Kommunikationssystems) teilte der Bundesrat der GPK mit, dass der Bund über das System MIRA verfüge, welches bis auf die Klassifizierungsstufe *geheim* zugelassen sei. Im Laufe der Nachkontrolle teilte der Bundesrat der Kommission mit, dass das andere System bzw. Projekt, ISM, mit welchem ursprünglich innerhalb eines definierten Benutzerkreises bis auf die Klassifizierungsstufe *vertraulich* verschlüsselt hätte kommuniziert werden sollen, abgebrochen worden sei, weil bundesintern die Anwendbarkeit auf Stufe *vertraulich* nicht als geeignet erklärt worden sei. Es sei nun ein neues Projekt lanciert worden. Die GPK-S hörte zu diesem neuen Projekt im Februar 2017 Vertreter des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) an und erkannte gestützt darauf für die parlamentarische Oberaufsicht keinen weiteren Handlungsbedarf.

Hinsichtlich der Empfehlung 9 (Hinwirkung auf die Verankerung einer Pflicht des Bankrats zur Regelung der Eigengeschäfte im Organisationsreglement [OReg]) machte der Bundesrat die GPK-S darauf aufmerksam, dass der Bankrat kürzlich beschlossen habe, im OReg die Pflicht des Bankrates zur Regelung der Eigenge-

schäfte aufzunehmen und der Bundesrat diese Revision genehmigt habe.[33] Die GPK-S erachtete die Antwort des Bundesrats in diesem Punkt als zufriedenstellend, da die von der GPK gewünschte Erwähnung der Pflicht des Bankrats nun explizit im OReg aufgeführt ist.

Bezüglich der Empfehlung 10 (Hinwirkung auf die Einführung einer klaren und angemessenen Aufsichtsstruktur innerhalb der SNB) teilte der Bundesrat der GPK-S mit, der Bankrat beaufsichtige die Geschäftsführung des Erweiterten Direktoriums uneingeschränkt. Die GPK-S nahm dies zur Kenntnis, forderte den Bundesrat aber aufgrund einer missverständlichen Formulierung im OReg auf, darauf hinzuwirken, dass bei nächster Gelegenheit die deutsche Fassung des Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe i angepasst werde.

3.2.2 GAFI: Behandlung des Berichts zur Länderprüfung

Die GAFI (*Groupe d'action financière*) ist eine internationale zwischenstaatliche Organisation, welche 1989 geschaffen wurde. Sie umfasst 37 Mitglieder (inkl. der Schweiz). Ziele und Aufgaben der GAFI sind die Etablierung von Standards und die Förderung der Umsetzung von Massnahmen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und anderen damit verbundenen Bedrohungen der Integrität des internationalen Finanzsystems. Sie führt zur Erfüllung ihrer Aufgaben Länderprüfungen durch, formuliert dabei Empfehlungen an die betreffenden Staaten und kontrolliert deren effektive Umsetzung durch gesetzgeberische, regulatorische und operative Massnahmen. Die Empfehlungen der GAFI sind als internationale Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung anerkannt.

Der letzte vollständige Länderbericht zur Schweiz wurde 2005 veröffentlicht. Die GAFI hat nun am 7. Dezember 2016 den vierten Länderbericht zur Schweiz publiziert. Im Bericht werden eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Schweizer Rechtsnormen und ihrer Umsetzung abgegeben.

Um sich die Ergebnisse des Länderberichts präsentieren zu lassen und einen allfälligen Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht zu eruieren, hörte die Subkommission EFD/WBF der GPK-N im Februar 2017 Vertreter des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) an.

Die Verwaltungsvertreter äusserten sich hierbei u.a. zum Prozedere der Länderprüfungen, den positiven (z.B. gezielte Finanzsanktionen) und negativen (z.B. keine vollständige Unterstellung der Anwälte, Notare und Treuhänder) Resultaten der Schweiz sowie dem weiteren Vorgehen. In der Subkommission wurden u.a. eine allfällige Bussenkompetenz der FINMA sowie Vergleiche der GAFI-Prüfung der Schweiz mit GAFI-Prüfungen anderer Staaten thematisiert.

33 Der Bundesrat teilte bereits im Rahmen der Inspektion in seiner Stellungnahme vom 22. Mai 2013 mit, dass der Bankrat am 9. März 2012 das Reglement für private Finanzanlagen und Finanzgeschäfte von Mitgliedern der Bankleitung erlassen habe.

Die GPK-N zeigte sich mit den Ausführungen der FINMA und des SIF zufrieden und erkannte keinen unmittelbaren Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht. Es wurde aber beschlossen, dass sich die zuständige Subkommission zu gegebener Zeit wieder mit der Angelegenheit befassen wird, nachdem sich der Bundesrat gestützt auf die Analyse und die Empfehlungen des EFD bzw. der Interdepartementalen Koordinationsgruppe Geldwäscherei und Terrorismusbekämpfung (KGGT) zum weiteren Vorgehen geäussert haben wird.

3.3 Soziale Sicherheit und Gesundheit

3.3.1 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten der Spezialitätenliste

Im März 2014 veröffentlichte die GPK-S auf der Grundlage einer Evaluation der PVK[34] einen Bericht über die Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente in der Spezialitätenliste (SL).[35] Sie richtete darin acht Empfehlungen und drei Postulate an den Bundesrat, welche insbesondere die Klarheit der Verfahrensabläufe, die Preisfestsetzungsinstrumente und die Regulierung der Generikapreise betreffen. Nachdem sie von der Stellungnahme des Bundesrats Kenntnis genommen hatte, schloss sie ihre Untersuchung im Februar 2015 ab und kündigte an, nach zwei Jahren eine Nachkontrolle durchzuführen. Sie behielt sich allerdings vor, je nach Verlauf des Dossiers schon früher auf die Inspektion zurückzukommen.

Auf der Grundlage der Empfehlungen der GPK-S passte der Bundesrat das Preisfestsetzungssystem für Medikamente durch eine Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)[36] und der Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV)[37] an. Die revidierten Verordnungen traten am 1. Juni 2015 in Kraft.

Im Dezember 2015 entschied das Bundesgericht (BGer)[38] bezüglich der periodischen Überprüfung der Medikamente in der SL, dass die Verordnungsbestimmung über die Einzelheiten dieser Überprüfung, die vor dem 1. Juni 2015 in Kraft gewesen war, nicht konform zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)[39] war, da sie lediglich einen Auslandspreisvergleich (APV) vorgesehen hatte. Das Gericht kam zum Schluss, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) sich bei der Überprüfung der Aufnahmebedingungen für Medikamente nicht einzig auf einen APV beschränken kann, sondern auch systematisch einen therapeutischen Quervergleich (TQV) vornehmen muss.

34 Evaluation der Zulassung und Überprüfung kassenpflichtiger Medikamente, Bericht der PVK vom 13. Juni 2013 (BBl **2014** 7795)
35 Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste, Bericht der GPK-S vom 25. März 2014 (BBl **2014** 7775)
36 Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR **832.102**)
37 Verordnung des EDI vom 29. Sept. 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV; SR **832.112.31**)
38 BGE 9C_417/2015 vom 14. Dez. 2015
39 Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR **832.10**)

Aufgrund dieses Entscheids beschloss die Kommission, auf ihre Inspektion zurückzukommen. Sie befasste sich im Februar 2016 mit dem Bundesgerichtsurteil (BGE) und dessen Auswirkungen auf die neuen, 2015 in Kraft getretenen Verordnungsbestimmungen. Sie stellte fest, dass auch das neue System – trotz der Anpassungen durch den Bundesrat – bei der Überprüfung der Medikamente nur ausnahmsweise einen TQV vorsah. Die GPK-S ersuchte den Vorsteher des EDI, hierzu Stellung zu nehmen. In seiner Antwort vom 20. Mai 2016 bestätigte dieser, dass die geltenden Bestimmungen der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht standhalten können und deshalb erneut angepasst werden müssen. Auch wies er darauf hin, dass aufgrund der erforderlichen Verordnungsänderungen die für 2016 vorgesehenen Überprüfungen der Aufnahmebedingungen für Medikamente erst 2017 durchgeführt werden können.

Die GPK-S äusserte in ihrem Schreiben vom 18. Oktober 2016 an den Bundesrat ihre Bedenken darüber, dass zwei Jahre nach Verabschiedung ihrer Empfehlung die KVG-Vorgaben betreffend einer umfassenden periodischen Überprüfung noch immer nicht rechtskonform umgesetzt werden konnten. Sie bedauerte zudem die Rechtsunsicherheit, die sich in den vielen offenen Beschwerdeverfahren zur Medikamentenüberprüfung manifestiert, sowie die negativen finanziellen Auswirkungen, welche die auf 2017 verschobene Überprüfung nach sich zieht. Die Kommission ersuchte den Bundesrat, sie Anfang 2017 über den geplanten Wortlaut der neuen Bestimmungen zu informieren.

Der Bundesrat unterrichtete die GPK-S mit Schreiben vom 1. Februar 2017 über die Anpassungen, die er an den Verordnungen vorgenommen hatte, damit diese der Rechtsprechung des Bundesgerichtes entsprechen. Er gab an, dass das BAG bei jeder periodischen Überprüfung künftig einen APV und einen TQV durchführen wird, wobei beide Elemente bei der Preisfestsetzung zu gleichen Teilen berücksichtigt werden. Das BAG stellte in seiner Medienmitteilung vom 1. Februar 2017[40] klar, dass vorgesehen ist, jeweils einen Drittel der Arzneimittel auf der Spezialitätenliste zu überprüfen, was in den kommenden drei Jahren zu Einsparungen von 180 Millionen Franken führen dürfte. Bei den Generika kündigte das BAG weitere Massnahmen zur Senkung der Preise an und gab bekannt, dass es dabei ist, ein Referenzpreissystem für Generika zu entwickeln.

Die GPK-S ersuchte den Bundesrat ausserdem, ihr mitzuteilen, inwieweit die revidierten Verordnungen die Problematik berücksichtigen, dass bei einem TQV die Preise der verglichenen Medikamente teilweise auf unterschiedlichen Wechselkursen basieren. In seinem Schreiben vom 1. Februar 2017 hält der Bundesrat fest, dass es unmöglich sei, dieses Problem vollständig zu beheben. Wollte man beim TQV jeweils den neuesten Preis berücksichtigen, würde dies in seinen Augen zu einer unendlichen Neuberechnung der Preise führen, da jedes geprüfte Medikament eine Anpassung der Preise aller Vergleichspräparate nach sich ziehen würde. Dennoch habe er der Wechselkursproblematik insofern Rechnung getragen, als er beschlossen habe, dass für den TQV allfällige Änderungen bei den Vergleichspräparaten (z. B. die Aufnahme von Arzneimitteln in die SL, die für den TQV berücksichtigt werden

40 Wiederaufnahme der periodischen Überprüfung von Arzneimitteln, Medienmitteilung des BAG vom 1. Febr. 2017

können), die bis zum 1. Juli des Überprüfungsjahres erfolgen, mit einbezogen werden. Ausserdem sollen alle Medikamente, die zur selben therapeutischen Gruppe gehören, im Rahmen derselben dreijährlichen Überprüfung überprüft werden.

Die angekündigten Verordnungsänderungen traten am 1. März 2017 in Kraft. Die GPK-S antwortete dem Bundesrat mit Schreiben vom 24. März 2017. Sie begrüsste die neuen Bestimmungen, da diese die Vorgaben aus dem Bundesgerichtsentscheid zu erfüllen scheinen und eine rasche Aufnahme der periodischen Überprüfung ermöglichen. Sie zeigte sich auch mit den weiteren ergriffenen Massnahmen zufrieden, insbesondere im Generikabereich. Die Kommission bedauerte indes, dass der Bundesrat ihre Empfehlungen nicht früher berücksichtigt hatte, und forderte ihn auf, Vorkehrungen zu treffen, mit denen solche Situationen in der Zukunft verhindert werden. Namentlich empfahl sie eine umfassende juristische Vorprüfung künftiger Verordnungsbestimmungen auf ihre Gesetzeskonformität hin.

Was die Wechselkursproblematik betrifft, gab sich die GPK-S nur teilweise zufrieden mit der Antwort des Bundesrates. Sie geht mit ihm einig, dass es nicht realistisch ist, vor einem TQV den Preis jedes Medikaments auf der Grundlage des jüngsten Wechselkurses zu berechnen. Sie hat allerdings Mühe zu verstehen, inwiefern die neuen Bestimmungen des Bundesrates zur Lösung der Wechselkursproblematik beitragen, umso mehr, als die entsprechende Regelung anscheinend nur für einige Sonderfälle und nicht für alle Medikamente der SL gilt. Die Kommission schliesst daraus, dass weiterhin eine gewisse Gefahr von Preisdiskrepanzen zwischen den einzelnen Überprüfungen besteht, die zu verzerrten Preisvergleichen führen können.

Schliesslich verwies die GPK-S in ihrem Schreiben vom 24. März 2017 auf einige offene Fragen in diesem Dossier. Diese betreffen die Berücksichtigung der Kriterien der Wirksamkeit und der Zweckmässigkeit bei den periodischen Überprüfungen, die Einführung eines Referenzpreissystems für Generika, die Dauer des Verfahrens zur Aufnahme von Medikamenten in die SL sowie verschiedene Empfehlungen des Preisüberwachers im Arzneimittelbereich (Intervall zwischen den periodischen Überprüfungen, Gewichtung der TQV bei der Berechnung der Preise usw.).

Mit Schreiben vom 24. März 2017 gab die Kommission den Abschluss ihrer Inspektion bekannt. Sie kündigte an, dass sie 2018 oder 2019 eine Nachkontrolle durchführen werde, um zu eruieren, inwieweit die Empfehlungen aus ihrem Bericht aus dem Jahr 2014 umgesetzt wurden, und dass sie sich im Rahmen dieser Kontrolle auch mit den oben genannten offenen Fragen befassen werde.

Gemäss verschiedenen Pressebeiträgen von Ende Oktober 2017, verzögere sich jedoch die vom BAG angekündigte periodische Medikamentenüberprüfung. Den Medien zufolge ist die jährliche Überprüfung für das Jahr 2017, welche ursprünglich auf den 1. Dezember 2017 festgelegt war, um einen Monat verschoben worden. Als Begründung führte das BAG an, dass der Arbeitsaufwand aufgrund der neuen Prüfverfahren deutlich höher ausfalle und dass der Zeitplan zu knapp bemessen sei. Des Weiteren ging aus der Presse hervor, dass die finanziellen Folgen dieser Verzögerung umstritten seien. Vor diesem Hintergrund richtete die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S am 27. November ein Schreiben an das BAG, um bezüglich des geschilderten Sachverhalts Klarheit zu schaffen. Die Kommission wird Anfang

2018 auf der Grundlage der Antwort des Bundesamtes darüber befinden, ob vorzeitig weitere Abklärungen zu dieser Inspektion angezeigt sind.

3.3.2 Erneuerung des Leistungsauftrags von Swissmedic

Im Rahmen ihrer parlamentarischen Oberaufsicht prüfen die GPK regelmässig, wie der Bundesrat die verselbstständigten Einheiten des Bundes beaufsichtigt. Zu diesem Zweck prüfen die GPK die Berichte, die der Bundesversammlung periodisch vom Bundesrat vorgelegt werden, um Rechenschaft darüber abzulegen, inwieweit die betreffenden Einheiten ihre strategischen Ziele erreicht haben.

Anfang 2017 befasste sich die GPK-S mit der Geschäftsführung von Swissmedic, dem Schweizerischen Heilmittelinstitut. Sie nahm Kenntnis vom Kurzbericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele im Jahr 2015 und vom vertiefenden Bericht für die Jahre 2011 bis 2016.

Die Kommission befasste sich in diesem Zusammenhang auch mit dem Leistungsauftrag von Swissmedic. Im September 2013 hatte der Bundesrat angekündigt, den Leistungsauftrag 2011 bis 2015 um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2016 verlängern zu wollen. Bei der Durchsicht des Kurzberichts über die Erreichung der strategischen Ziele von Swissmedic im Jahr 2015 stellte die Kommission aber fest, dass der Bundesrat entschieden hatte, «den Leistungsauftrag von Swissmedic bis Ende 2018 zu verlängern». Die Gründe für diesen Entscheid waren im Bericht nicht genannt. Die Kommission stellte zudem fest, dass diese Verlängerung auch nicht im umfassenden Bericht für die Jahre 2011 bis 2016 erwähnt war.

Die GPK-S wandte sich daher mit Schreiben vom 24. März 2017 an den Bundesrat und ersuchte ihn, sie über die Gründe für die Verlängerung des Leistungsauftrags von Swissmedic und über die Art und Weise der Information der Öffentlichkeit in Kenntnis zu setzen. Sie bat ihn zudem darum, sie über allfällige Abweichungen des Leistungsauftrags für die Jahre 2017 und 2018 von der bis zum 31. Dezember 2016 geltenden Version zu orientieren.

In seiner Antwort vom 24. Mai 2017 an die GPK-S gab der Bundesrat an, dass die Anpassung des Leistungsauftrags von Swissmedic mit der Revision des Heilmittelgesetzes zusammenhängt. Diese sei zwar im März 2016 vom Parlament verabschiedet worden, das Inkrafttreten sei aber erst für Anfang 2019 vorgesehen. Wäre der bestehende Leistungsauftrag bis Ende 2018 verlängert worden, hätte dies bedeutet, dass Swissmedic von 2011 bis zu diesem Zeitpunkt mit dem gleichen Leistungsauftrag gesteuert worden wäre. Deshalb habe der Bundesrat am 6. Juli 2016 einen neuen Leistungsauftrag für die Jahre 2017 und 2018 beschlossen. Es handelte sich also eher um eine Erneuerung als um eine Verlängerung. In seinem Schreiben räumte der Bundesrat ein, dass die Information im Kurzbericht über die Erreichung der strategischen Ziele von Swissmedic im Jahr 2015 diesen Sachverhalt nicht wiedergibt und dass die Erneuerung des Leistungsauftrags nicht im umfassenden Bericht für die Jahre 2011 bis 2016 erwähnt wird.

In seinem Brief lieferte der Bundesrat der Kommission ausserdem einen Überblick über die wichtigsten Änderungen des Leistungsauftrags gegenüber der Vorgänger-

version, die im Wesentlichen formeller Art waren. Auf die Frage nach der Bekanntmachung der Leistungsauftragserneuerung gab der Bundesrat lediglich an, der Leistungsauftrag sei auf der Website von Swissmedic veröffentlicht worden.

Am 30. Juni 2017 antwortete die GPK-S dem Bundesrat, sie finde es sinnvoll, dass der Bundesrat den Leistungsauftrag von Swissmedic für die Jahre 2017 und 2018, das heisst bis zum Inkrafttreten der Revision des Heilmittelgesetzes, erneuert hat. Sie wünschte zudem nähere Angaben zu den Anpassungen, welche im Rahmen des neuen Leistungsauftrags an den strategischen Schwerpunkten von Swissmedic vorgenommen wurden.

Die Kommission kritisierte in ihrem Schreiben an den Bundesrat zudem die Art und Weise, wie die Erneuerung dieses Leistungsauftrags kommuniziert wurde. Sie bedauerte, dass es im Juli 2016 keine ausreichende Information der Öffentlichkeit über die Erneuerung des Leistungsauftrags gegeben hatte und dass auch die Geschäftsprüfungskommissionen im Rahmen der vorgesehenen jährlichen Berichterstattung darüber nicht orientiert worden waren. Sie machte deutlich, dass sie sich in der Zukunft für ähnliche Fälle eine aktive und zeitgerechte Kommunikation wünscht.

In seiner Antwort vom 14. August 2017 versicherte der Vorsteher des EDI der GPK-S, dass der Bundesrat künftig aktiver und zeitgerecht über die Verabschiedung des Leistungsauftrags von Swissmedic kommunizieren wird. Er reichte der Kommission zudem die gewünschten Details zu den Änderungen der strategischen Schwerpunkte nach, die – wie die übrigen Änderungen des Leistungsauftrags – vor allem formeller Art waren. Die GPK-S nahm indes mit Genugtuung Kenntnis davon, dass das Institut nun zur Erhöhung der general- und spezialpräventiven Wirkung entsprechend Artikel 30 Absatz 3 der Bundesverfassung den Zugang der Öffentlichkeit zu den von ihm erlassenen Strafentscheiden zu gewährleisten hat.

Die GPK-S kam aufgrund der erhaltenen Informationen zum Schluss, dass eine vertiefte Prüfung aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht nicht notwendig ist. Mit Schreiben vom 10. Oktober 2017 orientierte sie den Bundesrat darüber, dass sie ihre Arbeiten zu diesem Dossier abschliesst. Sie wird sich spätestens 2019 nach Vorliegen des nächsten umfassenden Berichts des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele von Swissmedic erneut mit der Geschäftsführung des Instituts befassen.

3.3.3 Impfstoffmangel in der Schweiz

Nachdem in der Presse verschiedentlich von einem Impfstoffmangel in der Schweiz berichtet worden war, beschloss die GPK-N, dieses Thema in ihr Jahresprogramm aufzunehmen. An ihrer Sitzung vom 6. Oktober 2017 befasste sich ihre Subkommission EDI/UVEK mit dieser Problematik und hörte in diesem Zusammenhang Vertreterinnen und Vertreter des BAG und des Schweizerischen Heilmittelinstituts Swissmedic an. Diese informierten die Subkommission über die aktuelle Versorgungslage bei den Impfstoffen, über die Ursachen des Mangels sowie über die Massnahmen, die zur Verbesserung der Lage geplant sind.

Die BAG-Vertreter hielten fest, dass die Schweiz ihrer Meinung nach bei den Impfstoffen immer häufiger mit Engpässen konfrontiert sein wird, insbesondere aufgrund der weltweit steigenden Nachfrage und des fehlenden Wettbewerbs in diesem Bereich. Zu den bereits getroffenen Massnahmen zählten die BAG-Vertreter die Einrichtung einer Meldestelle beim Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), welche die Öffentlichkeit rasch über sich abzeichnende Lieferengpässe informiert und dem BAG ermöglicht, wenn nötig Alternativimpfungen zu empfehlen. Das BAG betonte, dass die Zusammenarbeit mit der Meldestelle und die entsprechende Information der Ärzteschaft gut funktioniere und dass ein frühzeitiger Informationsaustausch mit den Produzenten gewährleistet sei. Auch die Frage nach den Pflichtlagern für Impfstoffreserven kam zur Sprache: Die Produzenten sind heute gesetzlich verpflichtet, solche anzulegen, wobei sich der Aufbau der Pflichtlager aufgrund der Versorgungsprobleme als kompliziert erweist.

Aus Sicht des BAG sollten zusätzliche Massnahmen, namentlich die Einführung eines staatlich zentralisierten Bestellsystems, wie es zahlreiche europäische Länder bereits kennen, geprüft werden. Um ein solches System realisieren zu können, müsste allerdings der Gesetzgeber tätig werden.

Auch weitere Aspekte dieses Dossiers wurden mit dem BAG diskutiert, so beispielsweise die Möglichkeit, dass der Bund in Notfällen Impfstoffe über die Armee-Apotheke einkauft, oder die Erhöhung der Attraktivität des Schweizer Marktes. Zum letzten Punkt hielt Swissmedic fest, dass das BWL derzeit eine Umfrage bei den Unternehmen durchführt, um in Erfahrung zu bringen, warum in der Schweiz im Vergleich zur Europäischen Union (EU) wenig Gesuche um Zulassung von Impfstoffen eingereicht werden.

Die GPK-N hat anhand der erhaltenen Informationen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht keine Mängel in der Geschäftsführung in dieser Angelegenheit erkannt. Sie erachtet den derzeitigen Impfstoffmangel jedoch weiterhin für besorgniserregend, weshalb sie der Ansicht ist, dass diese Problematik von der zuständigen Legislativkommission behandelt werden sollte. Deshalb richtete die Kommission am 17. November 2017 ein Schreiben an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N), um ihr die Informationen des BAG zukommen zu lassen und sie darum zu ersuchen, die politischen Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich zu prüfen, namentlich die allfällige Einführung einer staatlich zentralisierten Impfstoffbestellung.

Die GPK-N wird sich im zweiten Halbjahr 2018 erneut mit diesem Dossier befassen, um sich über die Entwicklung der Lage ein Bild zu machen. Sie hat die SGK-N ersucht, sie zu gegebener Zeit über den Stand der Arbeiten in dieser Sache zu informieren.

3.3.4 Beteiligung der Schweiz an den europäischen Warnsystemen im Gesundheitsbereich

Der Vorsteher des EDI, Bundesrat Alain Berset, hatte die GPK bei seiner Anhörung vom 9. Mai 2016 zum Geschäftsbericht des Bundesrates darüber informiert, dass sein Departement in Bezug auf die Beteiligung an den europäischen Warnsystemen

im Gesundheitsbereich auf Schwierigkeiten stosse. Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N liess sich an ihrer Sitzung vom 6. Oktober 2017 von Vertretern des BAG über den Stand dieser Angelegenheit informieren.

Die Verwaltungsvertreter erläuterten, dass seit September 2015 ein bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zur Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit bereit sei, dessen Abschluss aber aus Sicht der EU von den laufenden Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz über ein institutionelles Rahmenabkommen abhänge.

Laut BAG hat diese Blockade besorgniserregende Auswirkungen auf die nationale Sicherheit im Bereich der Gesundheit. Formell hat die Schweiz derzeit keinen Zugang mehr zu den Warn- und Kommunikationssystemen der EU im Gesundheitsbereich[41] und ist auch nicht mehr an den entsprechenden Strategie- und Koordinationsarbeiten beteiligt. Sie wird zudem bei der Vorbereitung auf Krisenereignisse nicht mehr von den europäischen Fachleuten unterstützt und hat auch keinen Zugang mehr zu den europäischen Wissenschaftsnetzwerken. Seitens des BAG wurde auch darauf hingewiesen, dass die Schweiz im Falle einer Grippepandemie nicht mehr an der koordinierten Bestellung von Impfstoffen und Medikamenten beteiligt wäre.[42]

Die GPK-N nahm zur Kenntnis, dass das BAG alles in seiner Macht Stehende getan hat, um eine Lösung für dieses Problem zu finden, namentlich indem es versucht hat, die bilateralen Kontakte mit den EU-Staaten deutlich zu intensivieren. Nichtsdestotrotz wandte sich die Kommission mit Schreiben vom 17. November 2017 an die SGK-N, um dieser mitzuteilen, dass sie das grundsätzliche Problem, den Ausschluss der Schweiz von den europäischen Warnsystemen im Gesundheitsbereich, und die schwerwiegenden Auswirkungen, die diese Situation haben könnte, für überaus besorgniserregend halte. Sie hielt in ihrem Schreiben fest, dass sie sich bewusst sei, dass die weitere Entwicklung dieser Angelegenheit hauptsächlich von der Lösung der institutionellen Fragen zwischen der Schweiz und der EU abhänge. Sie erachte es aber angesichts der Schwere des Problems und der potenziellen Folgen dennoch für notwendig, die SGK-N auf die derzeitige Lage aufmerksam zu machen. Die GPK-N äusserte zudem ihr Bedauern darüber, dass die Gefahren, die im Gesundheitsbereich mit der Blockierung der Verhandlungen mit der EU einhergehen, in der Öffentlichkeit bisher nicht stärker thematisiert wurden.

Die Kommission wird sich im zweiten Halbjahr 2018 erneut mit dieser Angelegenheit beschäftigen, um sich über den Stand der Entwicklungen zu informieren. Die SGK-N wurde gebeten, die GPK-N über ihre Beratungen auf dem Laufenden zu halten.

41 Namentlich: Ausschuss für Gesundheitssicherheit (*Health Security Comittee*, HSC), Frühwarn- und Reaktionssystem (*Early Warning and Response System*, EWRS), Europäisches Zentrum für Seuchenprävention und -bekämpfung (*European Center for Disease Prevention and Control*, ECDC).

42 Im Rahmen der Verwaltungskonsultation zum vorliegenden Bericht teilte das VBS (Armeeapotheke) den GPK mit, dass sich die Schweiz durch den Abschluss eines Vertrages mit einem grossen Pharmaunternehmen in einer sicheren Situation bezüglich der Versorgung mit Pandemieimpfstoff befinde und mit der neuen Pharmaproduktionsanlage der Armeeapotheke für den Fall einer Pandemie über eine strategische Reserve zur Herstellung von wichtigen Pharmazeutika verfüge. Das EDI seinerseits hat in der Verwaltungskonsultation zu dieser Sache nicht Stellung genommen.

3.4 Staat und Verwaltung

3.4.1 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Im Jahr 2012 beauftragten die GPK die PVK mit einer Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA). Gestützt auf diese Evaluation[43] erarbeitete die GPK-N im Jahr 2014 einen Bericht[44], richtete darin insgesamt neun Empfehlungen an den Bundesrat und forderte diesen zur Stellungnahme auf.

Der Grund für die Evaluation lag darin, dass die Zuwanderung aus dem EU/EFTA[45]-Raum seit Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens im Jahr 2002 stärker angestiegen war, als dies allgemein erwartet worden war.

Der Bundesrat signalisierte in seiner Stellungnahme vom 13. August 2014[46] die Bereitschaft, verschiedene Empfehlungen aus dem Bericht umzusetzen, soweit dies nicht bereits geschehen war. Die GPK-N zeigte sich im Bericht vom 6. November 2014[47] nur teilweise zufrieden mit den Antworten des Bundesrates und forderte den Bundesrat auf, zu vier Empfehlungen[48] weitere Abklärungen vorzunehmen. Jene Empfehlungen, die sich mit dem kantonalen Vollzug beschäftigten, wurden in ein Postulat[49] umgewandelt. Sowohl eine weitere Stellungnahme des Bundesrates[50] als auch der Bericht in Erfüllung des Postulats[51] befriedigten die GPK-N nicht oder nur teilweise. Insbesondere fehlten im Bericht Angaben darüber, ob der Bundesrat gewillt ist, aufgezeigte Massnahmen tatsächlich zu ergreifen. Diese offenen Fragen

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

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

45 *European Free Trade Association*, Europäische Freihandelsassoziation

46 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Aug. 2014 (BBl **2014** 8277)

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

48 Die vier Empfehlungen sind: Empfehlung 1 (Lohnentwicklung und Sozialleistungsquoten beobachten), 4 (Notwendige Grundlagen für Informationszugang schaffen), 7 (Notwendige Instrumente zur Verfügung stellen) und 9 (Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion im Bundesamt für Migration).

49 Po. GPK-N «Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit» vom 6. Nov. 2014 (14.4005): Es handelt sich um die Empfehlungen 3 (Klärung der kantonalen Unterschiede beim Ausmass der Differenz zwischen deklariertem und tatsächlichem Aufenthaltszweck), 5 (Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten) und 6 (Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug).

50 Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Stellungnahme des Bundesrates vom 22. April 2015 (BBl **2015** 3555)

51 Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, Bericht des Bundesrats vom 4. März 2016 in Erfüllung des Postulats der GPK-N 14.4005 vom 6. Nov. 2014 (BBl **2016** 2859)

zu den nachfolgend erläuterten Empfehlungen wurden dem Bundesrat mit Brief vom 9. September 2016 erneut zur Beantwortung vorgelegt.

Bei Empfehlung 1 (Lohnentwicklung und Sozialleistungsbezugsquoten beobachten) sollen weitergehende statistische Analysen mittels Datenverknüpfungen eingeführt werden. Dies wurde auch vom Bundesrat begrüsst, ohne dass er sich jedoch dazu äusserte, ob entsprechende Massnahmen tatsächlich getroffen werden. Auf Nachfragen der GPK-N erklärte der Bundesrat, dass eine periodische Datenverknüpfung im Rahmen des Observatoriums zum FZA erfolgen soll.[52] Im am 5. Juli 2016 veröffentlichten 12. Bericht des Observatoriums zum FZA fand eine derartige Datenverknüpfung jedoch nicht statt. Deshalb wurde der Bundesrat aufgefordert, der GPK-N bis am 1. Dezember 2016 mitzuteilen, bis wann Empfehlung 1 umgesetzt wird.

Bei den Empfehlungen 3, 5 und 6 (Klärung kantonaler Differenzen beim Vollzug des Personenfreizügigkeitsabkommens) hat der Bundesrat nach Ansicht der GPK-N die Gründe für die Unterschiede im kantonalen Vollzug des FZA nicht in einer eigentlichen Untersuchung geklärt. Der Bundesrat hat im Postulatsbericht verschiedene Massnahmen geprüft, ohne sich wiederum über die Ergreifung dieser Massnahmen zu äussern. Auch hier forderte die GPK-N den Bundesrat auf, rasch konkrete Massnahmen zu ergreifen und die GPK-N darüber zu informieren.

Bei Empfehlung 9 (Ressourcenausstattung der zuständigen Sektion beim Bundesamt für Migration [BFM]) äusserte sich der Bundesrat nicht dazu, ob ein Ausbau der Personalressourcen beim Staatssekretariat für Migration (SEM) – welches das BFM ablöste – geplant ist bzw. bewilligt wurde. Deshalb verlangte die GPK-N vom Bundesrat eine erneute Stellungnahme.

Der Bundesrat gab in seiner Stellungnahme vom 29. November 2016 an, dass die Datenverknüpfung im Sinne von Empfehlung 1 für den Observationsbericht zum FZA für das Jahr 2016 aus terminlichen Gründen noch nicht vorgenommen werden konnte. Die jeweiligen Arbeiten hierzu seien jedoch im Gang.

Zu den weiteren Empfehlungen hielt der Bundesrat fest, dass die Umsetzung dieser Empfehlungen nur mit einer aktiveren Aufsicht seitens der Bundesverwaltung erreicht werden könne, was eine personelle Aufstockung beim SEM zur Folge hätte. Der Bundesrat kam zum Schluss, es sei auf eine aktivere Aufsicht zu verzichten, da die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und den Sparvorgaben durch die Bundesversammlung fehlten bzw. eine Aufstockung nicht angebracht schien.

Als Reaktion auf die Stellungnahme des Bundesrates forderte die GPK-N den Bundesrat im Berichtsjahr auf, sie nach Beendigung der laufenden Arbeiten bzgl. der Datenverknüpfung (Empfehlung 1) über deren Stand zu informieren. Zur Antwort des Bundesrates zu den Empfehlungen 3, 5, 6 und 9, welche mangels finanzieller Ressourcen derzeit nicht umgesetzt werden, hielt die GPK-N am 31. März 2017[53]

52 Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, Bericht des Bundesrats vom 4. März 2016 in Erfüllung des Postulats der GPK-N 14.4005 vom 6. Nov. 2014, Fussnote 8 (BBl **2016** 2859, hier 2870)

53 Brief der GPK-N an den Bundesrat vom 31. März 2017

fest, dass sie diesen Entscheid bedauert, aufgrund der Sparmassnahmen jedoch auch Verständnis aufbringt.

Gleichzeitig äusserte die GPK-N die Erwartung an den Bundesrat, dass dieser die Umsetzung der verschiedenen Empfehlungen an die Hand nimmt, sobald sich die finanzielle Lage entspannt und die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden können. Die GPK-N teilte dem Bundesrat zugleich mit, dass sie die Inspektion zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen abschliesst, sich aber im Rahmen einer Nachkontrolle in zwei Jahren wieder mit der Umsetzung der genannten Empfehlungen beschäftigen wird.

3.4.2 Ausgaben des Bundesamtes für Kultur im Bereich der Kulturpreise

Anfang Juli 2017 übten mehrere Zeitungen Kritik an den Ausgaben des Bundesamtes für Kultur (BAK) im Bereich der Kulturpreise. In verschiedenen Artikeln wurden insbesondere die hohen Kosten für Anlässe, Werbung und Dokumentation in Frage gestellt. Namentlich wurde die den Kunst- und Designpreisen gewidmete Ausstellung an der «Art Basel» sowie die Videoportraits der Nominierten für die Musik- und Literaturpreise erwähnt.

Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S befasste sich an ihrer Sitzung vom 22. August 2017 mit diesem Dossier. Sie nahm bei dieser Gelegenheit Kenntnis von den diesbezüglichen Äusserungen der Vertreter des BAK beim Dienststellenbesuch ihrer nationalrätlichen Schwestersubkommission im Juli 2017.

Zur Vervollständigung der bereits erhaltenen Informationen richtete die Subkommission ein Schreiben an das BAK mit Fragen zu den Rechtsgrundlagen für die Kulturpreispolitik, den Verfahren zur Festlegung der entsprechenden Budgets, der Konsultation von Vertretern der betroffenen Kunstrichtungen sowie der Evaluation der Auswirkungen und der Zweckmässigkeit der ergriffenen Massnahmen. Ausserdem bat sie das Bundesamt, ihr eine Übersicht über die Beträge zukommen zu lassen, die im Budget 2017 für die verschiedenen Kulturpreise vorgesehen sind.

Das BAK antwortete hierauf mit Schreiben vom 15. September 2017. Es legte darin die Rechtsgrundlagen und die Verfahren für die Festlegung der Budgets im Bereich der Kulturpreise dar. Ausserdem erläuterte es, wie die Mittel auf die verschiedenen Sparten aufgeteilt werden, nicht ohne darauf zu verweisen, dass die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen je nach Kunstsparte unterschiedlich seien. Das Bundesamt nahm ferner Stellung zu den Ausgaben für die Preisveranstaltungen im Rahmen der «Art Basel» und für die Videoportraits bezüglich der Musik- und Literaturpreise.

Was die Konsultation der Kulturschaffenden betrifft, gab das BAK an, dass nach jeder Preisverleihung ein Debriefing durchgeführt werde. Es verwies darauf, dass die Kantone, Städte, Gemeinden und Stiftungen bisher nicht gewünscht hätten, die Kulturpreispolitik im Rahmen ihrer regelmässigen Gespräche mit dem Bund zu thematisieren, und dass dies «als Zeichen der allgemeinen Zufriedenheit» gewertet werden könne. Ferner schrieb das BAK, dass es seine Preispolitik regelmässig

überprüfe. Nach seiner Ansicht setze die «Fortsetzung einer Begleitmassnahme über das Pilotstadium hinaus […] unter anderem ein gutes Kosten-/Nutzenverhältnis voraus». Zusätzlich zum Schreiben lieferte das BAK der GPK-S eine detaillierte Aufstellung der im Budget 2017 für die verschiedenen Kulturpreise gesprochenen Mittel.

Die GPK-S nahm mit Schreiben vom 7. November 2017 Stellung zu den Antworten des BAK. Sie zeigte sich erfreut, dass das Bundesamt die Branchenvertreterinnen und -vertreter in die Konzeption der Kulturpreise und der Begleitmassnahmen einzubeziehen versucht und nach jeder Preisverleihung ein Debriefing durchführt. Ausserdem nahm sie Kenntnis davon, dass die Kulturpreispolitik des Bundes von den Kantonen, Städten und Gemeinden bislang nie zum Thema gemacht worden ist.

Bezüglich des Budgets für die Kulturpreise ist sich die Kommission der Tatsache bewusst, dass der Mittelbedarf und die Rahmenbedingungen der verschiedenen Kunstsparten sehr unterschiedlich sind und das Bundesamt diesen Unterschieden Rechnung tragen muss. Dennoch – und trotz der diesbezüglichen Erläuterungen – äusserte die GPK-S Bedenken angesichts der hohen Mietkosten, die im Zusammenhang mit der Vergabe von Kunst- und Designpreisen an der «Art Basel» anfallen. Deshalb forderte sie das BAK auf, im Hinblick auf die kommenden Ausgaben zu prüfen, ob kostengünstigere Lösungen gefunden werden können.

In Sachen Evaluation der Massnahmen und des Mitteleinsatzes begrüsste die GPK-S die regelmässige Überprüfung der Kulturpreispolitik durch das BAK und die laufenden Überlegungen in diesem Bereich. Sie schloss sich der Ansicht des Bundesamtes an, dass die Begleitmassnahmen zu den Kulturpreisen ein gutes Kosten-/Nutzen-Verhältnis aufweisen müssen und stellte fest, dass die Kriterien, anhand derer das BAK den «Nutzen» seiner Massnahmen ermittelt, einen gewissen Interpretationsspielraum lassen. Die GPK-S forderte das BAK deshalb auf, sich bei künftigen Evaluationen an einen klar definierten Katalog objektiver und transparenter Kriterien zu halten, sofern dies nicht bereits der Fall ist.

Die GPK-S wird Anfang 2018 über das allfällige weitere Vorgehen in diesem Dossier befinden.

3.5 Justizwesen und Bundesanwaltschaft

3.5.1 Strafanzeigen von Dieter Behring gegen Vertreter der Strafjustiz

Im Rahmen des Strafverfahrens gegen Dieter Behring reichte dieser am 21. Juni 2016 Strafanzeige gegen den Bundesanwalt, einen stv. Bundesanwalt und gegen einen weiteren Staatsanwalt des Bundes ein. In der Folge gab es rechtliche Unklarheiten in Bezug auf die Zuständigkeit zur Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwaltes des Bundes im Fall der Anzeige gegen den Bundesanwalt und seinen Stellvertreter.

Schliesslich setzte die AB-BA Thomas Hansjakob als ausserordentlichen Staatsanwalt des Bundes ein; dieser entschied, die Strafanzeige nicht an die Hand zu nehmen (sog. Nichtanhandnahmeentscheid). Eine gegen den Entscheid erhobene Beschwerde

von Behring wies die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (BStGer) am 21. April 2017 ab. Damit ist dieses Verfahren abgeschlossen.

Am 27. Juni 2016 reichte Dieter Behring eine weitere Strafanzeige gegen den Präsidenten des BStGer ein. Am 12. Oktober 2016 entschied die BA, die Anzeige nicht an die Hand zu nehmen (Nichtanhandnahmeentscheid), weil sie keinen Hinweis auf ein strafwürdiges Verhalten des BStGer-Präsidenten erkannte. Auch gegen diesen Entscheid erhob Behring Beschwerde bei der Beschwerdekammer des BStGer.

Anlässlich einer Aussprache zum Geschäftsbericht des BStGer im April 2017 teilte der Präsident des BStGer den Subkommissionen Gerichte/BA der GPK mit, dass noch kein Entscheid der Beschwerdekammer vorliege. In Bezug auf die heutige gesetzliche Regelung zur Immunitätsaufhebung von durch die Bundesversammlung gewählten Behördenmitgliedern und der Praxis der eidgenössischen Räte zur Immunitätsaufhebung sehe er Handlungsbedarf. Er brachte zum Ausdruck, dass er als betroffener Richter es als Zumutung empfinde, so lange (neun Monate) unter Verdacht zu stehen, bis man sich zur Sache äussern könne. Das BStGer hatte bereits in seinem Geschäftsbericht 2016 unter den Hinweisen an den Gesetzgeber eine Auseinandersetzung mit der Immunitätsthematik angeregt.

Im Mai 2017 ersuchte der Präsident des BStGer die Immunitätskommission des Nationalrates (IK-N) bzw. die Rechtskommission des Ständerates (RK-S), ihn anzuhören und möglichst rasch zu entscheiden, ob seine Immunität aufzuheben sei oder nicht. Die IK-N und die RK-S traten auf das Ersuchen des BStGer-Präsidenten nicht ein, mit der Begründung, gemäss ständiger Praxis würden die für die Immunitätsaufhebung zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung nur auf ein Gesuch der zuständigen Strafverfolgungsbehörde hin tätig. Ein entsprechendes Gesuch liege nicht vor.

Schliesslich urteilte die zuständige Beschwerdekammer (in ausserordentlicher Besetzung, da sämtliche ordentlichen Mitglieder der Beschwerdekammer in den Ausstand getreten waren) mit Urteil vom 10. Oktober 2017, dass die BA zu Recht kein Strafverfahren gegen den Präsidenten des Bundesstrafgerichts an die Hand genommen hat, und wies die Beschwerde der Anwälte von Dieter Behring ab. Der Entscheid ist endgültig.

Für die zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA war damit die Angelegenheit jedoch nicht vom Tisch. Sie beschlossen, der Frage nachzugehen, ob es in der heutigen Gesetzgebung Lücken zu schliessen gilt, um Rechtsunsicherheiten möglichst rasch zu beseitigen, die zu trölerischen Strafanzeigen gegen die Strafverfolgungsbehörden führen können, um Strafverfahren zu verzögern.

Nach einer Anhörung des Präsidenten der AB-BA und des Bundesanwalts ersuchten die Subkommissionen Gerichte/BA den Präsidenten der AB-BA, zusammen mit dem Präsidenten des BStGer eine Analyse der rechtlichen Unstimmigkeiten vorzunehmen und den Subkommissionen Vorschläge für eine mögliche Lösung zu unterbreiten. Im Weiteren wollen sich die Subkommissionen der Frage annehmen, weshalb es zu Verzögerungen im Verfahren betreffend die Anzeige gegen den BStGer-Präsidenten gekommen ist und ob es Handlungsbedarf hinsichtlich der heutigen Regelung und Praxis solcher Verfahren gibt.

3.5.2 Einführung des elektronischen Gerichtsdossiers

Im April 2016 wies der Bundesgerichtspräsident die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK darauf hin, dass sich die Justizkonferenz, bestehend aus den Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Obergerichte und des BGer, im Oktober 2015 zum ersten Mal mit Fragen des elektronischen Gerichtsdossiers (eDossier) befasste. An der Konferenz habe Einigkeit darüber geherrscht, dass die Einführung des eDossiers in den kommenden Jahren die grösste Herausforderung für die Justiz in der Schweiz darstelle. Im Weiteren erläuterte der Bundesgerichtspräsident den Subkommissionen, dass ihn der Rückstand der Schweiz im Vergleich zum Ausland mit Sorge erfülle.

Der Bundesrat betonte in seinem Bericht vom 4. Dezember 2015 in Beantwortung der Motion Bischof[54] zwar die Bedeutung eines elektronischen Gerichtsdossiers für die gesamte Schweiz und anerkannte, dass eine Bundeslösung die effizienteste Lösung wäre; er verzichtete jedoch aufgrund der Sparbeschlüsse des Bundesrates darauf, die Möglichkeit einer Bundeslösung zur Realisierung eines gemeinsamen schweizerischen Systems zu vertiefen[55].

Das BGer schloss aus dem Bericht des Bundesrates, dass die eidgenössische und kantonale Justiz für die Realisierung der elektronischen Akteneinsicht und des elektronischen Dossiers im Wesentlichen auf sich allein gestellt sei und aufgrund der Verwaltungsautonomie die einzelnen eidgenössischen und kantonalen Gerichte und die BA gefordert seien. Eine wichtige Rolle müssten ausserdem die Anwaltschaft und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) spielen. Für gesetzliche Anpassungen in den Verfahrenserlassen sei der Schulterschluss mit dem EJPD zu suchen.[56]

Das BGer informierte die Subkommissionen Gerichte/BA im April 2016 über seinen Beschluss vom 31. März 2016, erstens das elektronische Dossier auf seiner Stufe – wenn nötig im Alleingang – zu realisieren, zweitens die nötigen Initiativen zur Änderung der Verfahrensgesetze zu ergreifen, damit der Schriftverkehr mit den Gerichten für professionelle Anwender digital erfolgen muss, und drittens anzustreben, zusammen mit den kantonalen Obergerichten auf freiwilliger Basis ein gemeinsames Programm für das eDossier bzw. den elektronischen Rechtsverkehr (ERV) im Bereich der Justiz zu schaffen.

Im Herbst 2016 verabschiedeten die Justizkonferenz sowie die KKJPD Absichtserklärungen, die in die vom BGer anvisierte Richtung weisen. Seither hat das Bundesgericht mit acht Kantonen einen Zusammenarbeitsvertrag unterzeichnet und eine Projektorganisation errichtet. Am 18. Oktober 2017 orientierte das BGer die Subkommissionen Gerichte/BA über den Stand der Arbeiten und wies darauf hin, dass für die Einführung des eDossiers Schweiz eine gesetzliche Grundlage unabdingbar sei. Die GPK werden die weitere Entwicklung des Projekts weiterhin eng begleiten.

54 Mo. Bischof «Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs» vom 12.12.2012 (12.4139)
55 Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs, Bericht des Bundesrates vom 4. Dez. 2015
56 Tschümperlin, Paul (2016): Die Gerichte auf dem Weg zum elektronischen Dossier – Eine Standortbestimmung. Publikation des BGer von Ende 2016

3.5.3 Effizienz und Nutzen der nebenamtlichen Bundesrichterinnen und Bundesrichter

Die für das BGer zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA stellten in den letzten Jahren eine relativ geringe Beteiligung der nebenamtlichen Bundesrichterinnen und Bundesrichter fest. Im Jahr 2016 haben 3 von den 19 nebenamtlichen Bundesrichtern keinen Fall abgerechnet. Die 19 nebenamtlichen Richterinnen und Richter haben insgesamt eine Arbeitsleistung erbracht, die einer halben durchschnittlichen Richterstelle entspricht. Anlässlich der Aussprache der Subkommissionen Gerichte/BA mit dem BGer über seinen Geschäftsbericht zeigte sich, dass sich das Bundesgericht bewusst ist, dass die derzeitige Gesamtleistung der nebenamtlichen Richterschaft umfangmässig ungenügend ist. Das BGer kündigte an, im Rahmen einer Konferenz im Mai mit sämtlichen nebenamtlichen Richtern die Situation zu überprüfen. Das BGer informierte sodann im Herbst die Subkommissionen Gerichte/BA, dass es anlässlich der Aussprache im Mai die nebenamtliche Richterschaft erfolgreich habe sensibilisieren können, dass von ihnen in der gegenwärtigen Situation ein grösserer Beitrag für das BGer erwartet werde. In den ersten neun Monaten des Jahres 2017 seien durch die nebenamtlichen Richter 15 Prozent mehr Fälle erledigt worden als im Vorjahr (+15 Fälle). Im Weiteren bemühe sich das BGer darum, künftig vermehrt nebenamtliche Richter in der stark überlasteten strafrechtlichen Abteilung einsetzen zu können.

3.5.4 Abklärungen zu den Gerichtsgebühren

Die für die Gerichte zuständigen Subkommissionen Gerichte/BA befassten sich seit Mai 2016 mit der Frage der gesetzlichen Regelung der Gerichtsgebühren und deren gelebten Praxis beim BGer sowie bei allen erstinstanzlichen Gerichten des Bundes. Zu diesem Zweck hörten sie alle Gerichte an, holten schriftliche Stellungnahmen ein und überprüften die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

Dabei zeigte sich, dass in Ausnahmefällen – wie zum Beispiel bei ausserordentlich hohen Streitwerten – die heutigen gesetzlichen Obergrenzen von 100 000 Franken (in Ausnahmefällen maximal 200 000 Franken) beim BGer und 50 000 Franken beim BVGer zu tief sind. Sie erlauben den Gerichten nicht, wenn es um Streitwerte in Milliardenhöhe geht, angemessene Gerichtsgebühren zu erheben.

Das Bundesgericht plädierte für eine flexible Lösung, die im Einzelfall eine Erhöhung der Gerichtsgebühren über die Obergrenze hinaus ermöglicht. So sollte etwa bei einem Prozess mit einem Streitwert in Milliardenhöhe eine Gerichtsgebühr von bis zu 1 Million Franken möglich sein. Das BVGer schlug dem Gesetzgeber im Geschäftsbericht 2016 eine Verdoppelung der maximalen Spruchgebühren bei Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse auf 10 000 Franken und bei den übrigen Streitigkeiten auf 100 000 Franken vor.

Aufgrund dieser Abklärungen reichten die GPK am 8. Mai 2017 eine Motion[57] in beiden Räten ein, welche vom Bundesrat verlangt, die gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung von Gerichtsgebühren so anzupassen, dass für das BGer und das BVGer die Obergrenzen entweder nach oben flexibel ausgestaltet oder höher festgelegt werden. Dem Bundesgericht und dem Bundesverwaltungsgericht soll ermöglicht werden, bei ausserordentlich hohen Streitwerten, bei besonders komplexen Verfahren oder bei besonders schwerwiegenden im Streite liegenden Interessen über die heutigen Obergrenzen hinauszugehen. Dabei sollen aber die Gerichtsgebühren nicht generell erhöht werden, damit der Zugang zum Gericht unverändert garantiert bleibt. Beim BStGer und beim BPatGer sahen die GPK keinen Bedarf, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen.

Die Motionen der beiden GPK wurden in der Herbstsession 2017 vom Ständerat und in der Wintersession 2017 vom Nationalrat angenommen.

Im Weiteren ersuchten die Subkommissionen Gerichte/BA das BGer, seine jährliche Berichterstattung an die GPK zu den Gerichtsgebühren mit zusätzlichen Angaben zu ergänzen. Dabei handelt es sich um nichtveröffentlichte Controlling-Daten, die spezifisch zu Handen der GPK erstellt werden.

3.6 Sicherheit

3.6.1 Abschluss der Inspektion zu den internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung

In ihrem Bericht vom Oktober 2015 zu den internationalen Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung[58], welcher sich auf eine Evaluation der PVK[59] stützte, hat die GPK-S fünf Empfehlungen zuhanden des Bundesrates formuliert und eine Stellungnahme des Bundesrates dazu eingefordert.

Die GPK-S begrüsst es, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom Dezember 2015[60] angab, die fünf Empfehlungen mit einer Ausnahme ganz oder zumindest teilweise umzusetzen. Sie kam aber auch zum Schluss, dass der Bundesrat nicht allen Prüfaufträgen der Kommission nachgekommen war und verschiedentlich auf Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen verweist, ohne diese genauer zu beschreiben. Die GPK-S verlangte daher vom Bundesrat weitere Informationen. Im Mai 2016 wurden diese zur Verfügung gestellt, allerdings ging der Bundesrat in seiner Stellungnahme nicht ausreichend auf gewisse Fragen ein. Insbesondere begründete er nicht, aus welchen Gründen Rahmenabkommen im Rüstungsbereich

57 Mo. GPK-N vom 8. Mai 2017 (17.3353) und Mo. GPK-S vom 8. Mai 2017 (17.3354) «Erhöhung der Obergrenzen der Gerichtsgebühren des Bundesgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes»

58 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung, Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBl **2016** 1391)

59 Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 11. März 2015 (BBl **2016** 1403)

60 Internationale Kooperationen in der militärischen Ausbildung und Rüstung, Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Dez. 2015 (BBl **2016** 1455)

anders behandelt werden als Rahmenabkommen im Ausbildungsbereich. Die GPK-S entschied daher, die auch nach der zweiten Stellungnahme noch offenen Fragen im Rahmen von Anhörungen von Vertretern des VBS, der Bundeskanzlei und der Direktion für Völkerrecht (EDA) zu klären.

Aufgrund der Anhörungen vom November 2016 stellte die GPK-S fest, dass insbesondere die Zuständigkeit für die Kriterien zur Publikation von Abkommen ungeklärt bleibt. Sie forderte den Bundesrat daher im Februar 2017 auf, für eine Klärung der rechtlichen Vorgaben bzw. der Zuständigkeit für die Prüfung der Frage, wie ein Abkommen zu qualifizieren ist und ob es publiziert werden muss, zu sorgen. Zugleich teilte sie ihm mit, dass sie damit ihre Inspektion abschliesst und sich im Rahmen ihrer Nachkontrolle in ein bis zwei Jahren erneut mit der Problematik befassen wird.

3.6.2 Rüstungsbeschaffung VBS: Abschluss der zweiten Nachkontrolle

Die GPK-N veröffentlichte am 23. November 2007 ihren Bericht zur Inspektion der Rüstungsbeschaffung VBS[61] und formulierte darin acht Empfehlungen. Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme bereit, diese zügig umzusetzen.[62]

Die erste Nachkontrolle fand im Jahr 2011 statt. Dabei kam die GPK-N zum Schluss, dass die vom Bundesrat eingeleiteten Massnahmen in die richtige Richtung gehen. Weil viele dieser Arbeiten aber noch nicht abgeschlossen waren, ersuchte sie den Bundesrat, ihr für eine zweite Nachkontrolle bis Ende September 2013 einen weiteren Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen vorzulegen. Dabei richtete sie drei konkrete Anliegen an den Bundesrat: erstens eine Verbesserung des Controllings über die Rüstungsbeschaffung; zweitens eine Strategie für Rüstungsbeschaffungen im Ausland, und drittens die Verbesserung des Rechtsschutzes der Anbieter bei Rüstungsbeschaffungen im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)[63].

Die Stellungnahme des Bundesrates im Rahmen der zweiten Nachkontrolle im Jahr 2014 zeigte, dass einige Anliegen der GPK-N auch sieben Jahre nach ihrer Verabschiedung noch nicht umgesetzt sind und dass die Probleme nur sehr langsam angegangen wurden. Im November 2014 hörte die GPK-N daher den damaligen Vorsteher des VBS, Bundesrat Ueli Maurer, und den damaligen Rüstungschef an. Sie stellte daraufhin fest, dass den Anliegen der GPK zum Controlling der Rüstungsbeschaffungen und zur Strategie für Rüstungsbeschaffungen im Ausland in der Zwischenzeit Rechnung getragen wurde.

Offen blieb damals aber noch die Frage nach einer Verbesserung des Rechtsschutzes von Anbietern bei Rüstungsbeschaffungen, welche im Rahmen der Revision des

61 Rüstungsbeschaffung im VBS, Bericht der GPK-N vom 23. Nov. 2007 (BBl **2008** 3569)
62 Rüstungsbeschaffung im VBS, Stellungnahme des Bundesrates vom 14. März 2008 (BBl **2008** 3691)
63 Bundesgesetz vom 16. Dez.1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR **172.056.1**)

BöB umgesetzt werden sollte. Diese verzögerte sich verschiedentlich, die ursprünglich für Ende 2014 vorgesehene Botschaft wurde schliesslich erst am 15. Februar 2017 vom Bundesrat verabschiedet.

Die Analyse des Entwurfs des BöB und der Botschaft zeigte dann, dass darin keine Verbesserung des Rechtsschutzes für Anbieter bei Rüstungsbeschaffungen vorgesehen ist. Der Bundesrat begründet dies vor allem damit, dass ein ausgebauter Rechtsschutz bzw. Beschwerden bei Rüstungsbeschaffungen aus sicherheitspolitischen Gründen (Akteneinsicht) nicht zu verantworten wären.[64] Da weitere Erläuterungen fehlten, konnte die GPK-N nicht abschliessend klären, ob der Bundesrat dem Prüfauftrag der GPK-N angemessen nachgekommen ist. Sie beschloss, die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) in einem Mitbericht auf diesen Aspekt hinzuweisen und schloss die zweite Nachkontrolle und damit die Inspektion endgültig ab[65].

3.7 Umwelt, Verkehr und Infrastruktur

3.7.1 Informatikprojekt IVZ des Bundesamtes für Strassen

Das 2010 lancierte «Informationssystem Verkehrszulassung» (IVZ) des ASTRA ist eines der Schlüsselprojekte des Bundesrates im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT-Bereich). Das System dient dem Aufbau einer zentralen Datenbank mit mehreren strassenverkehrsbezogenen Registern, die das aktuelle, teilweise veraltete System ersetzen soll. Im August 2015 entschied das ASTRA, die Einführung des IVZ aufgrund von Problemen mit der Stabilität und der Performance sowie aufgrund von Differenzen mit dem Leistungserbringer zu unterbrechen.

In einem im Januar 2016 publizierten Prüfbericht der EFK hat sich das ASTRA verpflichtet, fünf Vorgehensvarianten für das weitere Vorgehen zu analysieren und von den fünf empfohlenen Varianten die geeignetste auszuwählen.

Die GPK lassen sich regelmässig über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes informieren. Sie nehmen insbesondere Kenntnis von den entsprechenden Halbjahresberichten des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB). Vor diesem Hintergrund entschied die GPK-S im Sommer 2016, sich näher mit dem IVZ-Projekt zu befassen. An ihrer Sitzung vom 24. August 2016 hörte sie den Direktor des ASTRA an, welcher erklärte, sein Bundesamt stehe kurz davor, sich für eine der fünf Varianten zu entscheiden. Am 23. November 2016 informierte das ASTRA die Kommission, dass es sich für eine Fortsetzung des Projekts mit dem bisherigen Leistungserbringer entschieden hat. Zudem übermittelte das Bundesamt der GPK-S die Dokumente, die ihm zur Entscheidungsfindung gedient hatten.

64 Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. Feb. 2017 (BBl **2017** 1978)

65 Der Mitbericht wurde von beiden GPK zuhanden der WAK verabschiedet. Er äussert sich aufgrund von Erkenntnissen aus anderen Inspektionen insbesondere auch zu verschiedenen anderen Punkten der vorgeschlagenen Neuregelung.

Nach Prüfung der erhaltenen Informationen teilte die Kommission der Vorsteherin des UVEK mit Schreiben vom 17. Februar 2017 ihre Erwägungen zur vom ASTRA gewählten Variante, zum Stand des Projekts und zu den offenen Fragen mit. Die GPK-S legte dar, dass das Verfahren des ASTRA zum Entscheid über den weiteren Projektverlauf in ihren Augen professionell und transparent gewesen war und die getroffene Wahl deshalb berechtigt schien. Sie begrüsste, dass damit eine solide Grundlage für die künftigen Entwicklungen des Systems geschaffen wurde. Allerdings bedauerte sie, dass alle fünf Varianten in Bezug auf die Performance schlechter abschnitten als das bisherige System.

Die GPK-S nahm in ihrem Schreiben auch Stellung zur gewählten Variante des ASTRA, sprich zur Fortsetzung des Projekts mit dem bisherigen Leistungserbringer. In ihren Augen hat dieser Entscheid mehrere positive Aspekte: Diese Variante bietet insbesondere den grössten Investitionsschutz und stellt sicher, dass das im Rahmen des Projekts bereits erworbene Know-how erhalten bleibt, sowie dass das neue System innert nützlicher Frist eingeführt werden kann. Ferner sind die internen und externen Kosten dieser Variante am niedrigsten. Die Kommission sieht allerdings auch Nachteile: So weist die gewählte Variante – im Vergleich zu den weiteren Optionen – unter anderem die schlechtesten Performance-Ergebnisse auf. Sie betonte, dass kurz- und mittelfristig noch Verbesserungen vorgenommen werden müssen und dass die gewählte Variante zwar die vergleichsweise niedrigsten künftigen Kosten nach sich zieht, diese aber immer noch beträchtlich sind. Vor diesem Hintergrund forderte die GPK-S das UVEK auf, die Einführung und den Betrieb des IVZ durch das ASTRA in den kommenden Jahren aufmerksam zu verfolgen.

Schliesslich verwies die GPK-S in ihrem Schreiben noch auf mehrere offene Fragen. Diese konnten am 29. Juni 2017 bei einem Dienststellenbesuch beim ASTRA thematisiert werden. Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S informierte sich bei diesem Anlass über den Projektstand, die Verhandlungen und die Zusammenarbeit mit dem beauftragten Unternehmen, die Klärung der rechtlichen Verantwortlichkeiten, die Verbesserungen am IVZ-System, dessen Performance sowie die für dieses Projekt zusätzlich benötigten Ressourcen.

Die GPK-S zeigte sich zufrieden mit den erhaltenen Informationen und kam zum Schluss, dass das Projekt IVZ scheinbar korrekt geführt wird und auf einer soliden Grundlage steht und deshalb kein weiterer Handlungsbedarf für die parlamentarische Oberaufsicht besteht. Vor diesem Hintergrund beschloss die GPK-S, ihre Arbeiten zu diesem Dossier abzuschliessen. Da auch die FinDel den Verlauf dieses Projekts seit langem verfolgt, leitete die Kommission der Delegation per Schreiben vom 22. August 2017 die neusten vom ASTRA erhaltenen Informationen und ihre Schlussfolgerungen weiter. Sie ersuchte die FinDel, das Projekt weiterhin zu verfolgen und sich über dessen Verlauf zu informieren, namentlich über die Klärung der rechtlichen Verantwortlichkeiten, die Performance des Systems und die benötigten Personalressourcen.

3.8 Laufende Inspektionen der GPK

Inspektionen sind das Hauptinstrument der GPK. Sie dienen der Aufklärung allfälliger Missstände oder Mängel in den Zuständigkeitsbereichen des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte oder weiterer Träger von Bundesaufgaben. Die Untersuchungen werden von den GPK, häufig auf der Grundlage einer Evaluation der PVK, durchgeführt. In der Regel wird über eine Inspektion ein Bericht mit Empfehlungen an die betreffende Behörde veröffentlicht. Grundsätzlich führt die zuständige GPK zwei bis drei Jahre nach der Veröffentlichung des Inspektionsberichts eine Nachkontrolle durch, um festzustellen, inwieweit ihre Empfehlungen umgesetzt wurden.

In der Übersicht in Kapitel 7 sind alle Ende 2017 laufenden Inspektionen der GPK sowie deren nächsten Schritte aufgeführt.

3.9 Dienststellenbesuche

Dienststellenbesuche sind ein weiteres wichtiges Instrument der GPK. Die Subkommissionen besuchen ein Amt, ein Gericht oder einen anderen Träger von Bundesaufgaben, um sich im Gespräch mit den Dienstverantwortlichen über die Aufträge, Aufgaben und Kompetenzen der betreffenden Verwaltungsstelle sowie über deren laufende oder besonders interessante Geschäfte orientieren zu lassen. Diese Besuche können unabhängig von einer aktuellen Untersuchung oder im Zusammenhang mit einer Inspektion oder Nachkontrolle stattfinden. Zu Dienstellenbesuchen einer Subkommission sind jeweils auch die Mitglieder der Schwestersubkommission der GPK des anderen Rates eingeladen. Seit August 2017 können zusätzlich alle Mitglieder der betreffenden Geschäftsprüfungskommission an den Dienststellenbesuchen der Subkommissionen teilnehmen.

Im Berichtsjahr statteten die GPK folgenden Behörden und Dienststellen des Bundes einen Besuch ab:

Dienststellenbesuche

EDA/VBS	– Bundesamt für Rüstung (armasuisse) – Bundesamt für Landestopografie (swisstopo) – Präsenz Schweiz
EDI/UVEK	– Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) – Bundesamt für Strassen (ASTRA) – Bundesamt für Kultur (BAK) – Bundesamt für Umwelt (BAFU)
EFD/WBF	– Agroscope – Pensionskasse des Bundes PUBLICA – Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)

EJPD/BK	– Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) – Bundesamt für Justiz (BJ) – Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (SIR)
Gerichte/BA	– Bundesanwaltschaft (BA) – Bundesstrafgericht (BStGer)

3.10 Aufsichtseingaben

Eingaben gemäss Artikel 129 ParlG sind Hinweise von Privatpersonen oder Organisationen zur Geschäftsführung und zum Finanzgebaren des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes, die der Oberaufsicht der eidgenössischen Räte unterstellt sind. Sofern sich diese Hinweise auf allfällige Missstände oder Mängel im Rechtsvollzug oder in der Geschäftsführung einer Bundesbehörde beziehen, werden sie den GPK zugewiesen.

Die allgemeinen Einschränkungen der Oberaufsicht gelten auch bei Eingaben. So sind die GPK insbesondere nicht befugt, Einzelentscheide aufzuheben oder zu ändern; auch dürfen sie keine inhaltlichen Kontrollen richterlicher Entscheidungen vornehmen (Art. 26 Abs. 4 ParlG). Die GPK entscheiden nach freiem Ermessen, ob und wie sie die ihnen zugewiesenen Eingaben behandeln wollen. In der Regel befassen sich die GPK mit Einzelfällen, soweit diese eine allgemeine Problematik betreffen. Im Übrigen stehen den Eingebern weder Parteirechte zu, noch können sie gegen die Entscheide der GPK Beschwerde einlegen.

Im Berichtsjahr haben die GPK 39 Eingaben erhalten. Davon konnten 27 abschliessend behandelt werden. Im selben Zeitraum haben sich die Kommissionen auch mit 6 Eingaben aus dem Vorjahr befasst.

3.11 Weitere von den GPK behandelte Themen

Neben den zuvor genannten Geschäften behandelten die GPK im Berichtsjahr noch weitere Themen. Diese werden im vorliegenden Bericht nicht detailliert dargelegt, weil die entsprechenden Arbeiten in den GPK noch nicht abgeschlossen wurden oder die Dossiers aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht von kleinerer Tragweite sind. Die betreffenden Themen werden in der folgenden Tabelle aufgelistet.

Subkommissionen EDA/VBS

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Personensicherheitsprüfung (PSP)	X	
Nationale Strategie zum Schutz vor Cyber-Risiken	X	
Cybersicherheit: Konsequenzen aus dem Angriff auf die RUAG	X	
Bevölkerungsschutz: Bericht «Auslegeordnung Telematikprojekte»	X	
Projekt «Implementierung eines Informations-sicherheits-Managementsystems» (ISMS) VBS: Bericht der internen Revision VBS und weiteres Vorgehen	X	
Aufwand für Berichtswesen, Reporting und Evaluation in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und anderen Bundesstellen	X	
Top-Projekte des VBS	X	
Fall Oberfeldarzt der Armee / Militärjustiz	X	
Ärztemangel in der Armee		X
Risikomanagement im VBS		X
Rolle des EDA im Rahmen der Flüchtlingsproblematik		X

Subkommissionen EFD/WBF

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Überprüfung der Verteilung der Bundesgelder an die medizinischen Fakultäten	X	
Nachkontrolle: Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	X	
Nachkontrolle: Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung	X	
Kriegsmaterialexporte: Elektronisches Bewilligungs-system (ELIC)	X	

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Reorganisation des SIF	X	
Sanierungskonzept des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL)	X	
Direktzahlungen des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW)	X	
Informatikprobleme bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)	X	
Zivildiensteinsätze		X
Zusammenarbeit der Bundesstellen mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)		X
Anwendung des Freizügigkeitsabkommens durch die EU-Staaten		X
Steueramtshilfe		X
IKT-Schlüsselprojekt UCC		X
Mobile Kommunikation mit erhöhter Sicherheit (Nachfolgeprojekt von ISM)		X
Herausforderungen im Zusammenhang mit der digitalen Wirtschaft, insbesondere bei der Berufsbildung		X
Unautorisierter Zugang zu Daten der Bundesverwaltung		X

Subkommissionen EDI/UVEK

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Nukleare Sicherheit in der Schweiz / Gefälschte Qualitätskontrollen bei Areva	X	
Medizinprodukte und medizinische Hilfsmittel – Preisbildung (Mittel- und Gegenständeliste)	X	
Tätigkeitsbericht 2016/2017 des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB): Themen EDI/UVEK	X	

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Luftfahrtsicherheit in der Schweiz	X	
Neufestsetzung der Labortarife (KVG): Monitoring	X	
Tätigkeitsbericht 2016 der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV)	X	
Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) über die kantonalen IV-Stellen	X	
Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz	X	
Modernisierung der Aufsicht über die Sozialversicherungen		X
Bauarbeiten an der A9 im Wallis		X
Evaluation des Postgesetzes gemäss Art. 3 Postgesetz		X
Unabhängigkeit der kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden im Bereich der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge		X
Anpassung der TARMED-Tarife		X

Subkommissionen EJPD/BK

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips?	X	
GEVER – elektronische Geschäftsverwaltung Bund	X	
Beschleunigte Asylverfahren: Evaluation der neuen Asylverfahren	X	
Polizeiaufgabengesetz	X	
Reorganisation Bundeskriminalpolizei (BKP)	X	
Integrierte Grenzverwaltung	X	
Internationale Rechtshilfe	X	

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Zahlungen an die Kantone im Asylwesen	X	
Eichung medizinischer Geräte		X
Synergien der kleinen Labore versch. Ämter und Departemente		X
Koordination der Aufgaben im Eichwesen		X
Finanzierung, Ausbau Fernmeldeüberwachung (FMÜ) und Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr		X
Asylverfahren/Strafverfahren Ousman Sonko		X
Fehlende Verrechnung bundesinterner Dienstleistungen des Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung		X
Mitbericht zur Totalrevision BöB		X

Subkommissionen Gerichte/BA

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Umsetzung von Art. 260ter StGB (Pa. Iv. GPK-S)	X	
Zusammenarbeit BA / BKP	X	
Rolle der BA bei der Aufdeckung einer ehemaligen Quelle des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) (Fall «Daniel M.»)	X	
Rating von Richterinnen und -richtern nach Parteizugehörigkeit		X
RK-S / Befristete zusätzliche Richterstellen am BVGer		X
OpenJustitia II		X
Einwandfreies Funktionieren der AB-BA		X
Kennzahlen zur Ressourcensteuerung der Strafverfolgungsbehörden	sistiert	

Plenarkommissionen

Thema	Behandlung noch nicht abgeschlossen	Behandlung abgeschlossen
Stärkung der Querschnittsämter	X	
Regeln und Praxis bei der Übergabe der Leitung eines Departementes bzw. der Bundeskanzlei	X	
Parlamentarische Initiative Joder vom 18. Juni 2015 (15.451 «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen»)	X	
Neues Führungsmodell Bund (NFB)		X

4 Staatsschutz und Nachrichtendienste

4.1 Aufgaben, Rechte und Organisation der GPDel

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

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

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

Ebenso wie die GPK legt auch die GPDel den Schwerpunkt ihrer Kontrolltätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Ihre Oberaufsicht versteht die GPDel in erster Linie als Kontrolle darüber, wie die Exekutive ihre Aufsicht wahrnimmt. Der Bundesrat – und nicht das Parlament – trägt letztlich die Verantwortung für die Tätigkeit der Nachrichtendienste. So prüft die

Delegation insbesondere, ob der Bundesrat und das zuständige Departement ihre gesetzlich vorgeschriebene Führungs- und Aufsichtsfunktion korrekt wahrnehmen.

In den Fällen, in denen die GPDel auf Sachverhalte stösst, die grundlegende Probleme oder Fragen in ihrem Kompetenzbereich betreffen, greift sie zum Mittel der formellen Untersuchung, über deren Resultate jeweils ein Bericht erstellt wird. Nachdem Ende April 2017 eine ehemalige Quelle des NDB in Deutschland wegen Spionageverdachts verhaftet wurde, beschloss die GPDel am 30. Mai 2017 den Einsatz dieser Quelle durch den NDB im Rahmen einer solchen Inspektion zu untersuchen. Gemäss der Planung der GPDel soll die Untersuchung im 1. Quartal 2018 abgeschlossen werden und in einen Inspektionsbericht münden, der, soweit nicht überwiegende Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen, danach auch veröffentlicht werden soll.[66]

4.2 Jährlich wiederkehrende Geschäfte

4.2.1 Berichte der spezialisierten Aufsichtsorgane

Vor der Inkraftsetzung des Nachrichtendienstgesetzes (NDG)[67] war das VBS verpflichtet, eine Verwaltungskontrolle über den zivilen und den militärischen Nachrichtendienst einzurichten und dafür jährlich einen Kontrollplan zu erlassen. Zu diesem Zweck hatte das VBS eine Nachrichtendienstliche Aufsicht (ND-Aufsicht) mit einem Leiter und drei Mitarbeitern aufgebaut.

Als das VBS im März 2017 immer noch keinen definitiven Kontrollplan für die ND-Aufsicht vorgelegt hatte, liess die GPDel beim Generalsekretariat VBS nachfragen, wann der Vorsteher des VBS beabsichtigte, der ND-Aufsicht einen Kontrollauftrag für das Jahr 2017 – oder für die Zeit bis zum Inkrafttreten des NDG – zu erteilen. Da eine Antwort des VBS ausblieb, bat die GPDel am 28. April 2017 den Vorsteher des VBS selbst, sie ohne weiteren Verzug über seine Prüfaufträge an die ND-Aufsicht für das laufende Jahr zu informieren.

Am 12. Mai 2017 antwortete der Vorsteher des VBS, dass es angesichts des geplanten Inkrafttretens des NDG am 1. September 2017 nicht mehr zweckmässig wäre, zusätzliche Inspektionen in Auftrag zu geben. Die ND-Aufsicht würde jedoch mit den Vorarbeiten im Hinblick auf die Konstituierung der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) gemäss Artikel 76–78 NDG betraut.

Bis Mai 2017 hatte die ND-Aufsicht bereits zwei der Inspektionsberichte des Jahresprogramms 2016 abgeschlossen. Die ihr verbliebene Zeit nutze die ND-Aufsicht, um die übrigen vier Überprüfungen abzuschliessen. Die GPDel nahm alle Inspektionsberichte zur Kenntnis und liess sich zwei davon mündlich vorstellen. Anlässlich der Anhörung vom 30. August 2017 bedankte sich der Präsident der GPDel beim Leiter der ND-Aufsicht für die wertvolle Arbeit, welche er und seine Mitarbeiter seit

66 Inspektion der GPDel zur Klärung des Falles «Daniel M.», Medienmitteilung der GPDel vom 23. Juni 2017.

67 Bundesgesetz vom 25. Sept. 2015 über den Nachrichtendienst (NDG, Nachrichtendienstgesetz; SR **121**)

2009 geleistet hatten und deren Bedeutung für die Oberaufsicht über die Jahre stetig gewachsen war.

Am 1. September 2017 nahm die AB-ND ihre Arbeit auf. Ihr neuer Leiter war am 10. Mai 2017 vom Bundesrat gewählt worden und er konnte einen der bisherigen Mitarbeiter der ND-Aufsicht übernehmen.

Der NDB verfügt über eine eigene Qualitätssicherungsstelle, welche neben der systematischen Überprüfung der Daten im bisherigen Informationssystem ISIS[68] auch strichprobenweise die Datenbearbeitung in den übrigen Informationssystemen des NDB zu kontrollieren hatte. Dafür hatte der Direktor des NDB am 5. Januar 2017 einen Kontrollplan genehmigt, den die GPDel im Februar 2017 zur Kenntnis nahm. Die Qualitätssicherungsstelle wird diese stichprobenweisen Kontrollen auch unter dem NDG weiterführen.

Eine unabhängige Kontrollinstanz (UKI) überprüft die Rechtmässigkeit der Funkaufklärung und erstattet dem Vorsteher des VBS jährlich zuhanden des Bundesrates Bericht. Nach der Behandlung durch den Bundesrat erhält die GPDel den Bericht jeweils zur Kenntnis. Die GPDel behandelte den Bericht am 24. Mai 2017.

Gemäss Artikel 79 Absatz 1 NDG wird die UKI zukünftig nicht nur die Funkaufklärung kontrollieren, sondern auch den Vollzug der genehmigten und freigegebenen Aufträge zur Kabelaufklärung beaufsichtigen. Bereits im Jahr 2016 hatte die GPDel vom Bundesrat Auskunft verlangt, wie die notwendigen personellen Ressourcen für diese zusätzliche Aufgabe der UKI gewährleistet werden können. Anlässlich einer Aussprache mit dem Präsidenten der UKI befasste sich die GPDel im Februar 2017 erneut mit dieser Frage.

4.2.2 Genehmigungen und Berichte des Bundesrates

Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz darf der NDB nur bearbeiten, wenn diese Rechte zugunsten terroristischer, verbotener nachrichtendienstlicher oder gewalttätig-extremistischer Tätigkeiten missbraucht werden. Mit der Beobachtungsliste legt der Bundesrat auf Antrag des VBS jedes Jahr die Organisationen und Gruppierungen fest, für welche die Voraussetzungen für eine entsprechende Informationsbearbeitung gegeben sind. Das NDG behält die bisherige Regelung bei, dass der Bundesrat die Beobachtungsliste nach seinem Entscheid an die GPDel weiterleitet (Art. 70 Abs. 1 Bst. b NDG).

Als der Bundesrat am 16. August 2017 die Beobachtungsliste für 2017 genehmigte, erfolgte dies bereits im Hinblick auf das Inkrafttreten des NDG. Deshalb genehmigte der Bundesrat zum ersten Mal auch die Liste der gewalttätig-extremistischen Gruppierungen, deren Daten ausschliesslich im neuen Informationssystem IASA-GEX NDB (Integrales Analysesystem Gewaltextremismus) bearbeitet werden dürfen.

68 Vor dem Jahr 2010 stand ISIS für «Informatisiertes Staatschutzinformationssystem», danach bedeutete die Abkürzung «Informationssystem Innere Sicherheit».

Gleichzeitig bestimmte der Bundesrat wie bisher auch, welche Vorgänge von bestimmten Stellen des Bundes dem NDB zu melden sind. Die gesetzlichen Grundlagen dafür werden in Artikel 20 Absatz 4 NDG weitergeführt. Die GPDel nahm diese Liste der regelmässigen Meldungen zusammen mit der Beobachtungsliste am 16. Oktober 2017 zur Kenntnis.

Konform zum bisherigen Verordnungsrecht entschied der Bundesrat im April 2017 über die jährliche Genehmigung der Auslandkontakte von NDB und MND. Nach ihrer Genehmigung durch den Bundesrat besprach die GPDel die Liste am 30. August 2017 mit dem Direktor des NDB und dem Chef des MND. Die Genehmigung der Auslandkontakte ist im neuen Recht auf Stufe Gesetz geregelt (Art. 70 Abs. 1 Bst. f NDG, respektive Art. 99 Abs. 6 des Militärgesetzes [MG][69]).

Nach bisherigem Recht mussten zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem NDB bzw. dem MND und ausländischen Partnern vom Bundesrat vor ihrem Vollzug genehmigt werden. Am 16. Januar 2017 nahm die GPDel eine solche zwischenstaatliche Vereinbarung zur Kenntnis, welche der Bundesrat noch im Vorjahr genehmigt hatte. Der Genehmigungsvorbehalt für solche Abkommen des MND wird im bisherigen Rahmen weitergeführt (Art. 99 Abs. 6 MG). Für den NDB gilt nach Artikel 80 Absatz 3 NDG die Genehmigungspflicht für alle solche Vereinbarungen, die auf längere Dauer angelegt sind, substanzielle finanzielle Konsequenzen haben oder von denen der Bundesrat aus rechtlichen oder politischen Gründen Kenntnis haben sollte. Neu gilt der Genehmigungsvorbehalt explizit auch für nicht schriftlich abgefasste Vereinbarungen.

Seit 2012 können Mitarbeitende des NDB und der kantonalen Staatsschutzorgane sowie Informanten mit Tarnidentitäten ausgestattet werden. Nach Artikel 27 Absatz 1bis des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)[70] hatte der Bundesrat die GPDel jährlich darüber zu informieren. Der entsprechende Bericht wurde im März 2017 vom Bundesrat genehmigt und von der GPDel am 11. April 2017 zur Kenntnis genommen. Nach Artikel 80 Absatz 4 NDG ist diese Berichterstattung auch unter dem neuen Recht fortzuführen.

Artikel 9 BWIS erlaubte es dem Bundesrat nach Anhörung des NDB, einer natürlichen Person, Organisation oder Gruppierung eine Tätigkeit zu verbieten, wenn diese die Sicherheit der Schweiz konkret gefährdet. Der Bundesrat hatte die GPDel jährlich über solche Verbote zu informieren (Art. 27 Abs. 1ter BWIS). Mit seinem Bericht vom 26. April 2017 meldete der Bundesrat, dass weiterhin ein Tätigkeitsverbot gegen eine Person in Kraft ist. Das NDG gibt dem Bundesrat neben der bisherigen Möglichkeit, Tätigkeitsverbote auszusprechen auch die Kompetenz, Organisationen oder Gruppierungen zu verbieten. Nach Artikel 80 Absatz 5 NDG hat der Bundesrat die GPDel jährlich über die Verbote von Tätigkeiten und Organisationen schriftlich zu informieren.

Der Bundesrat informiert die eidgenössischen Räte und die Öffentlichkeit jährlich über seine Beurteilung der Bedrohungslage und über die Tätigkeiten der Sicher-

69 Bundesgesetz vom 3. Febr. 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR **510.10**)

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

heitsorgane des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 27 Abs. 1 BWIS). Die Publikation erfolgte seit dem Jahr 2010 als Anhang des Geschäftsberichtes des Bundesrates, den die GPDel jedes Jahr zur Kenntnis nimmt. Die Vorschrift zur Berichterstattung findet sich auch weiterhin im NDG.

4.2.3 Berichte des Departementes

Laut bisherigem Verordnungsrecht gehören Legenden zu den Methoden der verdeckten Informationsbeschaffung im Ausland. Bisher musste der Vorsteher des VBS dem Sicherheitsausschuss des Bundesrates (SiA) jährlich Bericht über die Anzahl der dazu neu ausgestellten und der sich bereits im Umlauf befindlichen Ausweispapiere erstatten. Diesen Bericht des VBS behandelte die GPDel zusammen mit dem Bericht des Bundesrats zu den Tarnidentitäten (Ziff. 4.2.2). Gemäss Artikel 17 Absatz 4 NDG wird zukünftig der NDB jährlich dem Chef VBS über die Handhabung der Legenden Bericht erstatten. Das neue Recht sieht die Verwendung von Legenden sowohl im Ausland als auch im Inland vor.

Gemäss Verordnung musste der NDB bisher jedes Jahr die einzelnen Operationen, die er mit menschlichen Quellen führt, zuhanden des Vorstehers des VBS und der Aufsichtsorgane beurteilen. Für die parlamentarische Oberaufsicht galt es primär zu kontrollieren, ob und wie die vorgeschriebene Beurteilung NDB-intern durchgeführt und dem Vorsteher des VBS zur Kenntnis gebracht wurde.

Aufgrund einer Empfehlung der ND-Aufsicht, welche von der GPDel im Jahr 2014 unterstützt wurde, entwickelte der NDB ein Beurteilungsraster für die Operationen, der erstmals bei der Berichterstattung 2016 angewandt wurde. Die GPDel erachtete dies als bedeutenden Fortschritt für die Aufsicht auf Stufe von NDB und VBS sowie für die Oberaufsicht.

Die Berichterstattung deckt das vorhergehende Kalenderjahr ab. Für ihre Anhörung am 30. August 2017 wählte die GPDel vorgängig acht Operationen aus, die der NDB im Verlauf der letzten zehn Jahren eröffnet hatte. Anlässlich der Anhörung thematisierte die GPDel auch das Verhältnis zwischen den Kosten und dem Nutzen einzelner Operationen.

Auf Anstoss der GPDel hat der Bundesrat die Berichterstattung des NDB auch ins neue Recht übernommen. Demnach hat der NDB in einem jährlichen Bericht an den Vorsteher des VBS alle Operationen und menschlichen Quellen nach ihrem Nutzen, den Kosten und Risiken zu beurteilen.

Im August 2017 nahm die GPDel auch die jährliche Berichterstattung über die präventiven Fahndungsprogramme und Prüfverfahren zur Kenntnis. Mit dem Fahndungsprogramm «Fotopass» werden die Grenzübertritte ausländischer Staatsangehöriger von ausgewählter Nationalität erfasst und im System P4 – oder neu Quattro P genannt – erfasst. Das Programm «Prophylax» dient vor allem der Sensibilisierung von staatlichen und privaten Stellen für ausländische Spionageaktivitäten und für den verbotenen Transfer von Technologie. Der Bundesrat hat die Berichterstattung zu den Fahndungsprogrammen nicht ins neue Ausführungsrecht übernommen. Gestützt auf ihre Informationsrechte wird die GPDel jedoch eine jährliche Berichter-

stattung zu den Daten verlangen, welche der NDB im Bereich TRAVINT (*Travel Intelligence*) bearbeitet. Darunter fallen nicht nur die Daten im System Quattro P, sondern auch die Vorab-Passagierinformationen, auch API-Daten (*Advanced Passenger Information*) genannt, die das SEM an den NDB weiterleiten muss.

Jedes Jahr erstellen der NDB und das ZEO einen Leistungsausweis zur Funkaufklärung zuhanden ihres Departementsvorstehers. Mit Vertretern der beiden Dienste besprach die GPDel an ihrer Sitzung vom Mai 2017 die Möglichkeiten und Grenzen der bestehenden Funkaufklärungsmittel. Das ZEO informierte zudem über den Stand der Vorbereitungsarbeiten für die Kabelaufklärung.

Auf Wunsch der GPDel und der FinDel hatte die EFK im Jahr 2016 die Zweckmässigkeit der jährlichen Berichterstattung des VBS über die klassifizierten Projekte überprüft und war zum Schluss gekommen, dass die eingereichten Unterlagen keine genügende Beurteilung über den Stand der Projekte sowie die dazugehörenden Risiken, Erfolgsaussichten und allenfalls eingeleiteten Korrekturmassnahmen erlaubte. Auf Empfehlung der EFK konzipierte das VBS die Berichterstattung neu und die GPDel entschied im August 2017, welche Informationen sie inskünftig zum Stand der einzelnen Projekte am Stichtag vom 30. Juni jedes Jahres erhalten soll.

4.2.4 Nichtpublizierte Rechtstexte und Staatsverträge

Seit dem Jahr 2006 erstattet die BK der GPDel jährlich Bericht über die Erlasse und völkerrechtlichen Verträge, die aus Gründen der inneren und äusseren Sicherheit nicht publiziert werden können. Nach der letzten Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)[71] entdeckte die GPDel jedoch Lücken in den rechtlichen Vorgaben, welche diese Berichterstattung regeln.

Auf Anregung der GPDel zeigte sich der Bundesrat bereit, bei der nächsten Revision des RVOG den Artikel 48*a* so anzupassen, dass der GPDel alle klassifizierten Verträge gemeldet werden müssen, unabhängig davon, ob sie überhaupt publikationspflichtig gewesen wären.

Um möglichst schnell Klarheit zu schaffen, verpflichtete sich der Bundesrat auch gegenüber der GPDel, das Meldeverfahren im Verlauf des Jahres 2016 auf Verordnungsstufe anzupassen. Dies erfolgte mit dem neuen Artikel 5*c* der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)[72], der am 1. Juli 2017 in Kraft getreten ist. Gleichzeitig wurde Artikel 9 der Publikationsverordnung (PublV)[73] aufgehoben.

Auf Vorschlag der GPDel beauftragte der Bundesrat die BK mit der Führung einer Liste, welche die klassifizierten Verträge von beschränkter Tragweite nach Artikel 7*a* Absatz 3 RVOG sowie die klassifizierten Verträge, die nach Artikel 6 des

71 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR **172.010**)
72 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR **172.010.1**)
73 Verordnung vom 7. Okt. 2015 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublV; SR **170.512.1**)

Publikationsgesetzes (PublG)[74] nicht veröffentlicht werden, beinhaltet. Im März 2017 konnte die GPDel im Rahmen der Berichterstattung der BK diese Liste erstmals zur Kenntnis nehmen.

4.2.5 Strafverfolgung im Staatsschutzbereich

Die GPDel lässt sich mindestens einmal pro Jahr von der BA einen Überblick über ihre aktuellen Verfahren im Staatsschutzbereich präsentieren. Über Verfahren, die den Aufgabenbereich der GPDel besonders tangieren, informiert die BA die GPDel auch nach Bedarf. Im Berichtsjahr betraf diese Regelung beispielsweise die Verfahren, welche in einem Zusammenhang mit der in Deutschland verhafteten früheren Quelle des NDB standen (vgl. Ziff. 4.1).

Die BA untersteht der direkten Aufsicht durch die AB-BA, weshalb die GPDel letztere jeweils vorgängig darüber informiert, dass sie die BA zu einer Anhörung einlädt. Die GPDel trifft sich auch jedes Jahr mit einer Abordnung der AB-BA. Am diesjährigen Treffen vom 21. Juni 2017 wurde mit der AB-BA auch die Rolle der BA im Zusammenhang mit dem deutschen Verfahren gegen die ehemalige Quelle des NDB besprochen. Diesem Treffen war bereits eine erste Diskussion mit einem Vertreter der AB-BA am 24. Mai 2017 vorangegangen.[75]

Seit dem Jahr 2011 informiert die Vorsteherin des EJPD die GPDel jährlich über die Behandlung der Gesuche der BA um Ermächtigung zur Verfolgung politischer Straftaten nach Artikel 66 des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG)[76]. Die GPDel interessiert sich vor allem dafür, ob der politische Entscheid durch das EJPD oder allenfalls den Bundesrat jeweils innert angemessener Frist erfolgt.

4.3 Informationsbearbeitung des Militärischen Nachrichtendienstes im Bereich der Luftkriegsführung

Aufgrund einer Inspektion der ND-Aufsicht hatte die GPDel im Februar 2015 beim Chef VBS angeregt, die Fachleute des Bereichs Luftkriegsführung des NDB in den MND zu überführen. Nachdem der Vorsteher des VBS im Sinne der GPDel entschieden hatte, zeigte sich der NDB bereit, diese Aufgabe und das Personal dem MND zu überlassen, nicht jedoch die dazugehörenden Personalkredite.[77]

Als die GPDel Anfang 2016 einen Dienststellenbesuch beim MND durchführte, hatten diese Luftkriegsspezialisten dort bereits ihre Arbeit aufgenommen und konn-

74 Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (PublG; SR **170.512**)
75 Inspektion der GPDel zur Klärung des Falles «Daniel M.», Medienmitteilung der GPDel vom 30. Mai 2017
76 Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG; SR **173.71**)
77 Jahresbericht 2015 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 29. Jan. 2016, Ziff. 4.2.1 (BBl **2016** 6241, hier 6307)

ten weiterhin auf ihre Daten im SiLAN (geschützten Informatiknetzwerk) des NDB zugreifen. Dieser Datenbestand war in den letzten zehn Jahren aufgebaut und im Informationssystem Äussere Sicherheit (ISAS) in vernetzter und strukturierter Form abgelegt worden.

Im November 2016 erfuhr die GPDel allerdings aus einem Schreiben des Direktors NDB an den Chef MND, dass der NDB nach Inkrafttreten des NDG den Zugang der Luftkriegsspezialisten auf ihre Daten im SiLAN des NDB sperren würde. Daraufhin schlug der damalige Chef der Armee (CdA) dem NDB im Dezember 2016 vor, die fraglichen Daten auszusondern und für den MND getrennt von den Daten des NDB verfügbar zu machen. Im Gegenzug sollten diese Daten für eine Übergangszeit noch auf dem SiLAN des NDB verbleiben.

Am 12. April 2017 erfuhr die GPDel vom CdA und vom Chef MND, dass bis anhin keine Einigung mit dem NDB erzielt werden konnte und mit einem qualitativen Verlust bei den nachrichtendienstlichen Informationsgrundlagen im Bereich Luftkriegsführung zu rechnen sei, falls vor der Inkraftsetzung des NDG keine Lösung gefunden werden könne. Die GPDel bat deshalb mit Schreiben vom 2. Mai 2017 den Chef VBS, dafür zu sorgen, dass der NDB unter Einbezug des MND eine organisatorisch und technisch praktikable Lösung findet, welche dem MND für eine Übergangsfrist von 2–3 Jahren den Zugriff auf seine Daten über die Luftkriegsführung garantiert. Mit der Lösung sollten zudem die Qualität und die gegenseitige Vernetzung dieser Daten nicht beeinträchtigt werden.

Am 2. Juni 2017 informierte der Chef VBS die GPDel, dass der MND die Dateien, welche er weiterbearbeiten möchte, in einen eigenen Bereich des SiLAN überführen könne. Die strukturierten Daten des Systems ISAS könnten jedoch nur in Form einer Textdatei exportiert werden.

Die GPDel antwortete am 28. Juni 2017, dass bei einem solchen Datentransfer alle Strukturen und Relationen verloren gehen würden, mit denen die Daten in den letzten zehn Jahren mit grossem Aufwand erfasst worden sind. Weiter bedauerte die Delegation, dass das VBS keine umfassende Lösung im Sinne der GPDel gesucht hatte und das beschlossene Vorgehen zu Einbussen bei der Datenqualität und zum Verlust von Daten führen werde.

4.4 Archivierung des Untersuchungsberichts Cornu

Im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Forschung über die geheime Widerstandsorganisation P-26 hatte die GPDel in den vergangenen Jahren verschiedene Akteneinsichtsgesuche zur Parlamentarischen Untersuchungs-kommission über die Vorkommnisse im EMD (PUK EMD) und zur Arbeitsgruppe der GPK-N, welche im Jahr 1981 einen Bericht zur Affäre Bachmann publiziert hatte, behandelt.[78]

Am 14. September 2016 wies ein interessierter Forscher die GPDel darauf hin, dass die geheimen Unterlagen der parallel zur PUK EMD geführten Administrations-

78 Jahresbericht 2015 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 29. Jan. 2016, Ziff. 4.3.5 (BBl **2016** 6241, hier 6317)

untersuchung von Untersuchungsrichter Cornu über die Beziehungen zwischen der P-26 und analogen Organisationen im Ausland im Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) nicht auffindbar seien. Da der Forscher zudem über Hinweise verfügte, dass sowohl der geheime Originalbericht[79] als auch die zugehörigen Akten in den 1990er-Jahren vorsätzlich vernichtet worden seien, bat er die GPDel mit einer Aufsichtseingabe den Verbleib dieser Akten zu klären.

Erste Vorabklärungen der GPDel ergaben, dass die Akten der Administrativuntersuchung Cornu nicht im BAR archiviert worden waren. Ein Exemplar des Untersuchungsberichts selbst wurde bei der Informations- und Objektsicherheit (IOS) des VBS aufbewahrt. Im Dezember 2016 erhielt die GPDel ein Exemplar des Berichts zur Ansicht und konnte somit einen Teil des Verdacht des Aufsichtseingebers widerlegen. Unklar blieb jedoch der Verbleib der sieben Ordner und 20 Dossiers, die Untersuchungsrichter Cornu im Bericht als Teil der Untersuchungsunterlagen auflistete.

Ausserdem enthielten die Unterlagen der IOS neben dem geheim klassifizierten französischen Bericht Cornu auch eine punktuell eingeschwärzte Fassung auf Deutsch und Französisch, die nicht klassifiziert ist und den Vermerk «FASSUNG FÜR DIE MEDIEN» trägt. Die eingeschwärzte Fassung wurde seinerzeit in Absprache mit Untersuchungsrichter Cornu redigiert. Die Schwärzungen betrafen ausschliesslich Informationen über ausländische Dienste. Ansonsten entspricht diese Fassung vollständig dem geheimen Bericht von total 117 Seiten. Offenbar verzichtete jedoch der Bundesrat am 14. September 1991 auf die vom EMD geplante Publikation.

Am 18. Januar 2017 teilte die GPDel dem Vorsteher des VBS mit, dass der Bericht Cornu und alle dazugehörenden Unterlagen letztlich beim BAR und nicht im VBS zu archivieren seien. Das VBS wurde gebeten, zusammen mit dem BAR für die vorschriftsgemässe Archivierung zu sorgen. Spätestens im September 2017 sollte die GPDel über den Stand der Arbeiten informiert werden. Eine Kopie dieses Schreibens ging an den Vorsteher des EDI.

Der Bericht und die Akten von Untersuchungsrichter Cornu unterliegen einer 50-jährigen Schutzfrist und der Bundesrat hatte bisher wiederholt eine Einsicht abgelehnt (vgl. Motionen 05.3096 und 09.4021[80]). Angesichts des ungebrochenen Interessens der Öffentlichkeit und der Forschung am Inhalt des Berichts Cornu stellte sich für die GPDel die Frage, ob mit der Einsichtsgewährung in die eingeschwärzte Fassung des Berichts zwischen diesem öffentlichen Interesse und der Geheimhaltung ein vertretbarer Kompromiss gefunden werden könnte.

Deshalb bat die GPDel das VBS auch abzuklären, ob die vom VBS ursprünglich für die Veröffentlichung vorgesehene und punktuell eingeschwärzte Version bereits nach Ablauf der Hälfte der Schutzfrist für die Forschung zugänglich gemacht werden könnte.

79 Beziehungen zwischen der P-26 und analogen Organisationen im Ausland. Bericht P. Cornu vom 5. Aug. 1991.

80 Mo. Lang «Veröffentlichung des Cornu-Berichtes» vom 16. März 2005 (05.3096) und vom 16. Nov. 2009 (09.4021)

Am 9. März 2017 informierte das VBS die GPDel, dass über den Verbleib der Handakten, welche Untersuchungsrichte Cornu zu seiner Inspektion angelegt hatte, noch keine Informationen vorliegen würden, die IOS jedoch mit Nachforschungen beauftragt worden sei.

In seinem Brief vom 16. Juni 2017 stimmte der Chef VBS dem Vorschlag der GPDel zu, die eingeschwärzte Version des Untersuchungsberichts noch vor Ablauf der Schutzfrist unter Auflagen zugänglich zu machen. Das VBS behielt sich aber vor, Einsichtsgesuche im konkreten Einzelfall zu prüfen und gegebenenfalls auch abzulehnen. Nach Artikel 13 Absatz 2 des Archivierungsgesetzes (BGA)[81] hat allerdings für alle Gesuchsteller das Gleichbehandlungsprinzip zu gelten.

Am 28. September 2017 meldete der Vorsteher des VBS der GPDel, dass er die IOS beauftragen werde, sämtliche Vorkehren zu treffen, um in Absprache mit dem BAR eine vorschriftsgemässe Übergabe aller auffindbaren Akten zum Bericht Cornu bis Anfang 2018 zu gewährleisten.

Als sich die Delegation am 17. November 2017 nach dem Wissensstand des VBS über den Verbleib der Handakten zum Untersuchungsbericht Cornu erkundigte, stellte ihr der Departementsvorsteher in Aussicht, dass die zuständigen Stellen in seinem Auftrag weitere Abklärungen vornehmen würden. Er nahm auch die Anregung der GPDel auf, die damalige Verbindungsperson des Departements zur PUK EMD für die Abklärungen beizuziehen.

Wenn die Resultate der Abklärungen des VBS vorliegen, plant die GPDel, die Behandlung der Aufsichtseingabe abzuschliessen.

4.5 Konsultation der GPDel zu den Verordnungen des Nachrichtendienstgesetzes

4.5.1 Vorgehen der GPDel

Im November 2015 hatte die GPDel dem Bundesrat angekündigt, dass sie zum Ausführungsrecht des NDG nach Artikel 151 ParlG konsultiert werden möchte. Auf Wunsch des VBS zeigte sich die GPDel später einverstanden, sich bereits anlässlich der Vernehmlassung zu den Verordnungen des NDG zu äussern.

Am 11. Januar 2017 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Nachrichtendienstverordnung (NDV)[82] und zur Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des NDB (VIS-NDB)[83]. Der Vorsteher des VBS liess der GPDel die Verordnungsentwürfe mit Schreiben vom 18. Januar 2017 zukommen. Als die GPDel am 1. Februar 2017 diese Einladung verdankte, bat sie den Vorsteher des VBS, die Delegation bis Ende Februar 2017 über den Zeitplan der Vernehmlassung zur noch ausstehenden Aufsichtsverordnung zu informieren. Ausserdem hielt es die

81 Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (BGA; SR **152.1**)
82 Verordnung vom 16. Aug. 2017 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, NDV; SR **121.1**)
83 Verordnung vom 16. Aug. 2017 über die Informations- und Speichersysteme des NDB (VIS-NDB; **SR 121.2**)

GPDel für notwendig, die Verordnung über den Nachrichtendienst der Armee (V-NDA)[84] zu revidieren. Ansonsten würde diese nach der Inkraftsetzung des NDG im Widerspruch zum übergeordneten Recht stehen.

Am 7. März 2017 informierte der Vorsteher des VBS die GPDel schriftlich, dass die V-NDA ebenfalls revidiert würde und die Vernehmlassung der Verordnung über die Aufsicht über nachrichtendienstliche Tätigkeiten (VAND)[85] bevorstehe. Diese Verordnung ging am 10. März 2017 in Vernehmlassung.

Bei der Erarbeitung ihrer Stellungnahme konzentrierte sich GPDel auf Bestimmungen, welche dem übergeordneten Recht widersprachen oder in Bezug auf die Pflichten zur Berichterstattung oder bezüglich der Aufsicht einen Rückschritt gegenüber der Praxis darstellen, welche auf Bestreben der GPDel in den letzten Jahren eingeführt wurde. Kurz vor dem Ablauf der Vernehmlassungsfrist nutze die GPDel am 11. April 2017 ihre halbjährliche Aussprache mit dem Vorsteher des VBS dazu, ihre wichtigsten Empfehlungen mündlich darzulegen, um erst danach ihre schriftliche Stellungnahme auf den Termin vom 16. April 2017 einzugeben.

4.5.2 Wichtigste Empfehlungen zur Nachrichtendienstverordnung

Nach Artikel 85 NDG regelt der Bundesrat die Abgeltung der Kantone aufgrund der Zahl der dort für den Vollzug des NDG tätigen Personen. Laut dem Verordnungsentwurf sollte der NDB den Verteilschlüssel für die Abgeltung der Kantone festlegen. Artikel 48 Absatz 2 RVOG erlaubt es jedoch dem Bundesrat nicht, einen solchen Regelungsauftrag des Parlaments direkt an ein Amt – hier den NDB – weiter zu delegieren. Die GPDel empfahl deshalb, dass der Bundesrat wie bisher den Verteilschlüssel selber im Ausführungsrecht definieren sollte.

Bei der Beratung des NDG hatten es die eidgenössischen Räte auf Antrag des Präsidenten der GPDel abgelehnt, dass der NDB entscheiden könne, welche Behörden des Bundes und der Kantone Kontakte zu ausländischen Nachrichtendiensten unterhalten dürfen. Während es unbestritten war, dass der NDB für die Auslandkontakte im Zusammenhang mit dem NDG allein zuständig sein sollte, wies der Gesetzgeber im neuen Artikel 99 Absatz 6 MG diese Kompetenz jedoch explizit auch dem MND in seinem Zuständigkeitsbereich zu.

Ungeachtet des Gesetzes gab der Verordnungsentwurf jedoch dem NDB die Kompetenz, anderen inländischen Amtsstellen Kontakte zu ausländischen Nachrichtendiensten bewilligen zu können. Aus Sicht der GPDel widersprach eine solche Bestimmung dem Willen des Gesetzgebers, weshalb sie ihre Streichung empfahl.

Weiter empfahl die GPDel, die Vorschrift zu streichen, dass die Armee ihre Einsatzbefehle dem NDB zur Konsultation vorlegen müsse. Laut Beurteilung der GPDel ist die Armee nach Artikel 99 MG selber für die nachrichtendienstliche Unterstützung

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

85 Verordnung vom 16. Aug. 2017 über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (VAND; SR **121.3**)

all ihrer Einsätze – mit Ausnahme des Assistenzdienstes im Inland – zuständig. Auch hatte der Gesetzgeber einen solchen Eingriff des zivilen NDB in die Zuständigkeiten der Armee nie beabsichtigt. Zudem hatte sich der CdA gegenüber der GPDel gegen eine solche Bestimmung ausgesprochen.

Das bisherige Ausführungsrecht hatte eine jährliche Berichterstattung des NDB an den Vorsteher VBS zu den Operationen vorgesehen. Diese Berichterstattung war in den letzten Jahren auch auf Initiative der GPDel von Grund auf neu konzipiert worden.[86] Deshalb schlug die GPDel vor, eine entsprechende Bestimmung in angepasster Form auch in die neue Verordnung aufnehmen zu lassen.

In den letzten Jahren hat sich die GPDel erfolgreich dafür eingesetzt, dass gegenüber dem Bundesrat der Aufwand, der Nutzen sowie die Risiken der zu genehmigenden Auslandkontakte systematisch ausgewiesen werden.[87] Die Delegation kritisierte deshalb, dass in der Verordnung lediglich eine «summarische» Beurteilung der Kontakte zuhanden des Bundesrats verlangt wurde.

Ebenso sollte die Verordnung aus Sicht der GPDel nicht zulassen, dass der Vorsteher des VBS den Antrag des NDB für das Eindringen in ausländische Computer lediglich «summarisch» prüft, bevor er die anderen Mitglieder des SiA dazu konsultiert. Da gerade solche Fälle keiner Genehmigung durch das BVGer unterliegen, sollte das VBS umso mehr sicherstellen, dass nur rechtlich einwandfreie Massnahmen dem EJPD und dem EDA zur Konsultation vorgelegt werden.

Der Verordnungsentwurf sah weiter vor, dass Resultate aus einem Funkaufklärungsauftrag auch zur Erfüllung eines Kabelaufklärungsauftrags verwendet werden dürfen. Mit jedem genehmigten Kabelaufklärungsauftrag bestimmt das BVGer jedoch auch die Betreiber von Telekommunikations-dienstleistungen, aus deren Netze die Informationen beschafft werden dürfen. Die Verwendung von Daten von anderen Kabeln oder aus dem Äther wäre somit im Rahmen des betreffenden Auftrags nicht zulässig. Auch müssen alle Resultate aus der Kabelaufklärung einem der Suchbegriffe entsprechen, deren Kategorien das BVGer vorgängig zu genehmigen hat. Eine solche Genehmigung fehlt jedoch bei den Funkaufklärungsaufträgen.

Ausserdem befürchtete die GPDel, dass bei einer Vermischung der Daten die nachträgliche Kontrolle und Oberaufsicht über die Funk- und Kabelaufklärung in Frage gestellt würde. Die Delegation empfahl deshalb, die Trennung der Verfahren, wie sie im Gesetz angelegt ist, beizubehalten.

Im NDG hat sich das Parlament dagegen entschieden, den NDB vom Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)[88] auszunehmen und ist dem Vorschlag des Bundesrates gefolgt, allein für Dokumente betreffend die Informationsbeschaffung eine Ausnahme zu schaffen. Neben Akten über die Beschaffungstätigkeit verstand das Parlament

86 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 30. Jan. 2015, Ziff. 4.1.2 (BBl **2015** 5217, hier 5274)

87 Jahresbericht 2012 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 24. Jan. 2013, Ziff 4.1.4 (BBl **2013** 3513, hier 3575); Jahresbericht 2015 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 29. Jan. 2016, Ziff. 4.2.2 (BBl **2016** 6241, hier 6309)

88 Bundesgesetz vom 17. Dez. 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR **152.3**)

darunter auch die Informationen, die direkt aus der Beschaffung des NDB (inkl. von Partnerdiensten) stammen.

Aus Sicht der GPDel entsprach es jedoch nicht mehr dem Gesetz, wenn der Verordnungsentwurf letztlich auch Analyseberichte, die auf beschafften Informationen basieren, oder Unterlagen, die lediglich indirekt Rückschlüsse auf die Informationsbeschaffung erlauben, vom BGÖ ausnehmen würde. Nach Einschätzung des EDÖB würden damit praktisch sämtliche Dokumente des NDB vom BGÖ ausgenommen, weshalb die GPDel empfahl, die vorgesehenen Verordnungsbestimmungen zu streichen.

Bei einer schweren und unmittelbaren Bedrohung von wichtigen Landesinteressen sah der Verordnungsentwurf vor, dass auch einzelne Kantone dem Bundesrat beantragen könnten, das Mandat des NDB gemäss Artikel 3 NDG auszuweiten. Der GPDel erschien es jedoch plausibel, dass angesichts einer solchen Bedrohung ohnehin die zuständigen Stellen des Bundes aktiv würden und für einzelne Kantone keine Notwendigkeit bestand, selber beim Bundesrat zusätzliche Aufgaben für den NDB zu beantragen.

4.5.3 Wichtigste Empfehlungen zur Verordnung über die Informations- und Speichersysteme

Nach Artikel 45 Absatz 1 NDG muss der NDB die Erheblichkeit und Richtigkeit von Personendaten beurteilen, bevor er sie in einem seiner Informationssysteme erfasst. Diese allgemeine Vorgabe wird in Artikel 57 Absatz 2 NDG noch spezifisch für den Restdatenspeicher wiederholt.

Laut dem Verordnungsentwurf (Art. 3 Abs. 1) musste jedoch bei der Erfassung von Meldungen im Restdatenspeicher sowie von Daten aus Vorabklärungen und Berichten der Kantone im System INDEX NDB lediglich überprüft werden, ob ein Bezug zu den Aufgaben des NDB gegeben sei. Dadurch entfiel jedoch in beiden Fällen die gesetzlich vorgeschriebene Kontrolle der Daten auf ihrer Erheblichkeit und Richtigkeit.

Eine Überprüfung der Erheblichkeit und Richtigkeit sah der Verordnungsentwurf lediglich bei der personenbezogenen Erfassung von Daten, d.h. bei der Speicherung von Personendaten in einem dazugehörenden Datensatz, vor (Art. 4 Abs. 1). Für das Auswertesystem IASA-GEX NDB, in dem die Meldungen ausschliesslich personenbezogen erfasst werden müssen, war diese Regelung somit gesetzeskonform. Für IASA NDB (integrales Analysesystem) entsprach die Regelung hingegen nur so weit dem Gesetz, als die betreffenden Personendaten auch in Verbindung mit einem Datensatz abgelegt werden.

Nach Beurteilung der GPDel würden mit dem Verordnungsentwurf unterschiedliche Verfahren zur Erfassungskontrolle eingeführt, die vom Gesetz weder vorgesehen, noch mit seinen Vorgaben vereinbar wären. Diese Regelungen sollten deshalb grundsätzlich überarbeitet werden.

Nach Artikel 45 Absatz 4 NDG hat der NDB in allen Informationssystemen die erfassten Personendatensätze periodisch auf ihre Richtigkeit und Erheblichkeit zu

überprüfen. Der Bundesrat legt für jedes Informationssystem die Häufigkeit der Qualitätssicherung und die maximale Aufbewahrungsdauer fest (Art. 47 Abs. 2 Bst. d und e NDG).

Für die Systeme IASA-GEX NDB und IASA NDB regelte der Verordnungsentwurf die periodischen Kontrollen gesetzeskonform. Entsprechend wird jede Überprüfung einer Person spätestens nach Ablauf einer Frist fällig, die ab der Erfassung ihrer Daten oder ab deren letzten Überprüfung neu berechnet wird.

Bei den anderen Systemen schrieb der Verordnungsentwurf jedoch vor, dass der gesamte Datenbestand jeweils innerhalb aufeinanderfolgender Intervalle zu überprüfen sei. Mit Ausnahme des OSINT-Portals (*Open Source Intelligence*) wurde allerdings in allen Systemen die Länge dieses Intervalls mit der maximalen Aufbewahrungsdauer gleichgesetzt. Dies widersprach nicht nur der Idee einer Periodizität der Kontrollen, sondern liess auch zu, dass die Überprüfung erst dann erfolgte, nachdem ein Teil der Daten ihre erlaubte Aufbewahrungsdauer bereits überschritten hatte. Die GPDel empfahl deshalb, das Verfahren der periodischen Qualitätskontrolle für die Mehrheit der Informationssysteme neu zu konzipieren.

Weiter bemängelte die GPDel, dass der Verordnungsentwurf die Zuständigkeiten der internen Qualitätssicherungsstelle des NDB nicht gesetzeskonform wiedergab. So sollten die Berichte, welche die kantonalen Vollzugsbehörden im System INDEX NDB abgelegt hatten, lediglich stichprobenweise überprüft werden, obwohl gemäss Artikel 45 Absatz 5 NDG die Qualitätssicherungsstelle diese Berichte alle einer periodischen Überprüfung zu unterziehen hat. Die periodischen Kontrollen im Restdatenspeicher sollten hingegen der Qualitätssicherungsstelle übertragen werden, obwohl dies im Gesetz nicht vorgesehen ist und in der Botschaft ausgeschlossen wurde.

Das NDG verbietet den Kantonen eigene Informationssysteme, weshalb der NDB ihnen sein System INDEX NDB zur Bearbeitung ihrer Vorabklärungen und zur Ablage ihrer Berichte zur Verfügung stellt. Laut Gesetz haben nur die Mitarbeitenden eines Kantons, welche die Vorabklärungen durchgeführt haben, darauf Zugriff (Art. 51 Abs. 4 Bst. b NDG). Der gegenseitige Datenzugriff[89] auf die Vorabklärungen, welchen einzelne Kantone erfolglos in der Vernehmlassung zum NDG gefordert hatten, war somit ausgeschlossen. Als der NDB jetzt die Berechtigung dieses Bedürfnisses erkannt hatte, war jedoch sein Vorschlag, den Kantonen per Verordnung die Möglichkeit des gegenseitigen Datenzugriffs zu gewähren, nicht mehr gangbar. Vorgängig empfahl es sich nach Meinung der GPDel, eine Revision des NDG umgehend an die Hand zu nehmen.

Die GPDel empfahl zudem, das Verbot der Informationssysteme der Kantone mit einer Übergangsregelung auszusetzen, um den Kantonen den Lesezugriff auf ihre bisherigen Systeme zu erhalten, bis sie diese Daten in ihren Teil des INDEX NDB migriert hatten. Dies war notwendig, weil zwischen dem Anschluss der Kantone und der Inkraftsetzung des Gesetzes die Zeit nicht reichte, um die Daten aus allen bisherigen kantonalen Informationssystemen dorthin zu migrieren.

89 Ergebnisbericht des NDB über die Vernehmlassung zum NDG von Sept. 2013, S. 43–44.

In ihrem Mitbericht[90] zum NDG hatte die GPDel verlangt, bei nachrichtendienstlichen Überwachungsmassnahmen den betroffenen Berufsgeheimnissen den gleichen Schutz wie in der Strafverfolgung zu gewähren. Bei der Einarbeitung des Antrags der GPDel in Artikel 58 NDG hatte die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) jedoch materielle Divergenzen zwischen der deutschen und der französischen Fassung geschaffen, insbesondere bezüglich der Rolle des BVGer. Nach der französischen Fassung hatte die Aussonderung und Vernichtung der Daten, zu denen einer Person ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, unter der Leitung des Gerichts zu erfolgen – analog zu Artikel 271 der Strafprozessordung (StPO)[91]. Die deutsche Fassung hingegen beschränkte die Rolle des BVGer auf eine Aufsichtsfunktion.

Aufgrund der Materialien erachtete die GPDel den französischen Wortlaut als massgebend.[92] Demzufolge mussten Informationen betreffend das Berufsgeheimnis vorgängig ausgesondert und vernichtet werden. Dies wiederum schloss eine Erfassung dieser Daten durch den NDB und eine spätere Löschung unter der Aufsicht des BVGer aus, wie es jedoch im Entwurf zur VIS-NDB vorgesehen war.

Diese Bestimmungen widersprachen zudem auch Artikel 22 E-NDV (Entwurf, heute Art. 23 NDV), welcher verlangte, dass der NDB keine von einem Berufsgeheimnis erfassten Informationen erfährt, die nicht im Zusammenhang stehen mit dem Grund, aus welchem die Überwachung angeordnet wurde.

Nach Ansicht der GPDel waren die Bestimmungen zur Bearbeitung der Daten aus der genehmigungspflichtigen Informationsbeschaffung von Grund auf zu überarbeiten, um zu einer gesetzkonformen Lösung zu gelangen.

4.5.4 Stellungnahmen der GPDel gegenüber VBS und Sicherheitsausschuss des Bundesrates

Am 13. April 2017 richtete die GPDel ihre schriftliche Stellungnahme zur Vernehmlassung an den Vorsteher des VBS. Eine weitere Auflistung von Empfehlungen liess die GPDel dem NDB direkt zukommen. Diese betrafen vor allem rechtlich und redaktionell notwendige Präzisierungen.

In ihrem Schreiben bat die Delegation den Vorsteher des VBS, sie bis Mitte Mai 2017 darüber zu informieren, ob und wie das VBS die einzelnen Empfehlungen der GPDel umsetzen würde. Nachdem das VBS fristgerecht geantwortet hatte, trafen sich dazu der Präsident der GPDel und der Vorsteher des VBS am 19. Mai 2017 noch zu einem Meinungsaustausch.

An ihrer Sitzung vom 24. Mai 2017 stellte die GPDel fest, dass das VBS ihre Stellungnahme nicht in den Ergebnisbericht der Vernehmlassung zu den ersten beiden Verordnungen eingearbeitet hatte. Die GPDel beschloss deshalb, die Mitglieder des SiA auf das Fehlen ihrer Anliegen im Ergebnisbericht hinzuweisen und ihnen eine

90 Jahresbericht 2014 der GPK und GPDel der eidg. Räte vom 30. Jan. 2015, Ziff. 4.5.4 (BBl **2015** 5217, hier 5288)
91 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Okt. 2007 (StPO; SR **312.0**)
92 Der deutsche Text wurde am 17. Mai 2017 durch die Redaktionskommission berichtigt.

Kopie ihrer Stellungnahme an das VBS zuzustellen. Damit wollte die GPDel sicherstellen, dass das EJPD und EDA im Hinblick auf die Verabschiedung der Verordnungen durch den Bundesrat Kenntnis von den Anliegen der Delegation hatten.

Gegenüber dem SiA hielt die GPDel auch zusammenfassend fest, dass sie im letzten Entwurf zur NDV ihre wesentlichen Anliegen in vertretbarer Form berücksichtigt sah. Hingegen habe ihre grundlegende Kritik zur Konzeption der VIS-NDB auch im Entwurf für die zweite Ämterkonsultation nicht den notwendigen Niederschlag gefunden. Gleichzeitig teilte die GPDel dem SiA mit, dass sie keinen Anspruch auf eine weitere Konsultation erhebe und ihre Arbeiten im Zusammenhang mit den beiden ersten Verordnungen abgeschlossen habe.

Auf Anregung der BK stellte die GPDel am 12. Juni 2017 noch ihre Stellungnahmen, die sie inzwischen zu allen drei Verordnungsentwürfen verfasst hatte, dem Bundesrat zu.

4.5.5 Stellungnahme zur Aufsichtsverordnung

Zum Entwurf der dritten Verordnung über die Aufsicht über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (VAND) nahm die GPDel am 7. Juni 2017 Stellung. Im Gegensatz zu ihrer Stellungnahme zu den Entwürfen der ersten beiden Verordnungen des NDG stellte die GPDel in den Bestimmungen der Verordnung keine Verletzung des übergeordneten Rechts fest.

Nach Ansicht der GPDel enthielt der Verordnungsentwurf jedoch bezüglich der Aufsicht in den Kantonen noch Lücken, die einer detaillierteren Regelung bedurften. Dazu gehörte insbesondere das Einsichtsverfahren, welches der Bundesrat gemäss Artikel 82 Absatz 5 NDG zu regeln hatte. Die GPDel empfahl diesbezüglich und in anderen Punkte diverse Anpassungen und Ergänzungen.

Ende August 2017 konnte die GPDel feststellen, dass der Ergebnisbericht zur VAND die diversen Empfehlungen aus ihrer Stellungnahme angemessen berücksichtigt hatte. Die Verordnungen wurden am 29. August 2017 in der AS veröffentlicht und traten am 1. September 2017 in Kraft.

4.6 Kontakte mit ausländischen Aufsichtsorganen

Am 11. September 2017 traf sich die GPDel mit den Mitgliedern der deutschen G 10-Kommission, welche die Schweiz besuchte und sich bei der Verwaltung und dem BVGer über die Kontrollverfahren des neuen NDG informierte.

Am 20. und 21. November 2017 besuchte die GPDel Den Haag. Dort traf sie sich mit Vertretern des Aufsichtsorgans des niederländischen Parlaments und des unabhängigen ständigen Kontrollorgans über den zivilen und militärischen Nachrichtendienst. Die Niederlande verfügen wie die Schweiz ebenfalls über einen fusionierten zivilen und einen militärischen Nachrichtendienst. Während auch das System der Aufsicht ähnliche Strukturen aufweist, unterscheiden sich jedoch insbesondere die Kompetenzen der parlamentarischen Aufsicht signifikant.

4.7 Ausblick

Mit dem Inkrafttreten des NDG auf den 1. September 2017 musste der NDB seine wichtigsten Datenbestände in neue Informationssysteme überführen. Um sich einen präzisen Wissensstand über die neue Ausgangslage zu verschaffen, verlangte die GPDel deshalb vom NDB einen Bericht über die Datenbestände vor und nach dieser Datenmigration. Laut dem Bericht des NDB vom 3. Oktober 2017 führte der NDB im System IASA-GEX NDB knapp 3000 und in IASA NDB rund 150 000 Personen und Drittpersonen. Weitere 2000 Personen und Drittpersonen waren in beiden Systemen gleichzeitig registriert. Insgesamt lag der Anteil der Drittpersonen bei knapp 1000 Erfassungen. Laut dem Bericht wurden auch die Daten von 15 Kantonen in das System INDEX NDB überführt. Bezüglich der Migration der Daten der übrigen Kantone beschloss die GPDel, einen Standbericht auf Frühjahr 2018 zu verlangen.

Das NDG führt ein neues Kontrollregime über die Nachrichtendienste im VBS ein. Als parlamentarische Oberaufsicht ist die GPDel das einzige Organ, welches den gesamten Überblick über alle Akteure hat, welche das NDG vollziehen. Es muss deshalb ein zentrales Anliegen der GPDel sein, dass dieses neue Kontrollregime korrekt eingeführt wird und danach auch wirksam funktioniert.

Im Hinblick auf ihre Oberaufsicht hat die GPDel eine erste Auslegeordnung mit den wichtigsten Aufsichtsfeldern beim Vollzug des NDG erstellt. Es wurden insbesondere die gemeinsamen Aufsichtsfelder identifiziert, bei welchen sich ein Koordinationsbedarf mit der AB-ND und den Aufsichtsorganen und der parlamentarischen Oberaufsicht in den Kantonen ergeben wird.

Weiter hat die GPDel verschiedene Schwerpunkte für ihre Oberaufsicht im Jahr 2018 festgelegt. Darunter fallen die genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen und das Eindringen in Computersysteme im Ausland. Zu diesen Massnahmen hat die GPDel vom VBS eine laufende Berichterstattung verlangt, die auch die Cyber-Aktivitäten der Armee abdeckt, welche ab 2018 gestützt auf den neuen Artikel 100 Absatz 1 Buchstaben c des MG möglich sein werden.

Im Namen des Bundesrates hat der Chef VBS der Delegation in einem Schreiben vom 11. Dezember 2017 versichert, dass er sich seiner Verantwortung bewusst ist. Die zuständigen Stellen wurden vom Chef VBS angewiesen, der GPDel jeweils eine Kopie der genehmigten Anträge zu Massnahmen nach Artikel 37 Absatz 2 NDG zu übermitteln. Ebenso wird die GPDel bis zum Inkrafttreten der geplanten Verordnung über die militärische Cyberabwehr sämtliche Aufsichtsberichte zu Massnahmen nach Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe c des Militärgesetzes erhalten. Die Verordnung wird vor Inkrafttreten der GPDel zur Kenntnis gebracht.

An ihrer Sitzung vom 16. Oktober 2017 hat der Vorstehers des VBS die GPDel über die ersten genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen, die er frei gegeben hat, und seine Erfahrungen mit dem Genehmigungs- und Konsultationsverfahren informiert. An dieser Sitzung traf sich die GPDel auch zum ersten Mal mit dem Leiter der AB-ND. Weiter führte die GPDel am 15. November 2017 eine Aussprache mit der Präsidentin der ersten Abteilung des BVGer, welche die Genehmigung von Beschaffungsmassnahmen des NDB zuständig ist.

5 Geschäftsberichte und wiederkehrende Berichte

5.1 Geschäftsbericht 2016 des Bundesrates

Die Überprüfung der Umsetzung der vom Bundesrat festgelegten Jahresziele sowie seiner Geschäftsführung ist eine der Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht. Sie wird u. a. anhand des vom Bundesrat gemäss Artikel 144 ParlG jährlich der Bundesversammlung unterbreiteten Berichts über seine Geschäftsführung vorgenommen. Die GPK berichten in den Räten jeweils über die Geschäftsführung und stellen anschliessend einen Antrag zur Genehmigung des Geschäftsberichts.

An ihren gemeinsamen Sitzungen im Mai führen die GPK jeweils Aussprachen mit den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler. Neben der generellen Berichterstattung über die im Berichtsjahr realisierten Ziele und Massnahmen informieren die Bundesratsmitglieder die GPK dabei jeweils auch über bestimmte, selber gewählte Schwerpunktthemen. Die GPK ihrerseits legen für alle Departemente sowie die BK Querschnittsthemen fest. Für die Aussprache im 2017 wurden die folgenden Themen gewählt: «Regeln und Praxis bei der Übergabe der Leitung eines Departementes bzw. der Bundeskanzlei» und «Stärkung der Querschnittsämter». Im Rahmen der Aussprachen mit den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler haben die Kommissionsmitglieder auch die Möglichkeit, selber weitere Themen einzubringen und zu vertiefen.

Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher informierten im Mai 2017 die Kommissionen über die folgenden, selbst gewählten Schwerpunktthemen:

EDA	– Beziehungen Schweiz – EU – Umsetzung der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit – Gute Dienste / Mediation
EDI	– Altersvorsorge 2020 – Kosteneindämmung, Wirtschaftlichkeit und Qualität in der Gesundheitsversorgung – Gleichstellung: Aktionsplan Lohngleichheit
EFD	– Finanzplatz Schweiz – Grenzwachtkorps – Informations- und Kommunikationstechnologien
EJPD	– Gesetzgebung Terrorismusbekämpfung – Integration (Projekte und neues Finanzierungssystem)
UVEK	– Neue Luftraum- und Infrastrukturstrategie – Datenpolitik
VBS	– Weiterentwicklung der Armee – Cyberstrategie Teil VBS – Rechenzentrum 2020 VBS/Bund

WBF	– Gezielte Weiterentwicklung der schweizerischen Bildungs-, Forschungs- und Innovationslandschaft – Stärkung der Wachstumsbasis – Internationale Perspektiven und Märkte
BK	– Stärkung der Generalsekretärenkonferenz – Verhältnis von Aufsicht und Verwaltung

Beide GPK waren der Meinung, der Bundesrat und die Bundesverwaltung hätten insgesamt ihre Aufgaben angemessen wahrgenommen. Sie beantragten ihren Räten deshalb einstimmig und ohne Enthaltung, den Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 2016 zu genehmigen.[93] Das Parlament folgte diesen Anträgen in der Sommersession 2017.

5.2 Geschäftsbericht 2016 des Bundesgerichts

Zu den Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht gehört gemäss Artikel 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG)[94] auch die Prüfung der Geschäftstätigkeit des BGer und damit verbunden auch die Genehmigung von dessen Geschäftsbericht. Die GPK behandeln dazu jährlich den Geschäftsbericht des BGer und hören Vertreter des BGer und der erstinstanzlichen Gerichte an.[95] Auf dieser Basis berichten sie in den Räten und stellen Antrag zur Genehmigung des Geschäftsberichts.

Im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichts 2016 im Frühling 2017 wurden dabei unter anderem die Geschäftslast der Gerichte, insbesondere im Strafrechtsbereich, sowie das elektronische Gerichtsdossier thematisiert.

Die GPK kamen zum Schluss, dass sowohl das BGer als auch die übrigen eidgenössischen Gerichte professionell und gut arbeiten. Daher beantragten sie ihren jeweiligen Räten, den Geschäftsbericht des BGer für das Jahr 2016 zu genehmigen.[96] Diese Anträge wurden vom Parlament in der Sommersession 2017 gutgeheissen.

5.3 Weitere von den GPK geprüfte Berichte

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung periodisch Bericht über die Erreichung der für die verselbständigten Einheiten des Bundes festgelegten strategischen Ziele (Art. 148 Abs. 3bis ParlG). Für die Einheiten mit besonderer wirtschafts- und finanzpolitischer Bedeutung (Swisscom, Post, SBB, Skyguide, RUAG, FINMA und Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen [ETH-Bereich]) stellt der Bundesrat den GPK jährlich ausführliche Berichte über die Erreichung der strategi-

93 Vgl. AB **2017** N 1049 f. und AB **2017** S 420 f.
94 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.6.2005 (BGG; SR **173.110**)
95 Die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes sind das BVGer, das BStGer und das BPatGer.
96 Vgl. AB **2017** N 1047 f. und AB **2017** S 419 f.

schen Ziele zu. Über die kleineren verselbstständigten Einheiten (u. a. Swissmedic, Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat [ENSI], Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum [IGE], Pro Helvetia und Schweizerische Exportrisikoversicherung [SERV]) erstattet er den GPK alle vier Jahre ausführlich Bericht.

Die GPK haben festgelegt, welche Berichte des Bundesrates über die verselbstständigten Einheiten sie jährlich[97] oder zu einem bestimmten Zeitpunkt während der strategischen Periode[98] behandeln. Zudem kann ein Mitglied der GPK jederzeit beantragen, dass ein nicht traktandierter Bericht beraten wird.

Ferner beraten die GPK verschiedene Berichte des Bundesrates und der Bundesverwaltung zu spezifischen Themen (z.B. jährliche Beratung des Berichts des Bundesrates zum Reporting Personalmanagement; Beratung alle zwei Jahre des Jahresberichts des BSV über die Sozialversicherungen). Auch hier kann ein Mitglied der GPK jederzeit die Beratung eines nicht traktandierten Berichts beantragen.

Insgesamt befassen sich die GPK jedes Jahr mit 20 bis 40 solchen wiederkehrenden Berichten.

6 Legislative Tätigkeiten

6.1 Parlamentarische Initiative 16.480: Behandlung des Geschäftsberichts des Bundesrates im Nationalrat

Artikel 33*c*bis GRN sieht vor, dass bei der Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates im Nationalrat in der Regel sämtliche Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin anwesend sein müssen, um diejenigen Teile des Geschäftsberichtes zu vertreten, welche ihr jeweiliges Departement oder die Bundeskanzlei betreffen.

Diese Bestimmung wurde mittels parlamentarischer Initiative[99] ins GRN aufgenommen und ist seit dem 1. März 2009 in Kraft. Damit diese Änderung vorgenommen werden konnte, musste damals auch Artikel 145 Absatz 1 ParlG[100] angepasst werden. Durch die parlamentarische Initiative sollte der Stellenwert der Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates durch das Parlament erhöht werden. Der erhoffte Effekt ist jedoch aus Sicht der GPK-N nicht eingetreten.

Aufgrund dieser Erfahrungen und im Interesse der Verfahrensökonomie im Rat wie auch in der Kommission entschied sich die GPK-N dazu, mittels parlamentarischer Initiative[101] dem Nationalrat zu beantragen, Artikel 33*c*bis GRN wieder aufzuheben.

97 Stand 2017: Swisscom, Post, SBB, Skyguide, RUAG, FINMA und ETH-Bereich
98 Stand 2017: Swissmedic, ENSI und SERV
99 Parlamentarische Initiative 07.463 «Anwesenheit der Mitglieder des Bundesrates bei der Behandlung des Geschäftsberichts im Nationalrat», Bericht der GPK-N vom 19. Okt. 2007 (BBl **2008** 1105).
100 Die Änderung von Art. 145 Abs. 1 ParlG erlaubt den Räten, im jeweiligen Ratsreglement eine eigene, vom anderen Rat unabhängige Regelung vorzusehen.
101 Parlamentarische Initiative 16.480 «Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates im Nationalrat», Bericht der GPK-N vom 24. Febr. 2017 (BBl **2017** 3419) und Stellungnahme des Bundesrates vom 12. April 2017 (BBl **2017** 3425).

Damit soll darauf verzichtet werden, dass sämtliche Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin der Beratung beiwohnen müssen. Da die Änderung nur das GRN betrifft, wurden weder die ständerätliche Kommission noch der Ständerat als solches in die parlamentarische Initiative miteinbezogen. Der Bundesrat begrüsste in seiner Stellungnahme vom 12. April 2017 diese Änderung. Die Änderung von Artikel 145 Absatz 1 ParlG wird hingegen nicht rückgängig gemacht.

Der Nationalrat stimmte der parlamentarischen Initiative gemäss dem Entwurf der GPK-N in der Schlussabstimmung vom 29. September 2017 ohne Gegenstimme mit 194 zu 0 Stimmen zu. Damit kehrt er zur früheren Praxis zurück, welche der Ständerat stets beibehalten hat.

Die Änderung des GRN tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Der Wortlaut von Artikel 33*c*^{bis} GRN («in der Regel») erlaubte es dem Nationalrat bereits 2017 bei der Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates des Jahres 2016 diese Praxis anzuwenden.

7 Stand der laufenden Inspektionen der GPK und der GPDel

Wie bereits weiter oben ausgeführt sind Inspektionen das Hauptinstrument der GPK. Sie dienen der Aufklärung allfälliger Missstände oder Mängel in den Zuständigkeitsbereichen des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte oder weiterer Träger von Bundesaufgaben. Die GPK führen die Untersuchungen entweder unabhängig oder auf der Grundlage einer Evaluation der PVK durch.

Bei einer Inspektion der GPK werden drei Hauptetappen unterschieden: erstens die eigentliche *Inspektion*, die auf Untersuchungen der Kommission und/oder einer Evaluation der PVK beruht. Diese Etappe wird mit der Verabschiedung eines – grundsätzlich öffentlichen – Berichts abgeschlossen. Zweitens die *Stellungnahme* der betreffenden Behörde: Gemäss Artikel 158 ParlG muss die verantwortliche Behörde (in der Regel der Bundesrat) die Aufsichtskommissionen über die Umsetzung der Empfehlungen öffentlich informieren. Die GPK beurteilen diese Stellungnahme und führen gegebenenfalls zusätzliche Untersuchungen durch oder veröffentlichen gar einen zweiten Bericht. Drittens die *Nachkontrolle:* In der Regel lässt die betreffende GPK zwei bis drei Jahre nach der Veröffentlichung des Inspektionsberichts eine Nachkontrolle durch die zuständige Subkommission durchführen. Dabei wird geprüft, inwieweit die betreffende Behörde sich der festgestellten Probleme angenommen und die Empfehlungen der GPK umgesetzt hat. Falls bestimmte Punkte offenbleiben, führt die GPK bisweilen zusätzliche Untersuchungen oder – nach Ablauf einer weiteren Frist – eine neue Nachkontrolle durch.

Im Folgenden werden alle Ende 2017 laufenden Inspektionen der GPK aufgeführt, das heisst diejenigen, bei denen die drei Etappen noch nicht abgeschlossen sind. Die definitiv abgeschlossenen Inspektionen, bei denen die Nachkontrolle beendet wurde und/oder die nicht weiter behandelt werden, werden hier nicht genannt.

Laufende Inspektionen – GPK

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Erhebung der Radio- und Fernsehabgabe 2019–2025: öffentliche Ausschreibung	2017	Nachkontrolle (2018)
Hochseeschifffahrts-Bürgschaften	2018	Bericht (2018)

Laufende Inspektionen – GPK-N

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Nachkontrolle: Neufestsetzung der Labortarife (KVG): Monitoring	2009	Weiterführung der Nachkontrolle (2018)
Nachkontrolle: Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes	2011	Weiterführung der Nachkontrolle (2018)
Nachkontrolle: Wahl des obersten Kaders durch den Bundesrat	2013	Weiterführung der Nachkontrolle (2018)
Nachkontrolle: Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee	2013	Weiterführung der Nachkontrolle (2018)
Nachkontrolle: Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik	2014	Weiterführung der Nachkontrolle (2018)
Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes	2015	Nachkontrolle (2018 oder 2019)
Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung	2016	Nachkontrolle (2018)
Elektronische Auszählung von Stimmen (*e-counting*)	2017	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (2018)
Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen	2017	Weiterführung der Untersuchung (2018)
Administrativhaft im Asylbereich	2018	Bericht (2018)
Asylsuchende Personen aus Eritrea	2018	Bericht (2018)
Öffentlichkeitsarbeit des Bundes	2019	Bericht (2019)

Laufende Inspektionen – GPK-S

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Erwerbsersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen	2013	Nachkontrolle (2018)
Nachkontrolle: Untersuchung des Projekts INSIEME der eidgenössischen Steuerverwaltung	2014	Weiterführung der Nachkontrolle (2018)
Nachkontrolle: Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung	2014	Weiterführung der Nachkontrolle (2018)
Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste	2014	Nachkontrolle (2018 oder 2019)
Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung	2015	Nachkontrolle (2019)
Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung	2015 2017	Nachkontrolle (2019 oder 2020)
Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst	2016	Behandlung der Stellungnahme des Bundesrates (Ende 2017)
Zweite erweiterte Nachkontrolle: Expertenbeizug in der Bundesverwaltung	2016	Nachkontrolle (2018)
Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen	2018	Bericht (2018)
Bevölkerungsszenarien	2018	Bericht (2018)
DNA-Analysen in Strafverfahren	2019	Bericht (2019)

Laufende Inspektionen – GPDel

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Fall «Daniel M.»	2018	Bericht (2018)